

# Initiative für eine sozialstaatlich orientierte aktive Arbeitsmarktpolitik

## I. Einleitung

Zeiten ungelöster Arbeitsmarktprobleme und Wahlkampfzeiten lassen regelmäßig arbeitsmarktpolitische Patentrezepte wie Pilze aus dem Boden schießen. Die Versprechen der einschlägigen Fachkommissionen oder diverser Institute sind dementsprechend vollmundig: Sie reichen etwa von der Schaffung 2,3 Millionen neuer Arbeitsplätze für Sozialhilfeempfänger (ifo Institut) bis hin zur Halbierung der Arbeitslosigkeit zum Jahr 2005 (Hartz). Zumeist unterstellen diese Vorschläge heutzutage das sog. Aktivierungs-Paradigma, also dass durch Leistungskürzungen (ifo z.B.: Halbierung der Sozialhilfesätze; Hartz z.B.: Pauschalierung des Arbeitslosengelds bzw. Abschaffung der Arbeitslosenhilfe) und eine Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen „Bewegung in die Arbeitslosen“ zu bringen wäre, um das Strukturproblem Arbeitslosigkeit zu lösen.

Im Zuge einer allgemeinen Diskussion um die Grenzen des Sozialstaates wird auch die Arbeitsmarktpolitik immer stärker fiskal- und ordnungspolitisch motivierten Effizienzgesichtspunkten sowie kurzfristig – mit Blick auf die nächsten Bundestagswahlen – ausgerichteten Erfolgsmaßstäben untergeordnet. Hektischer Aktionismus, wie er schon unter der alten Bundesregierung zu beklagen war, beschädigt die Glaubwürdigkeit der Arbeitsmarktpolitik: Binnen kürzester Zeiträume werden arbeitsmarktpolitische Instrumente, wie z.B. ABM, in Grund und Boden geredet bzw. neue Ad-hoc-Gesetze in die Medienwelt gesetzt, ohne dass die vorliegenden Ergebnisse differenzierter Arbeitsmarktforschung oder gar der Sozialstaatsauftrag des Grundgesetzes in die tagesaktuelle Politikdebatte Einlass fänden.

Notwendig ist ein langfristig ausgerichteter – von der jeweiligen politischen Zusammensetzung der Bundesregierung unabhängiger – Konsens über die Aufgaben, Ziele und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik.

## II. Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes

Ein arbeitsmarktpolitisches Rahmenkonzept muss auf einer – zumindest die Grundtatbestände erfassenden – „Minimal“-Analyse von Ausgangsbedingungen und Entwicklungen am Arbeitsmarkt basieren, um schlüssig und nicht willkürlich Anforderungen und Standards für Problemlösungsstrategien zu bestimmen.

Für eine – hier notwendig verkürzte – Analyse sind mindestens vier Essentials zu benennen:

1.) In der Bundesrepublik herrscht seit über 25 Jahren Massenarbeitslosigkeit, die in ihren Grundzügen maßgeblich eher auf Struktur- als auf Konjunkturprobleme zurückzuführen ist. Neben den tendenziell sinkenden Wachstumsraten in der Volkswirtschaft sind der Produktivitätsfortschritt sowie nicht zuletzt die Globalisierung von Geld- und Warenströmen bei internationaler Konkurrenz in die Erklärung einzubeziehen. Nachteilig betroffen sind davon vor allem jene Beschäftigungsmöglichkeiten mit nicht so hohen Anforderungen an die Einstiegsqualifikation. So ist die Arbeitslosigkeit nicht durch eine – wie auch immer geartete – Passivität der Arbeitslosen bedingt. Vielmehr muss gefragt werden, warum die Beschäftigungspolitik es bisher nicht vermocht hat, den Strukturwandel angemessen zu begleiten und die Arbeitslosigkeit wirksam zu bekämpfen, wie es in einigen europäischen Nachbarländern erfolgreich gelungen ist.

2.) Das aktuelle Arbeitsplatzdefizit in der Bundesrepublik beläuft sich auf ca. 5,8 Millionen Stellen (Angaben der Bundesanstalt für Arbeit zum Jahr 2001). Davon entfallen ca. 3,9 Millionen auf die registrierte Arbeitslosigkeit, der Rest findet sich in der verdeckten Arbeitslosigkeit (z.B. Personen in Maßnahmen, Alleinerziehende ohne Kinderbetreuung etc.). Prognosen gehen davon aus, dass trotz des demographisch bedingten Rückgangs der erwerbsfähigen Bevölkerung das Arbeitsplatzdefizit in den kommenden zehn Jahren noch weiterhin über der Drei-Millionen-Marke verharren wird, zumal davon ausgegangen werden kann, dass die Erwerbsbeteiligung der Frauen weiter ansteigen wird. Wesentlich für das Problem ist also nicht primär eine Mismatch-Situation, der über verbesserte Vermittlung oder über Gutscheine für private Makleragenturen beizukommen wäre, sondern eine eklatante Arbeitsplatzlücke.

3.) Kennzeichnend für die Arbeitsmarktsituation in der Bundesrepublik ist allerdings auch eine extreme Disparität der regionalen Strukturbedingungen, ebenso wie eine Divergenz der jeweiligen Qualifikationsprofile am Stellenmarkt. Arbeits- und Ausbildungsplatzmangel führt beispielsweise zu regionalem Ausbluten in den neuen Bundesländern – eine Problemkonstellation, die sicherlich nicht typisch bspw. für ein Bundesland wie Baden-Württemberg ist. Angesichts steigender Anforderungen und ungenügender Aktivitäten im Bereich der Aus- und Weiterbildung könnte die deutsche Wirtschaft zukünftig mit einem Facharbeitermangel zu kämpfen haben. Außerdem kann erwartet werden, dass die Zahl schwervermittelbarer Arbeitskräfte weiter ansteigt, wenn nicht entschieden

durch aktive Qualifizierungs- und Beschäftigungspolitik gegengesteuert wird. Allerdings ist etwa das Fehlen von IT-Fachleuten nicht durch die Umschulung von „freigesetzten“ Lageristen zu beheben. Arbeitsmarktpolitik kann deswegen nicht auf *einen* Königsweg (z.B. Vermittlung) „eingedampft“ werden. Vielmehr bedarf es eines jeweils regional spezifischen Instrumentenmixes, der je nach Bedarf eine bestimmte Gewichtung von Vermittlung, Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung umfasst.

4.) Der Eintritt von Arbeitslosigkeit scheint immer mehr zu einem durchaus üblichen Risiko zu werden, das nicht als „Randgruppen-Problem“ passiver Bürger abgetan werden kann. Dies erfordert eine breite Solidargemeinschaft zur Abfederung der sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit sowie den besonderen Schutz und die gezielte Förderung für Personen, die nicht (mehr) in der Lage sind, aus eigener Kraft den Risikozonen dauerhafter Arbeitslosigkeit zu entkommen. Weil die gesetzlichen Versicherungen in ihrer bestehenden Konzeption einen sozialen Schutz nur unter bestimmten Bedingungen (vorherige sozialversicherungspflichtige Erwerbsarbeit, ausreichend hohes Einkommen, begrenzte Dauer der Arbeitslosigkeit) garantieren, existieren derzeit Sicherungslücken, die zu schließen sind.

### III. Beschäftigungspolitisch orientierte sozial gerechte Arbeitsmarktpolitik

Mit Blick auf diese Situation ist aktive Arbeitsmarktpolitik als ein notwendiges politisches Instrument zur Bewältigung und zur sozial gerechten Gestaltung des Strukturwandels zu begreifen. Dies erfordert eine beschäftigungs- und sozialpolitische Flankierung des wirtschaftlichen Wandels, die einzelne Regionen oder benachteiligte Gruppen (z.B. Ältere, formal geringer qualifizierte) nicht ihrem Schicksal überlässt, sondern Hilfe bietet.

So verstanden dient Arbeitsmarktpolitik auf individueller Ebene dem Ziel, denjenigen, die – aus welchem Grund auch immer – unfreiwillig erwerbslos sind, eine politisch gewollte und verankerte Unterstützung anzubieten. Konkreter heißt das: Wer seinen Arbeitsplatz verliert, muss das Angebot bekommen, sich um- und weiterqualifizieren zu können, um sich auf einen neuen Erwerbsarbeitsplatz bewerben zu können. Dazu gehört neben der fachlichen Qualifizierung auch eine Vorbereitung auf die qualitativen Veränderungen der Arbeitswelt.

Auf struktureller Ebene dient eine so verstandene Arbeitsmarktpolitik dem Ziel, den Verlust an Erwerbsarbeitsplätzen zumindest teilweise zu kompensieren, indem befristet geförderte Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Mit noch so guter Arbeitsvermittlung alleine ist das bestehende Arbeitsmarktungleichgewicht nicht auszutarieren. Die öffentliche Beschäftigungspolitik ist zu verstärken, um den katastrophalen sozialen Folgen der fortdauernden Destruktion nicht nur des ostdeutschen Arbeitsmarktes, sondern auch westdeutscher Teilarbeitsmärkte mit sozialstaatlichen Interventionen zu begegnen.

Bei all dem muss die *Qualität* der Arbeit im Blickfeld bleiben. In ihrem Pilotprojekt *Decent Work* hat die ILO (Internationale Arbeitsorganisation) Kriterien für *anständige* bzw. *gute Arbeit* entwickelt, die nachhaltig in die Arbeitsmarktpolitik zu integrieren sind. Hier gilt es insbesondere die folgenden Gesichtspunkte zu beachten:

- Förderung von Beschäftigung, die einen menschenwürdigen Arbeitsplatz mit einer existenzsichernden Entlohnung garantiert
- Gewährleistung und Verbesserung des sozialen Schutzes im Arbeitsleben, einschließlich der Förderung von Interessensabstimmung und sozialem Dialog
- Absicherung der Rechte von abhängig Beschäftigten, insbesondere derer, die aufgrund von arbeitsmarktlichen Benachteiligungen in prekären Bewerber- bzw. Erwerbssituationen stehen.

Als Mitglied der ILO ist die Bundesrepublik im Sinne einer Selbstverpflichtung gehalten, ihre Arbeitsmarktpolitik an diesen ILO-Kriterien für *anständige* bzw. *gute Arbeit* auszurichten, und zwar auch im Hinblick auf die Beschäftigungsförderung und die daran geknüpften rechtlichen Bedingungen. Das grundgesetzlich geschützte Recht der Berufswahlfreiheit muss auch für die arbeitsmarktlich Ausgeschlossenen Geltung haben, für die eine qualifikationsgerechte Vermittlung gewährleistet werden muss. Eine weitere Verschärfung der bereits derzeit äußerst restriktiven Zumutbarkeitsregelungen oder der Zwang zu niedrig entlohnter Arbeit sind deshalb abzulehnen.

Es wäre eine Überforderung der Arbeitsmarktpolitik, von ihr die Lösung der Probleme einer unzureichenden Beschäftigungspolitik zu erwarten. Sie kann Beschäftigungspolitik nicht ersetzen. Sie stellt jedoch ein unverzichtbares, eigenständiges Element in einem beschäftigungspolitischen Gesamtkonzept dar. Insofern muss es darum gehen, dass – im Sinne eines Rechtes auf Arbeit – alle Menschen dauerhaft die Möglichkeit bekommen, einer existenzsichernden Erwerbsarbeit nachzugehen, was für Frauen ebenso wie für die Jugendlichen und sicherlich nicht zuletzt auch für die Älteren gelten muss. Abschiebung in den Haushalt statt Erwerbsarbeit, Abschiebung in sinnlose Maßnahmen statt Ausbildung vor Ort oder auch Abschiebung in Früh-

rente dienen zwar der Verschönerung der arbeitsmarktlichen Statistik, aber keineswegs den legitimen Interessen der Betroffenen an einer existenzsichernden Erwerbsarbeit.

Die Arbeitsmarktpolitik muss einen Beitrag zur Lösung der Probleme leisten, in dem sie insbesondere eine kontinuierliche Förderung des Arbeitskräftepotentials (im Sinne einer zukunftsfähigen Qualifizierung und des Erhaltes, der Wiederherstellung bzw. der Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit) ermöglicht, den Abbau der Arbeitslosigkeit durch Umverteilung bestehender Arbeit fördert, einen strukturpolitischen Beitrag zur Erweiterung des Erwerbsarbeitsvolumens sowie zur Realisierung von Chancengleichheit, Transparenz und Ordnung des Arbeitsmarktes leistet und schließlich den Lebensstandard im Falle von Arbeitslosigkeit sichern hilft.

#### **IV. Aufgaben und Ziel der Arbeitsmarktpolitik**

##### **1. Grundprinzipien**

Eine zukunftstaugliche Arbeitsmarktpolitik hat zwei zentrale Aufgaben zu bewältigen: Sie muss moderne Angebote bereithalten, die angesichts dynamischer Veränderungsprozesse das Funktionieren des zunehmend flexibleren Beschäftigungssystems unterstützen. Gleichermaßen muss sie sozial inklusiv allen Ausgrenzungstendenzen, die sich für einzelne Erwerbstätigen Gruppen aus Ungleichgewichten am Arbeitsmarkt ergeben, entgegenwirken. Eine schlüssige Ausrichtung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auf diese Zielsetzungen setzt die Akzeptanz und Einlösung folgender Grundprinzipien voraus:

##### *– Individueller Rechtsanspruch auf ein Angebot aktiver Arbeitsmarktpolitik*

Was bislang nur für den Bereich der passiven Leistungen gilt, ist systematisch auf präventive und aktive arbeitsmarktpolitische Angebote auszudehnen: Arbeitslosen und Erwerbstätigen ist ein individuell einklagbarer Anspruch auf Förder- und Beschäftigungsangebote einzuräumen. Das bedeutet, dass es sich bei den Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht länger um Ermessensleistungen seitens der Arbeitsämter handeln kann und diese damit auch den Unwägbarkeiten fiskalischer Disposition zu entziehen sind. Der Orientierungsrahmen für Inhalt und Gestalt des arbeitsmarktpolitischen Angebots ergibt sich folgerichtig aus den Kompetenzen, Anforderungen und Bedürfnissen der Individuen, weiterhin aus der notwendigen Gewährleistung existenzsichernder Arbeit für ansonsten Chancenlose sowie aus den im Arbeitsmarkt diagnostizierten berufsfachlichen Trends.

##### *– Gleichgewicht der Vertragspartner*

Die „Beförderung“ der Arbeitssuchenden vom Objekt obrigkeitsstaatlicher Steuerung durch die Arbeitsamtsbürokratie hin zum selbstbestimmten Vertragspartner mit Mitspracherecht und Leistungsansprüchen ist konsequent umzusetzen. Bei „Eingliederungsvereinbarungen“ wie auch bei „Fördern und Fordern“-Konzepten dürfen die Rechte der Betroffenen nicht nur als rhetorische Floskel bemüht werden. Insofern ist eine Förderplanung im Einvernehmen abzustimmen; bei Differenzen müssen neutrale Dritte einbeziehbar sein. Nicht negative Sanktionen, sondern positive Anreize, erweiterte Entscheidungsspielräume und praktische Lebenshilfen für Arbeitslose müssen die Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik bestimmen.

##### *– Finalitätsprinzip statt Konditionalprinzip*

Aktive Arbeitsmarktpolitik fragt nicht länger zurückgewandt nach der Vergangenheit, sondern wird durchgängig finalprogrammatisch auf die Zukunft ausgerichtet. Das bedeutet: Nicht der Nachweis vorangegangener Versicherungszeiten oder der Bezugszeiten von Lohnersatzleistungen schafft konditionalprogrammatisch die Voraussetzung für die Gewährung von Sozialleistungen. Stattdessen werden ausschließlich die angestrebten Ziele der Leistung – wie Arbeitsmarktintegration oder Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit – zur Richtgröße und Anspruchsgrundlage der arbeitsmarktpolitischen Strategie. Diese Trendwende fördert Chancengleichheit und zugleich die Präventionspotentiale der aktiven Arbeitsmarktpolitik, was letztendlich auch das dringend notwendige Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des sozialstaatlichen Solidarsystems zurückgewinnen hilft.

##### *– Synergetische Verbindung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik*

Arbeitsmarktpolitik hat Aufgaben, die über die zweifellos wichtige Funktion des Ausgleichs von Mismatch-Problemen im Arbeitsmarkt hinausreichen. In der Kopplung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik steckt arbeitsplatzgenerierendes Potential, was derzeit noch sträflich vernachlässigt wird. Insbesondere in strukturschwachen Regionen kann durch treffgenaue und effiziente Beschäftigungsförderung gesellschaftlich sinnvolle Arbeit vor Ort erschlossen bzw. brachliegende Arbeit erledigt werden. Nachhaltige Arbeitsmarktpolitik verfolgt den Auftrag, zuvor Ausgegrenzte in das Gemeinwesen wieder einzubinden und bewirkt so Synergien für die Einzelnen und die Gemeinschaft.

– *Finanzielle Grundsicherung bei Arbeitslosigkeit*

Die soziale Sicherung der Individuen ist zu gewährleisten. Das setzt voraus, die bestehenden passiven Leistungen nicht zu reduzieren, sondern armutsfest auszubauen. Finanzielle Verschlechterungen der Vergangenheit – etwa im Bereich der Arbeitslosenhilfe – sind zurückzunehmen. Darüber hinaus ist – wie bereits in der Rentenversicherung – auch in der Arbeitslosenversicherung ein Grundsicherungselement vorzusehen, das den Eintritt von Sozialhilfeabhängigkeit bei Arbeitslosigkeit zukünftig verhindert. Auf diesem Weg werden Parallelstrukturen zwischen Arbeits- und Sozialämtern vermieden und individuell ein angemessener Lebensunterhalt sichergestellt.

– *Verbreiterung der Finanzierungsbasis*

An der Finanzierung der Bundesanstalt für Arbeit aus Sozialversicherungsbeiträgen und ergänzenden steuerlichen Mitteln ist im Prinzip festzuhalten. Auf diesem Weg bleibt auch die Einbindung der Unternehmen in das Finanzierungssystem gewährleistet. Aus Gründen einer sozial gerechten Finanzierung empfiehlt sich allerdings die Umstellung auf eine breitere Basis. Dies ist durch eine Arbeitsmarktsteuerung auch für Beamte und Selbständige sowie durch die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenzen zu erzielen. Für die neu in die Versicherung einbezogenen Gruppen („neue Selbständige“) müssen daraus natürlich auch entsprechende Leistungsansprüche erwachsen.

## 2. Notwendige Reformen

***Statt blinder Marktsteuerung: Die demokratische, ergebnisorientierte Steuerung durch eine neuorganisierte und öffentlich kontrollierte Bundesagentur für Arbeit***

Der Umbau der bisherigen Bundesanstalt für Arbeit (BA) in eine öffentlich verantwortete und steuernde Arbeitsmarktagentur ist angesichts der Gestaltungsaufgaben in der Arbeitsmarktpolitik unumgänglich. Ohne eine zügige Umorganisation der BA hängen andere Reformschritte im luftleeren Raum. Unverzichtbare Aspekte dieser Umsteuerung auf eine moderne, kundenorientierte Dienstleistungen erbringende Institution sind:

– *Neue Personalstruktur*

Die künftige Bundesagentur mit ihren Untergliederungen muss einen zentralen Beitrag zur Koordinierung der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Akteure leisten. Sie wird eine entsprechende Rolle nur wahrnehmen können, wenn sie über eine angemessene Personalausstattung verfügt. Die Ausbildung der Beschäftigten muss reformiert werden, wobei die „aktive Arbeitsförderung“ bestimmend für ein neues berufliches Leitbild werden sollte.

– *Transparente Selbstverwaltung*

Die neue Agentur sollte auch weiterhin durch eine drittelparitätische Selbstverwaltung mit ausweiteten Kontroll- und Steuerungsbefugnissen begleitet werden. Eine transparente Offenlegung des Zustandekommens arbeitsmarktpolitischer Entscheidungen ist zu gewährleisten. Als Ausdruck der Demokratisierung der Steuerung der Bundesagentur ist stärker als bislang die Mitbestimmung der Betroffenen, d.h. von Arbeitslosen, anzustreben.

– *Erweiterung der dezentralen Handlungsspielräume*

Die Arbeitsämter sollten zum Zentrum der regionalen Arbeitsmärkte werden. Dies erfordert neue Kommunikations- und Kooperationsstrukturen mit lokalen Akteuren – Betrieben, Beschäftigungsträgern, Verbänden. Gegenüber der Bundeszentrale sind die Entscheidungsbefugnisse der dezentralen Ebene zu stärken. Dem Leitbild einer lernenden Organisation verpflichtet ist eine systematische Öffnung für Innovationsimpulse von außen anzustreben.

– *Synergetische Kooperationsstrukturen*

Die Parallelität und Konkurrenz arbeitsmarktpolitischer Förderstrukturen muss zurückgefahren werden. Vielmehr empfiehlt es sich, die lokalen Kompetenzen der Kommunen einerseits und die instrumentellen Kompetenzen der Arbeitsverwaltung andererseits in regionalen Einheiten für Arbeit und Strukturentwicklung zu verbinden. Dies könnte endlich einer orts-, bürger- und wirtschaftsnahen Verzahnung von Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik zum Durchbruch verhelfen.

– *Optimierung der Steuerungsfunktion*

Strategische Budgetorientierung sollte an die Stelle operativer Einzelförderung treten. Um kontraproduktive Anreizstrukturen zu verhindern, muss die Trägerfinanzierung weniger teilnehmerbezogen und stärker auf Projektförderung umgestellt werden. Die bisherige Form der Finanzierung der Leistungen der aktiven Arbeitsförderung in Form von "Maßnahmen" führt zu Anreizsystemen, die den Zielen der Arbeitsförderung oft entgegen stehen. Die Steuerung sollte vermehrt über Zielgrößen in Kopplung mit geeigneten Controlling-Instrumenten erfolgen.

– *Evaluation und Controlling*

Die aktive Arbeitsmarktpolitik muss sowohl ein ergebnis- als auch ein prozessorientiertes Handeln der Akteure in der Beschäftigungsförderung durch Zielvereinbarungen und dementsprechende Evaluationen unterstützen, wobei verbindliche Kriterien als Rahmenregelungen festzulegen sind. Hierfür sind polyvalente Erfolgsmaßstäbe erforder-

derlich, die neben der Arbeitsmarktintegration in der Eingliederungsbilanz vor allem auch die Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (Employability) sowie die Sozialintegration und die individuelle Stabilisierung in einer speziellen Sozialbilanz erfassen müssen. Durch Differenzierung der Erfolgsmessung nach Zielgruppen und spezifischen Integrationsbedingungen ist zu verhindern, dass weder ein creaming-the-poor noch eine soziale Selektion in der Beschäftigungsförderung Platz greifen kann.

### ***Qualifizierung und Zielgruppenorientierung statt Niedriglohnsubventionierung***

Um die Beschäftigungsfähigkeit des Arbeitskräftepotentials auszubauen, kommt der Zielgruppenarbeit nach wie vor eine zentrale Funktion zu. Dabei umfasst Beschäftigungsfähigkeit mehr als die Steigerung der individuellen Fähigkeiten der einzelnen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer; vielmehr müssen die Rahmenbedingungen des regionalen Arbeitsmarktes einbezogen werden.

Die Grund- und Weiterqualifizierung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhält einen immer höheren Stellenwert. Sie zu fördern ist Aufgabe des Staates und der Gesellschaft, wobei die Wirtschaft aber nicht aus ihrer Verantwortung für die betriebliche Aus- und Weiterbildung entlassen werden darf.

Neben der betrieblichen kommt der externen Weiterbildung zunehmende Bedeutung zu. Aktive Arbeitsmarktpolitik muss eine auf lebenslanges Lernen angelegte Weiterbildungspolitik fördern und so bereits jetzt die in den nächsten Jahrzehnten notwendig werdende stärkere Einbeziehung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Arbeitsprozess vorbereiten. Innovative Verknüpfungen arbeitsorganisatorischer Konzepte mit arbeitsmarktpolitischen Angeboten sind zukünftig verstärkt zu realisieren.

Die Qualität der (externen) Weiterbildung darf nicht nur an der Effizienz, sondern muss auch an der Effektivität gemessen werden. Eine moderne Weiterbildung muss unter Einbeziehung der Chancengleichheit auf Nachhaltigkeit der Eingliederung zielen, statt auf kurzfristige Vermittlungen zu setzen, die für einen Teil der Betroffenen mit Dequalifizierungsprozessen verbunden sind.

In diesem Sinne sind die Weiterbildungspolitik und die Zielgruppenarbeit die anzustrebende Alternative zu Subventionen mit der Gießkanne, die vielfach mit allzu großen Streu- und Mitnahmeeffekten bei der Förderung eines Niedriglohnbereichs das eigentliche Ziel existenz- und menschenwürdesichernder Erwerbsarbeit verfehlen.

### **Aktive Arbeitsmarktpolitik durch Beschäftigungsmaßnahmen**

Selbst bei einer – demografisch bedingt – tendenziell sinkenden Arbeitslosenquote bedarf es der Verstärkung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik, um der weiteren Verfestigung der Langzeitarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, der raschen Veränderung von Qualifikationsanforderungen gerecht zu werden und dem nach wie vor sehr hohen arbeitsmarktpolitischen Handlungsbedarf in den neuen Bundesländern Rechnung zu tragen.

Da wo ein eklatanter Mangel an Arbeitsplätzen im ersten Arbeitsmarkt herrscht, wird auf absehbare Zeit der Ausbau und nicht der Abbau öffentlich geförderter Beschäftigungsmaßnahmen benötigt. Dies gilt besonders für gewisse Regionen – in Ostdeutschland aber auch in Teilarbeitsmärkten Westdeutschlands – wie für bestimmte Zielgruppen. Die öffentliche Beschäftigungspolitik ist wieder zu verstärken. Der Abbau von Struktur- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist eine strukturpolitisch kontraproduktive Antwort.

Wenn hier öffentlich geförderte Beschäftigung befürwortet wird, heißt dies nicht, dass diese unabänderlich das gleiche Profil aufzuweisen hätte wie in zurückliegender Zeit. Mit Blick auf die besonderen Erfordernisse und Vermittlungsschwierigkeiten ist für bestimmte Zielgruppen (Ältere, Chancenlose etc.) eine längerfristige Ausgestaltung der Förderzeiträume zu realisieren.

Dies dient auch dem Zweck einer dauerhaften Stärkung der sozialen und kulturellen Infrastruktur. Eine zielgruppenorientierte ergänzende Förderung tätigkeits- und zivilgesellschaftlicher Strukturen durch die BA-Arbeitsmarktpolitik setzt allerdings voraus, dass die dort angebotenen Arbeiten, Arbeitsinhalte und eingegangenen Arbeitsbedingungen durch die Arbeitslosen frei wählbar sind. Das erfordert eine Öffnung der BA-Arbeitsförderung für die Entwicklung und Durchführung selbst konzipierter und gewählter Projekte in Eigenregie von Arbeitslosen.

### **Passive Leistungen erhalten**

Der Grundsatz "Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren" wird in der politischen Debatte vielfach dahin gehend fehlinterpretiert, die passiven Leistungen zu Lasten der Betroffenen zu kürzen.

Angesichts der bestehenden Arbeitsplatzlücke liegt das Problem offensichtlich nicht in der angeblichen Arbeitsunwilligkeit der Betroffenen. Passive Leistungen tragen dazu bei, das heutige Lohnniveau zu halten. Sie ermöglichen soziale Sicherung und sind eine wesentliche Grundlage für die erfolgreiche Arbeitsplatzsuche. Konkret

bedeutet dies: Die bestehenden Leistungen dürfen nicht nur nicht noch weiter reduziert werden, sondern müssen um eine armutsfeste Mindestsicherung ergänzt werden. Leistungskürzungen der vergangenen Jahre – wie Abschaffung der originären Arbeitslosenhilfe oder die jährlich stattfindende Herabbemessung der Arbeitslosenhilfe um 3% – müssen zurückgenommen werden.

Die passiven Leistungen stellen gleichzeitig auch die Basis für die Qualität der aktiven Arbeitsmarktpolitik dar. Sie bieten einen Anreiz für die Arbeitsämter, den Betroffenen eine attraktive arbeitsmarktpolitische Maßnahme vorzuschlagen. Die bestehenden passiven Leistungen dürfen auch aus diesem Gesichtspunkt nicht noch weiter reduziert werden.

### **Finanzierung verstetigen und gerechter gestalten**

Die Beitragsfinanzierung als Grundlage der Arbeitslosenversicherung ist alleine schon aus verteilungspolitischen Gründen aufrecht zu erhalten. Um die Einheit von aktiven und passiven Leistungen nicht zu zerstören, ist eine Aufteilung zwischen beitragsfinanzierter Lohnersatzleistung einerseits und steuerfinanzierter aktiver Arbeitsmarktpolitik andererseits zu vermeiden. Allerdings muss die Beitragsfinanzierung durch steuerfinanzierte Mittel ergänzt werden, um die Ausgleichsfunktion zwischen den Regionen nicht nur den Beitragszahlern aufzubürden und um eine antizyklische Arbeitsmarktpolitik betreiben zu können.

Die Beitragsfinanzierung sollte durch einen regelgebundenen steuerfinanzierten Bundeszuschuss ergänzt werden, dessen Höhe sich an der Höhe der Arbeitslosenzahl bemisst. Weiterhin ist über den Weg einer Arbeitsmarktabgabe die Einbeziehung von Beamten und Selbständigen in das Finanzierungssystem zu realisieren. Letzteres gerade auch vor dem Hintergrund, dass die aktuelle Arbeitsmarktpolitik instrumentell „neue Selbständigkeit“ als erfolversprechenden Ausstieg aus der Arbeitslosigkeit favorisiert.

### **Fazit**

Deshalb appellieren die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner:

- Wir brauchen einen gesellschaftlichen Konsens über die inhaltliche und finanzielle Verstetigung der Arbeitsmarktpolitik, und zwar jenseits einzelner Legislaturperioden.
- Wir benötigen eine Parteien übergreifende Verständigung über die sozialstaatliche Funktion der Arbeitsmarktpolitik.
- Wir wollen die Modernisierung der arbeitsmarktpolitischen Institutionen, die auf Demokratisierung und eine stärkere Ergebnisorientierung im Sinne sozialstaatlicher Aufgaben zielt.
- Wir brauchen auch in Zukunft eine anspruchsvolle und zielgruppenspezifische Arbeitsmarktpolitik statt einer pauschalen Förderung von Niedriglöhnen. Eine angemessene Strategie für die Bundesrepublik Deutschland kann nur in einer Hochlohnstrategie und damit verbunden in einer Qualifizierungsstrategie liegen.
- Die passiven Leistungen sind zumindest in ihrem bisherigen Umfang zu erhalten und armutsfest zu gestalten. Sie sind Grundlage der sozialen Sicherung, stärken die Qualität der Beschäftigung und ermöglichen die Suche nach einer angemessenen Erwerbsarbeit.

---

Unterzeichnerinnen/Unterzeichner (Stand 12.10.2002): Prof. Dr. Gerhard Bäcker, Mönchengladbach; Mechthild Bayer, ver.di-Bundesvorstand, Berlin; Gisela Beck, GATE, Hamburg; Uwe Becker, Leiter Evang. Sozialwerk, Köln; Philipp Becker, IG Metall, Oranienburg; Angelika Beier, Förderverein gewerk. Arbeitslosenarbeit, Bielefeld; Wolfgang Belitz, SWI der EKD, Bochum; Silke Bemann, DGB-Sekretärin, Erfurt; Prof. Dr. Frank Berg, BISS, Berlin; Hartwig Berger, Bündnis90/Die Grünen, Berlin; Dr. Sigrid Betzelt, Zentrum für Sozialpolitik Uni Bremen; Dr. Reinhard Bispinck, WSI in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf; Ronald Blaschke, Netzwerk Arbeit und Zukunft Sachsen; Friedel Böhse, Berufsschullehrer, Löhne; Dr. Hermann Bömer, Dortmund; Peter Borgmann, KV Bochum/Wattenscheid Bündnis90/Die Grünen; Dr. Andreas Bovenschulte, Bremen; Gisela Breil, ver.di, Düsseldorf; Kirsten Joachim Breuer, DGB-Jugendbildungsreferent, Erfurt; Mathias Brodkorb, geschäftsf. Landesvorstand der SPD MV, Rostock; Ulla Brombeis Bündnis 90/Die Grünen, Mönchengladbach; Peter Burkowski, Superintendent des ev. Kirchenkreises Recklinghausen; Renate Büttner, IAT, Gelsenkirchen; Christoph Cesko, Landesvorstand Grüne Jugend Thüringen, Erfurt; Reinhard Dankert, MdL, Rostock; Paul Decruppe, DGB-Sekretär, Siegen; Horst Delkus, Wirtschaftsförderer, Dortmund; Peter Deutschland,

DGB-Bezirksvorsitzender Nord, Hamburg; Dr. Richard Dewes, Anwalt, Rottenbach/Thüringen; Matthias Dittmann, Vors. Arbeitslosenverband Deutschland, Leipzig; Prof. Dr. Rolf Dobischat, Duisburg; Jochen Dohn, Hanau; Herbert Dörmann, Werkstatt Unna; Rolf Düber, DGB-Sekretär, Erfurt; Jutta Dümpe-Krüger, Bündnis 90/Die Grünen, Lippe; Prof. Dr. Günter Ebbrecht, IKG, Iserlohn; Birgit Ebel, Sprecherin der LAG Frauen NRW Bündnis90/Die Grünen, Bielefeld; Anne Eberle, Bundeserwerbslosenausschuss ver.di, Dortmund; Raimund Echterhoff, ver.di, Bochum; Eberhard Einsiedler, Vorsitzender HPR der BA; Prof. Dr. Dieter Eißel, Giessen; Edmund Erlemann Probst des Gladbacher Münsters; Johannes Eschweiler, Vors. Koordination kirchl. Arbeitslosenprojekte im Bistum Aachen; Dr. Christel Faber, Universität Bielefeld; Prof. Dr. Peter Faulstich, Hamburg; Joachim Gerd Fuchs, Ministerialrat, Erfurt; Barbara Ganzenmüller, KV Bündnis90/Die Grünen, Schwäbisch Gmünd; Ortrun Gauper, Abt. Wirtschafts- und Tarifpolitik DGB-Bundesvorst., Berlin; Axel Gerntke, IG Metall Vorstand, Frankfurt/M.; Michael Gerstenberger, MdL, Gera; Jürgen Glaubitz, ver.di Landesbezirk NRW, Düsseldorf; Heiko Glawe, DGB-Bezirk Berlin/Brandenburg; Gaby Gottwald, ABAKUS, Hamburg; Dieter Gunst Mitgl. HPR der BA; Eberhard Hahn, Sozialpfarrer, Bielefeld; Reinhard Hahn, IG Metall Vorstand, Frankfurt/M.; Peter Heller, Gewerkschaftsrat ver.di, Leipzig; Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach, Frankfurt; Detlef Hensche, Ex-Vorsitzender der IG Medien, Berlin; Ralf Henze, KV Mannheim Bündnis90/Die Grünen; Olaf Heppe, S.I.G.N.A.L., Schwerte; Marion Herrmann, Arbeitslosenausschuss GEW, Berlin; Prof. Dr. Rudolf Hickel, Bremen; Dr. Renate Hill, Geschäftsführerin Landesfrauenrat Mecklenburg-Vorpommern, Rostock; Prof. Dr. Klaus Hofemann, Köln; Hans-Hermann Hoffmann, Arbeitsloseninitiative Thüringen, Erfurt; Helmut Holter, Minister für Arbeit und Bau MV/stellv. Ministerpräsident, Schwerin; Heiko Holtgrave, Akoplan-Institut, Dortmund; Martin Huhn, Industriepfarramt Nordbaden, Mannheim; Christian Iwanowski, IG Metall Bielefeld; Frank Iwer, IMU-Institut, Stuttgart; Dr. Harry W. Jablonowski, SWI der EKD, Bochum; Anne-Marie Jaekel, Bielefeld; Brigitte Jäger, KDA-Fachausschuss Arbeitslosigkeit, Düsseldorf; Prof. Dr. Traugott Jähnichen, Bochum; Jutta Jekel, Pfarrerin im Zentrum Gesell. Verantwortung der evang. Kirche Hessen/Nassau, Mainz; Petra Jungen, Leiterin ArbeitslosenZentrum Düsseldorf; Prof. Dr. Wolf-Dieter Just, Bochum; Dr. Mario Kaese, MdBB, Bremen; Prof. Dr. Jörg Kammler, Osnabrück; Prof. Dr. Anastasios Karasavvoglu, University of Kavala, Griechenland; Günther Karen-Jungen Düsseldorf; Albert Karschti, Vorstand KV Oberhausen Bündnis90/Die Grünen; Martina Kattein, ver.di, Erfurt; Prof. Dr. Siegfried Katterle, Bielefeld; Volker Kersting, ZEFIR Uni Bochum; Prof. Dr. Hans Ulrich Kibbel, Immensoll; Dr. Ute Klammer, WSI in der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf; Angela Klein, Runder Tisch der Erwerbslosengorg.; André Kleinhempel, COMBAT, Hamm; Dr. Larissa Klinzing, Bundesvorstand der GEW, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Arno Klönne, Paderborn; Jürgen Klute, Industrie und Sozialpfarrer, Herne; Dr. Heidi Knake-Werner, Senatorin für Gesundheit, Soziales und Verbraucherschutz, Berlin; Prof. Dr. Ulla Knapp, Hamburg; Renate Knapper, ver.di, Stuttgart; Reinhard Knisch, DGB-Regionsvorsitzender, Rostock; Dr. Matthias Knuth, IAT, Gelsenkirchen; Maria Koch, IKG, Iserlohn; Dr. Klaus Kock, Sozialforschungsstelle, Dortmund; Roland Kohsiek, ver.di-Landesbezirk Hamburg; Rikus Kolthoff, Arbeitslosenselbsthilfe, Leer; Ralf Köpke, DGB-Kreisvorsitzender, Krefeld; Stefan Körzell, DGB-Bezirksvorsitzender Hessen-Thüringen; Dr. Uli Kowol, Universität Bielefeld; Prof. Dr. Karl Krahn, Bielefeld; Ralf Krämer, ver.di-Bundesvorstand, Berlin; Daniel Kreutz, Sozialreferent, Köln; Prof. Dr. Michael Krummacher, Bochum; Markus Kurth, Kreisverb. Dortmund Bündnis90/Die Grünen; Sven Lehmann, Landesvorsitzender Grüne Jugend NRW; Steffen Lemme, DGB-Sekretär Region Mittelthüringen; Hans Peter Leymann-Kurtz, Bürgermeister, Essen; Hartmut Limbeck, ver.di-Landesleiter NRW, Düsseldorf; Prof. Gerhard Löhlein, FH Frankfurt; Hanjo Lucassen, DGB-Landesvorsitzender Sachsen, MdL; Prof. Dr. Christa Luft, Berlin; Karin Manneke, ZEPPRA, Hannover; Christa Martens, IBS, Iserlohn; Rainer B. Matschke, Vors. Bundesvorstandes KDA in der EKD, Osnabrück; Prof. Dr. Harald Mattfeldt, Hamburg; Holger Menze, ver.di-Bundesvorstand, Berlin; Gabriele Meyer, ver.di, Berlin; Anna Meyer, Hamburg; Rüdiger Mikeska, Bundeskoor. ALV Deutschland, Leipzig; Margret Mönig-Raane stellv. Vorsitzende ver.di, Berlin; Helmut Mösko, iabos, Minden; Marc Mulia, Universität GH Duisburg; Thomas Münch, KALZ, Köln; Dr. Frank Muttschall, Berlin; Lothar Nätebusch, Vors. Bezirksverband BAU, Berlin; Jennifer Neubauer, Ruhr-Universität Bochum; Gerd Nies, stellv. Vorsitzender ver.di, Berlin; Kurt Nikolaus, Vorstandsvors. ver.di-Bundeserwerbslosenausschusses, Berlin; Bernhard Nolz, Träger des Aachener Friedenspreises 2002, Siegen; Karl Obermann, ver.di Bundesbereichsvorst. Sozialversicherung, Saarbrücken; Wolfgang Otto, IG Metall Nordhessen; Lioba Panchoo, Gelsenkirchen; Peter Pankau, wiss. Mitarbeiter Werkstatt, Unna; Detlev Paul, Herford; Peter Petersen, KBR-Vorsitzender Grone-Schule, Hamburg; Jens Petring, Fraktionsgeschäftsführer, Düsseldorf; Prof. Dr. Wolfgang Popp, Siegen; Dieter Prümen, Mitgl. HPR der BA; Dr. Hartmut Przybylski, SWI der EKD, Bochum; Frank Puin, Hochschuldozent, Hannover; Peter Rath, pad, Witten; Dr. Sabine Reiner, ver.di-Bundesvorstand, Berlin; Petra Reinhardt, Geschäftsführerin VBB, Bremen; PD Dr. Norbert Reuter, RWTH Aachen; Wolfgang Rhode, geschäftsf. Vorstandsmitglied IG Metall, Frankfurt/M.; Dr. Gerhard und Ursula Richter, IMU-Institut, Berlin; Christoph Rinneberg, Wembach; Michael Rittberger, MALZ, Moers; Dr. Horst Röhr, CJD Dortmund; Kirsten Rölke, geschäftsf. Vorstandsmitglied IG Metall, Frankfurt/M.; Pfarrer Johannes Roscher, EKD-Beauftragter für Fragen der Arbeitslosigkeit, Zschopau; Dr. Jürgen Rubelt, Koop. Wissenschaft/Arbeitswelt TU Berlin; Karl Sasserath, Arbeitslosenzentrum Mönchengladbach; Hans-Jürgen Sattler, ver.di-Bundesvorstand, Berlin; Franz Schaible, GAB-Verband, Bielefeld; Henning Schierholz, INJAB e.V., Hannover/Magdeburg; Albert Schindlbeck, Fraktion Die Grünen im Stadtrat Freising; Wolfgang Schmechel, Mitgl. HPR der BA; Horst Schmitthenner, geschäftsf. Vorstandsmitglied IG Metall, Frankfurt/M.; Karsten Schneider, Universität Kassel; Dieter Scholz, DGB-Landesvorsitzender Berlin/Brandenburg; Dr. Margit Schratzenstaller, Universität Göttingen; Dr. Esther Schröder, MdL, Potsdam; Paul Schröder, Institut Arbeit und Jugend, Bremen; Monika Schrodt, Netzwerk BücherFrauen, Münster; Peter Schrott, stellv.

Vorsitzender ver.di-Bezirk Berlin; Dr. Michael Schuler, FIAB, Recklinghausen; Klaus Schüller, DGB-Sekretär, Meiningen; Ulrich Schumacher, Dortmund; Jürgen Schumann, Vors. Förderverein gewerk. Arbeitslosenarbeit, Bielefeld; Brigitte Schumann, Sprecherin LAG Bildung Bündnis90/Die Grünen NRW; Reinhard Schwitzer, 1. Bevollmächtigter IG Metall, Hannover; Dr. Werner Sengenberger, Leiter Hauptabteilung ILO a.D.; Ursel Sickendiek, Technische Universität Dresden; Markus Sippl, München; Sylvia Skrabs, ver.di-Bundesvorstand, Berlin; Joachim H. Spangenberg, SERI, Köln; Dr. Bernhard Spies, Projektbüro ESF Thüringen, Erfurt; Frank Spieth, DGB-Bezirksvorsitzender Thüringen; Dr. Margret Steffen, DGB-Bezirk Sachsen; Prof. Dr. Brigitte Stolz-Willig, Frankfurt/M.; Manfred Sträter, Gewerkschaft NGG, Dortmund; Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Frankfurt/M.; Ingo Stucke, Jugendbildungsref. DGB-Jugend OWL, Bielefeld; Olaf Sund, Staatssekretär a.D., Lachendorf; Norbert Szepan, ver.di, Dortmund; Susanne und Wolfgang Tatje, Bielefeld; Claudia Temps, wiss. Mit., Rostock; Wolfgang Thiel, MdL, Senftenberg; Wolfgang Thiel, MdL, Senftenberg; Franz Tremel, stellv. ver.di-Vorsitzender, Berlin; Karin Trepke, Ratsfraktion Bündnis90/Die Grünen, Mainz; Dr. Axel Troost, PIW, Bremen; Prof. Dr. Achim Trube, Siegen; Marcus Unbenannt, Greifswald; Klaus Dieter Utoff, IG Metall, Chemnitz; Erwin Vitt, geschäftsf. Vorstandsmitglied IG Metall, Frankfurt/M.; Walter Vogt, Vorstandsmitglied IG Metall, Neuwied; Prof. Dr. Edeltraud Vomberg, Mönchengladbach; Manfred von Hebel, LAG Jugendsozialarbeit Nds., Hannover; Gisela von Mutius, Akademie Management und Politik der FES, Bonn; Prof. Dr. Peter von Oertzen, Hannover; Dr. Alexandra Wagner, FIA, Berlin; Dr. Viktoria Waltz, Universität Dortmund; Günther Waschkuhn, stellv. ver.di-Landesleiter Berlin/Brandenburg ; Felicitas Weck, Mitglied SprecherInnenrat BasisGrün, Hannover; Prof. Dr. Gerhard Wegner, Leiter des KDA, Hannover; Hans Helmut Weigmann, Witten; Rüdiger Weiser, GF KDA der EKD, Boll; Dr. Felix Welti, Universität Kiel; Reiner Welz, Maßarbeit e.V., Herford; Michael Wendl, stellv. ver.di-Landesbezirksleiter, München; Dr. Erich Werthebach, Arbeitsstelle IG Metall/Ruhruni., Bochum; Michael Wiedemeyer, Klaus-Novy-Institut, Köln; Jörg Wiedemuth, ver.di-Bundesvorstand, Berlin; Christian Wiglow, SPD Ratsmitglied, Ratingen; Stefan Wogawa, Soziologe, Blankenhain; Prof. Dr. Norbert Wohlfahrt, Bochum; PD Dr. Frieder Otto Wolf, FU Berlin; Torsten Wolf, DGB-Qualifizierungskoordinator, Erfurt; Dr. Henner Wolter, Rechtsanwalt, Berlin; Eduard Wörmann, Pastor, Soest; Horst Zaar Pro Arbeit e.V., Aachen; Karl-Friedrich Zais, MdL, Chemnitz; Ulrich Zucht, Bündnis 90/Die Grünen, KV Bielefeld

---

*Kontaktanschriften: Jürgen Klute, Zeppelinstr. 7, 44651 Herne, Fax. 02325/370753, mail@juergen-klute.de*

*Dr. Axel Troost, Albersstr. 12 B, 28209 Bremen, Fax. 0421/4914488, piw-bremen@t-online.de*

*Internet: [www.aktive-arbeitsmarktpolitik.de](http://www.aktive-arbeitsmarktpolitik.de)*