

Josef Schmid (KN, 18.4.2008)

Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik in den Bundesländern:

Variation und Evolution

Vortragsversion – Bitte nicht zitieren!

Wer sich mit der Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer beschäftigt, der kommt schnell in Begründungszwänge, denn das Thema genießt keine große politische, mediale oder wissenschaftliche Aufmerksamkeit. Man gleicht daher einem Zuschauer von Regionalliga-Fußball – und dazu muss man bekanntlich schon ein echter Fan sein, also ein erhebliches Maß an Irrationalität an den Tag legen.

Vielleicht ist dies aber doch ein vorschnelles Urteil und der genauere Blick auf das Phänomen enthüllt nicht keine, sondern eine andere Rationalität, deren Analyse durchaus ertragreich sein kann. Das ist mein Anliegen, das ich in drei Schritten bzw. in der Beantwortung von drei Fragen behandeln werde:

- a) Was machen die Länder in diesem Politikfeld? Welche Ausgaben werden getätigt und was sind die Determinanten dafür?
- b) Was sind die Besonderheiten und Unterschiede im Verhältnis der aktiven Arbeitsmarktpolitiken der Länder und des Bundes?
- c) Wie lassen sich die unterschiedlichen Policy-Domänen erklären bzw. historisch rekonstruieren?

Kurz gesagt: Es geht einerseits um Variation und andererseits um Evolution.

Zentrale Begriffe und Konzepte der Arbeitsmarktpolitik

Um die Problematik angemessen zu analysieren, ist es aber notwendig, vorab eine Begriffsklärung vorzunehmen. Hier soll von aktiver Arbeitsmarktpolitik dann die Rede sein, wenn es um den Ausgleich von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage; etwa durch Arbeitsvermittlung, Betreuung und Beratung, Zuschüsse zu Lohnkosten, Qualifizierung sowie Förderung von Existenzgründungen und beruflicher Mobilität geht. Weniger bedeutsam ist in diesem Zusammenhang die passive bzw. kompensatorische Arbeitsmarktpolitik, also

die Lohnersatzleistungen, die den Lebensunterhalt sichern sollen.¹

Damit liegt die Arbeitsmarktpolitik in einem nicht immer spannungsfreien Grenzbereich zwischen der Sozial- und der Wirtschaftspolitik. Die formale Kompetenz wird nach Art. 74 Nr. 12 GG im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung beim Bund verortet. Demnach ist dieser für die "Arbeitsvermittlung und die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung" zuständig. Zentrale Institution ist neben dem Arbeitsministerium die Bundesagentur bzw. früher Bundesanstalt für Arbeit (BA). Diese Fokussierung auf die Aktivitäten der BA und des Bundes - v.a. des Arbeitsministeriums - greift allerdings zu kurz, da in den letzten Jahrzehnten die Bundesländer und - mit bzw. hinter ihnen - die Europäische Union in dem Politikfeld an Bedeutung gewonnen haben.

Exkurs zur Debatte um die Wirkung von aktiver Arbeitsmarktpolitik

Für die aktive Arbeitsmarktpolitik werden bundesweit derzeit gut 1% des BIP ausgegeben. Zugleich ist ihre Wirkung umstritten, da es zu negativen Verdrängungs- und Substitutionseffekten kommt; positiv wird dagegen die Förderung der Mobilität und die Verbesserung der Qualifikation von Arbeitskräften gesehen. Bei der Beurteilung der Arbeitsmarktpolitik sind aber auch ihre Grenzen zu berücksichtigen. So ist die in der Öffentlichkeit ständig präsentierte aggregierte Arbeitslosenquote kein geeigneter bzw. ausreichender Indikator für die Beurteilung der Problemlagen und die Wirksamkeit der staatlichen Politik. Georg Altmann formuliert das Problem so: "Die Arbeitsmarktpolitik anhand gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarktdaten wie der Arbeitslosenquote zu beurteilen, wäre daher so wenig sinnvoll wie die Beurteilung eines Bodenverlegers nach der Gesamtqualität eines Hauses, bei dessen Erbauung er für die Verlegung von Parkett und Fliesen zuständig war" (Altmann 2004: 217).

Die Wirkungspotentiale der Arbeitsmarktpolitik werden besser und fairer bewertet, wenn man nicht nur die Aggregate, sondern ergänzend a) die Entwicklung der Problemgruppen am Arbeitsmarkt sowie b) die Erwerbsquote betrachtet. Hier eine Verbesserung zu erreichen bildet eine angemessene Messlatte zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit der

¹ Ferner gibt es innerhalb der Arbeitsmarktpolitik die Gestaltung der Arbeitsmärkte und ihrer Rahmenbedingungen, worunter auch Flexibilisierung und Deregulierung fallen (Arbeitsmarktordnungspolitik). Beschäftigungspolitik zielt hingegen auf das Gesamtniveau der Beschäftigung. Ziel der Intervention ist also, dass all jene Maßnahmen zum Einsatz gelangen, die sowohl die Höhe der Beschäftigung als auch die regionale und sektorale Beschäftigungsstruktur durch wirtschafts- und wachstumsfördernde Instrumente verbessern sollen.

Arbeitsmarktpolitik - v.a. auch der Länder. Dahinter stehen grundsätzliche sozialtheoretische Überlegungen zur Rolle von Risiko und Gerechtigkeit auf modernen Arbeitsmärkten. Wichtig ist als erstes die Unterscheidung von Risiko und Gefahr. Von Gefahr kann man - so Luhmann (1990: 662) - nur dann sprechen, wenn der etwaige Schaden durch das Umfeld verursacht wird und kollektiv anfällt; Risiko dagegen impliziert, dass der Schaden auf das Verhalten, einschließlich das Unterlassen, der Betroffenen zurückgeführt werden kann und individuell anfällt. Das ist der Kern von "Fördern und Fordern".

Wichtig sind zweitens gerechtigkeitstheoretische Überlegungen, wie sie vor allem Rawls (1990) postuliert hat. Er vertritt das sog. Differenzprinzip, wonach jede Ungleichheit gerechtfertigt ist, solange sie die Position der ökonomisch am schlechtesten gestellten Gruppe verbessert. Hier haben dann auch staatliche Maßnahmen anzusetzen, was in diesem Falle eine Konzentration auf die besonders betroffenen Teilgruppen der Arbeitslosen impliziert. Das ist der Unterschied zu den ökonomischen Wohlfahrtstheoretikern und Utilitaristen, die für die Maximierung des Durchschnitts eintreten (also die Senkung der Arbeitslosenquote insgesamt), während Rawls sich für die Maximierung des Minimums ausspricht.

Aktivitäten der Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Für die Beurteilung der Aktivitäten der Bundesländer sowie zum Vergleich mit dem Bund werden nur die aktiven Maßnahmen herangezogen. Die empirische Grundlage bildet eine in Tübingen durchgeführte Analyse der Haushalte der Bundesländer in den Jahren 2001-2006, wobei nicht auf das System der Funktionskennziffern rekurriert wurde, da dieses erhebliche Schwächen aufweist und nur zur groben Orientierung taugt (zum Vorgehen vgl. Schmid u.a. 2004 Kohler 2004).²

Die von uns verwendete Datenbasis erlaubt ferner, nicht nur die Aggregate heranzuziehen, sondern darüber hinaus zwischen verschiedenen sachlichen Schwerpunkten zu unterscheiden. Wichtig ist v.a. die Differenzierung zwischen primär sozialpolitischen und eher wirtschafts- und strukturpolitischen Maßnahmen. Zu den weiteren Variablen, mit denen in dem Datensatz operiert wird, gehören die Zugehörigkeit zu einer Ländergruppe (Ost-, West-, Stadtstaaten) und das für die Mittelverwendung zuständige Ministerium.

² Hinter diesen Haushaltsdaten stecken eine Fülle von Programmen und Maßnahmen, die hier nicht im einzelnen

Welche Unterschiede treten auf der Basis dieser Daten zu Tage? Als erstes wird erkennbar, dass die Ausgaben zwischen den Bundesländern deutlich variieren; am höchsten sind sie in Ostdeutschland und in den Stadtstaaten. Hier wirkt sich einerseits der hohe Problemdruck und andererseits die institutionellen Besonderheiten des Zusammenfallens von Landes- und kommunalen Aufgaben aus. Interessant sind zum zweiten auch die gravierenden Unterschiede zwischen a) sozial- und b) strukturpolitischen Ausgaben bzw. Orientierungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik der Länder. Sie liegen im Durchschnitt

- in Ostdeutschland bei 86% bzw. 11% - also mehr Sozial- als Strukturpolitik,
- im Westen nur bei 60% bzw. 26% - also eine etwas andere Schwerpunktbildung
- in den Stadtstaaten bei 74% bzw. 23% - also in der Mitte.

Die Reste entfallen auf sonstige Aktivitäten. Im übrigen sind das grobe Taxonomien, die keine politischen Wertungen enthalten.

Tabelle: Durchschnittliche Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Landeshaushalt 2001-2006 (eigene Erhebungen)

Bundesland	Ausgaben pro Arbeitslosem (in Euro je Jahr)	Prozent-Anteil der strukturpolitischen Ausgaben an den Gesamtausgaben	Prozent-Anteil der sozialpolitischen Ausgaben an den Gesamtausgaben
Westdeutschland	360,9	25,8 %	59,6 %
Baden-Württemberg	265	33,07 %	51,26 %
Bayern	326	33,83 %	44,23 %
Hessen	276	51,88 %	45,97 %
Niedersachsen	315	8,24 %	91,36 %
Nordrhein-Westfalen	338	15,62 %	83,42 %
Rheinland-Pfalz	469	19,63 %	53,11 %
Saarland	579	20,59 %	31,00 %
Schleswig-Holstein	320	23,70 %	76,30 %
Stadtstaaten	888,5	18,8 %	78,0 %
Berlin	773	34,48 %	63,78 %
Bremen	836	12,53 %	81,11 %
Hamburg	1.593	20,67 %	77,88 %
Ostdeutschland	856,0	16,5 %	80,9 %
Brandenburg	748	7,13 %	85,11 %
Mecklenburg-Vorpommern	1.000	32,48 %	67,33 %
Sachsen	546	8,34 %	86,52 %
Sachsen-Anhalt	756	18,59 %	81,41 %
Thüringen	1.230	15,89 %	84,11 %

Quelle: eigene Erhebung/Berechnung

beschrieben werden können (vgl. Schmid u.a. 2004 sowie Bertelsmann Stiftung 2007). Einige davon gelten als sehr innovativ und bestätigen den Charakter der Bundesländer als innovative Laboratorien.

Wie erklärt man nun diese Varianzen in den Ausgaben? Was sind die zentralen Determinanten der Arbeitsmarktpolitik im Ländervergleich?

- Den wichtigsten Einfluss auf die Höhe und Struktur der Ausgaben üben die beiden Variablen „Stadtstaat“ und „Ostdeutschland“ aus: Die strukturellen Unterschiede und Problemlagen, die damit in hoch aggregierter Form erfasst worden sind, sind derart schwerwiegend, dass - unabhängig von anderen Faktoren -, die Ausgaben pro Arbeitslosem durchschnittlich fast dreimal so hoch wie bei den westdeutschen Flächenländern liegen. Die Strukturunterschiede sind zudem auch für den größeren Anteil der sozialpolitisch orientierten Ausgaben verantwortlich.³
- Ein zweiter Einflussfaktor ist der parteipolitische: Es zeigt sich ein positiver Einfluss der SPD-Regierungsbeteiligungen auf die Gesamtausgaben und die Stärke der sozialpolitischen Ausrichtung; umgekehrt tendieren die CDU-regierten Länder dazu, mehr strukturpolitische Maßnahmen zu fördern.

Der prozentuale Sitzanteil der SPD im Landtag – also auch die SPD in der Opposition - erweist sich im übrigen ebenfalls als statistisch signifikant: Ein Prozentpunkt höherer SPD-Sitzanteil erhöht die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik um etwa 10 €.

Parteien machen demnach auch in der Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer einen Unterschied, der freilich eng mit der sozioökonomischen Lage korreliert. Parteipolitische Prioritätenunterschiede werden bei Fällen eines Regierungswechsels wie in NRW besonders deutlich; dort setzt die CDU-FDP Regierung „neue Akzente in der Arbeitsmarktpolitik“ im Sinne einer massiven Unterstützung der Programme für Jugendliche ohne Lehrstellen – zu Lasten anderer Problemgruppen (vgl. Landtag intern 13/2006).

- Weniger auf die Höhe der Ausgaben als auf ihre positive Wirkung am Arbeitsmarkt schlägt schließlich die Fraktionalisierung der Haushalte bzw. die Zahl der beteiligten Ministerien und deren relativen Mittelanteile durch. Dies deutet auf wichtige

³ Der interessanter Effekt auf die Ausgabenhöhe fällt auch auf die Gesamtperformanz (SMOP) der Bundesländer, der gebildet wird aus den gewichteten Einflüssen der Arbeitslosen- und Erwerbsquote sowie den Abweichungen von Problemgruppen des Arbeitsmarkts – Frauen, Jugendliche, Langzeitarbeitslose – vom Mittelwert der Arbeitslosigkeit im Lande. Je besser die Lage auf dem Arbeitsmarkt in all seinen Segmenten, desto mehr Mittel werden verwendet. Hier zeigt sich eine Ausrichtung der Ausgaben, die offensichtlich nicht dem Problemdruck entspricht.

Einflüsse der Implementationsstrukturen hin – allerdings im Sinne eines bürokratischen Pluralismus.

Einige weitere Determinanten sind eher theoretisch interessant, aber statistisch wenig bedeutsam:

- Einen gewissen Einfluss – aber statistisch nur auf dem 10%-Level signifikant - besitzt das um ein Jahr verzögerte Wirtschaftswachstum.⁴
- Für den Einfluss des Termins von Landtagswahlen sowie des Organisationsgrads der DGB-Gewerkschaften konnten keine statistisch signifikanten Ergebnisse nachgewiesen werden.⁵

Abhängige Variable: Ausgabenhöhe der aktiven AMP - Alle Länder:

Ausgaben	Gesamt	Strukturpol.	Sozialpol.
Konstante	-897,590*** (-3,802)	-138,052* (-1,914)	-775,049*** (-3,819)
Stadtstaat	1250,590*** (11,230)	268,446*** (7,889)	1020,144*** (10,656)
Ostdeutschland (ohne Berlin)	943,886*** (6,675)	170,588*** (3,948)	843,321*** (6,937)
Veränderung Einwohner ¹	-9,175*** (-3,590)	-1,205 (-1,542)	-6,869*** (-3,126)
Wachstum BIP ²	40,900* (1,897)	1,147 (0,147)	27,725 (1,496)
Sitzanteil SPD	10,842*** (2,922)	1,400 (1,235)	8,197** (2,570)
SMOP	700,556*** (5,766)	142,988*** (3,851)	553,620*** (5,300)
Korr. R ²	0,644	0,425	0,628

In Klammern: T-Werte; * / ** / *** = Signifikanzniveau von 10 % / 5% / 1%

¹ Angaben in 1000; ² zeitverzögert um ein Jahr

Besonderheiten der Länder und Unterschiede gegenüber dem Bund

Welche Rolle spielt die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im gesamtstaatlichen Kontext? Bei einer Betrachtung der Finanzen kann davon ausgegangen werden, dass der

⁴ Hier führt ein Prozent Wachstum zu einer Steigerung der Mittelausgaben um immerhin 40 € pro Arbeitsloser. Das erklärt die relativ hohen Aktivitäten der süddeutschen bzw. der CDU-regierten Bundesländer.

⁵ Möglicherweise sind die Gewerkschaften zu stark auf die Selbstverwaltung der Bundesanstalt / Bundesagentur konzentriert. Dieses Ergebnis entspricht auch einer eigenen Erhebung bei den arbeitsmarktpolitischen Akteuren in den Ministerien (vgl. Bertelsmann Stiftung 2007. Befragt wurden die Referats- und Abteilungsleiter, die für die Arbeitsmarktpolitik der Länder zuständig sind; Erhebungszeitraum: Dezember 2006, N = 18).

Bund bzw. die Bundesagentur rund 80% der Ausgaben tätigt. Die Bundesländer haben aber mit ihren freiwilligen Aktivitäten sowohl in finanzieller und in konzeptioneller Hinsicht enorm an Bedeutung gewonnen.

Ein Beispiel: Das Land Baden-Württemberg hat seine Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik seit 1968 von einer knappen halben Mio. € auf inzwischen knapp 100 Mio. € (2006) gesteigert – das entspricht einem Wachstum von 20.000% und ist damit bemerkenswertes Beispiel für die Genese und Dynamik eines Politikfeldes.

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Baden-Württemberg (in Mio. €, gerundet)

	1968	1975	1987	2001	2006
struktur- und qualifizierungspolitische Ausgaben	0,33 (83%)	3,94 (28%)	10,35 (37%)	30,0 (44%)	23,63 (24%)
sozialpolitisch orientierte Ausgaben	0,07 (17%)	9,86 (72%)	17,42 (63%)	21,74 (32%)	56,59 (57%)
Gesamt (inklusive sonstige Ausgaben)	0,40	13,80	27,77	67,68	98,96

Der Blick auf die beiden Ebenen der Arbeitsmarktpolitik zeigt zudem, dass sich hier typische Handlungsmuster und Konstellationen eingestellt haben. Oder anders formuliert: die Länder einige Stärken bzw. der Bund einige typische Schwächen aufweisen:

	Arbeitsmarkt- politik der Länder	Arbeitsmarkt- politik des Bundes
Stärken	<ul style="list-style-type: none"> kontinuierlich erhöhte Ausgaben Flexibilität dezentrale, problemnahe Maßnahmen Verknüpfung mit Strukturpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> hohe Mitteleinsatz bundesweite, einheitliche Aktivitäten ("Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse")
Schwächen	<ul style="list-style-type: none"> geringes Mittelvolumen Abhängigkeit durch Kofinanzierung ("Goldene Zügel") 	<ul style="list-style-type: none"> tendenziell prozyklische Ausgaben proporz- statt problembezogenen Verteilung der Mittel Bürokratisierung

1) Für die Bundesländer spricht, dass sie in den letzten Jahren ihre Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik kontinuierlich erhöht und ihre Maßnahmen ausgeweitet haben, während die Bundesagentur und der Bund sich eher prozyklisch verhalten hat.⁶ Zudem gibt es Hinweise darauf, dass im deutschen Föderalismus die Bundesaktivitäten eine Tendenz zu einer regional ausgeglichenen Verteilung der Ressourcen aufweisen und zwischen dem Problemdruck und der Mittelverteilung der Bundesagentur kein nennenswerter statistischer Zusammenhang besteht.⁷

2) Die Länder zeigen bei der Gestaltung der (freiwilligen) Maßnahmen mehr Flexibilität als die Bundesagentur und sind darüber hinaus innovativer.⁸

Bei der Bundesagentur – der einzigen durchgängigen Implementationsstruktur des Bundes - herrschen enge sozialrechtliche Vorschriften und eine bürokratische Organisationskultur vor; beides kann als Spill-over aus der traditionellen passiven Leistungsverwaltung interpretiert werden. Zugleich mangelt es hier an der Notwendigkeit / Erfahrung mit bürokratischen Kooperations- und Akkomodierungsprozessen. Auch die Verknüpfung mit industrie- und strukturpolitischen Zielen und die Entwicklung und Unterstützung innovativer Projekte ist auf dieser Ebene eher möglich (vgl. Blancke 2004).⁹

Dazu zählen etwa die Einrichtung von Regionalstellen und Weiterbildungsagenturen, mit denen die Kooperation der verschiedenen Akteure der Arbeitsmarkt- und

⁶ Dabei spielt der Finanzierungsmodus eine wichtige Rolle, denn Maßnahmen der aktiven und der passiven Arbeitsmarktpolitik werden aus dem Budget der Bundesagentur finanziert. Im Falle hoher Arbeitslosigkeit bleibt so nur wenig finanzieller Spielraum für aktive Maßnahmen, weil die Kompensationsleistungen (Arbeitslosengeld) schon den größten Teil des Budgets verbrauchen, was zu einer prozyklischen Aktivität geführt hat. In den Worten von Schmuhl (2006): „Letztlich betrachten alle großen politischen Kräfte, die Sozialdemokraten, die Gewerkschaften sowieso, aber auch die Christdemokraten und selbst die Arbeitgeberverbände, die Einschränkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als das kleinere Übel, das einer Kürzung der Lohnersatzleistungen oder einer Beitragserhöhung allemal vorzuziehen sei. Wenn es hart auf hart kommt, so wird der Besitzstand der Arbeitslosenversicherung geschützt, während man den „Luxus“ einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Krise gerne über Bord wirft.“

⁷ Offensichtlich hat sich gegenläufig zum problemorientierten Verteilungsmodus eines Teils der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik (aus dem Eingliederungstitel) eine gegenläufige Tendenz der proportionalen Allokation eines anderen Teils eingebürgert, die die prosperierenden Länder und Regionen begünstigt (vgl. detaillierter Schmid u.a. 2004).

⁸ Sachsen-Anhalt geht zum Beispiel mit einem Modellversuch zur „Bürgerarbeit“ neue Wege in der Integration von Langzeitarbeitslosen und hat dadurch bundesweit Aufsehen erregt. (Der Spiegel, 8.1.2007, Nr. 2/2007, S. 16: Bürgerarbeit auf dem Vormarsch).

⁹ Entsprechend konstatiert etwa Czada: "Die rechtlich-institutionellen Grenzen der Bundesagentur liegen vor allem dort, wo individuelle Arbeitslosigkeit aus regionalen Strukturproblemen resultiert, und deshalb industriepolitische Maßnahmen angebracht wären. Die Bundesanstalt verfügt über keinerlei industriepolitische Kompetenz, und ist auch in den von Banken, Landesregierungen, Gewerkschaften und Kommunen beherrschten Netzwerken der Struktur- und Industriepolitik kaum vertreten. Geht es um beschäftigungsrelevante Großfusionen und Produktionsverlagerungen, so ist die Politik, insbesondere in Gestalt von Landesregierungen und Kartellbehörde oft stark beteiligt; die Bundesanstalt hingegen ist hier kein relevanter Akteur" (Czada 1990: 269).

Strukturpolitik institutionalisiert wird. Hiermit kann nicht zuletzt auch den lauter werdenden Forderungen nach einer Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik Rechnung getragen werden.

- 3) In Bezug auf die Organisationen, die Interessenvermittlung und die Kultur dieser Policy Domäne (vgl. dazu Burnstein 1991 und Knoke 2003) liegen weitere Unterschiede vor. Die Bundes-Arbeitsmarktpolitik ist korporatistisch und als Sozialversicherung aufgebaut; hieraus resultieren Zentralisierungs- und Unitarisierungsimpulse durch die Tarifparteien, die im Rahmen der Selbstverwaltung der Bundesagentur wichtig sind. Ein solcher Korporatismus ist in den Ländern kaum anzutreffen; hier dominiert die Ministerialbürokratie und freie Träger v.a. im Bereich Qualifizierung oder regionale Koordinierungsstellen werden erst in der Implementationsphase eingebunden (vg. allgemein Lehbruch 2004, Heinze/ Schmid 1994).
- 4) Man könnte diese Unterschiede zwischen Bund und Ländern funktionalistisch als eine Form der Arbeitsteilung beschreiben, die allerdings in der Praxis einige Tücken aufweist. Denn zu den Merkmalen der deutschen Arbeitsmarktpolitik gehört nämlich, dass die Akteure aus Bund und Land wenig Kooperation und politische Verhandlungskontakte an den Tag legen. Auch unterscheidet sich das Verständnis von Arbeitsmarktpolitik erheblich: Vertreter des Bundes tendieren z.B. dazu, die Aktivitäten der Länder – aus der Logik der BA-Statistiken - als „Sonstiges“ zu klassifizieren.¹⁰ Umgekehrt befürchten die Akteure aus den Ländern, dass der Bund sich die „Rosinen pickt“ und die erfolgreichen Innovationen einfach übernimmt – und sie sich dann neu profilieren müssen.

Schließlich wird das Verhältnis der beiden Ebenen auch durch die Mächtigkeit des übergeordneten Haushaltes – so könnte man das Wagner'sche Gesetz modifizieren – gestört. Dadurch, dass der Bund das 5 bis 10 fache an Ressourcen mobilisiert, werden nicht selten – in der Regel unbeabsichtigt - Länderprogramme einfach „zugeschüttet“ bzw. finden dann keinen Bedarf mehr, obwohl sie erfolgreich gewirkt haben.

Zur Genese der Unterschiede – divergente Pfade in der Arbeitsmarktpolitik

¹⁰ Insgesamt ist das Feld durch eine hohe „Ignoranz“ (Willke) gekennzeichnet; es gibt keine Statistiken über die Aktivitäten der Länder oder gar eine einheitliche Systematik, nach der Bundes- und Landesaktivitäten erfasst werden können (als Versuch aus der Wissenschaft im Auftrag der WU Schmid u.a. 2004).

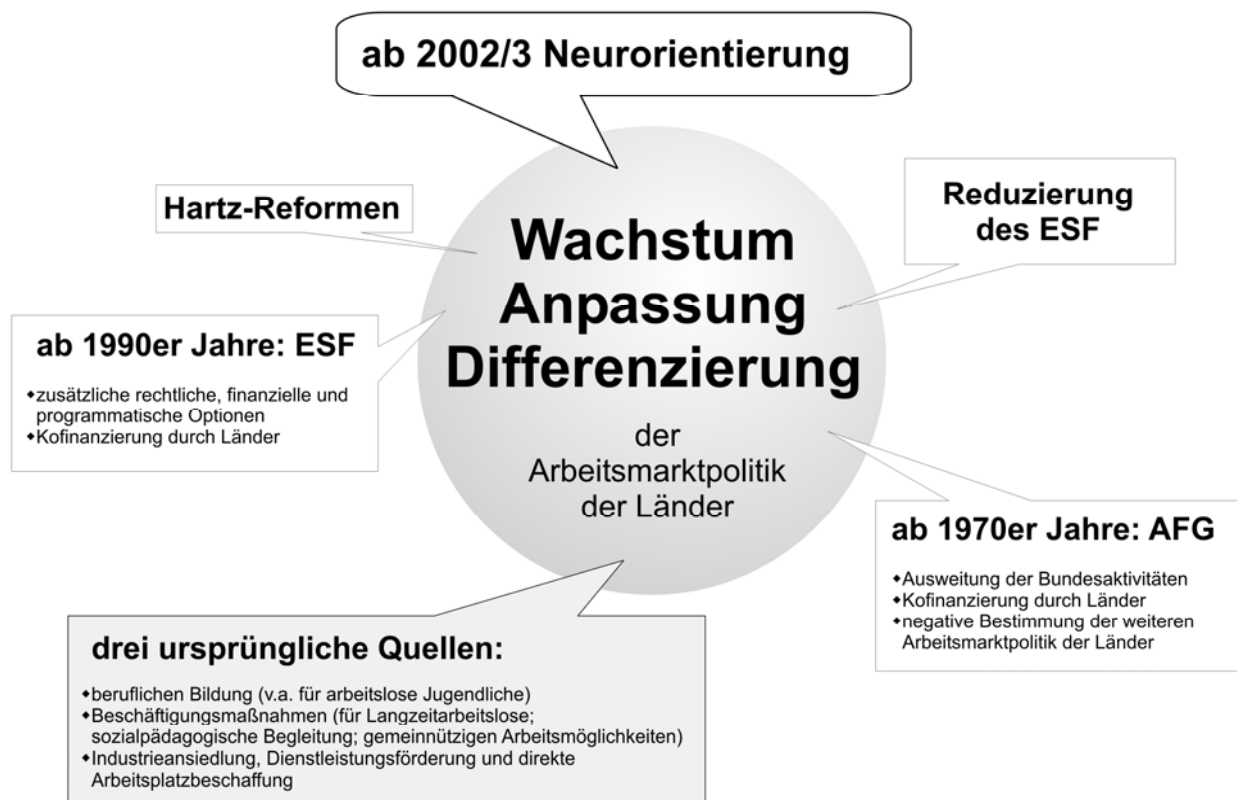
Wie kommen die Länder überhaupt zur Arbeitsmarktpolitik? Wie lässt sich die Evolution und Dynamik dieses Politikfelds und seine Differenz zur entsprechenden Bundespolitik erklären? Handelt es sich überhaupt um ein Politikfeld oder um zwei? In ihren Ursprüngen – also den 50er und 60er Jahren basiert die Landesarbeitsmarktpolitik auf vier Quellen, die sie auch konzeptionell prägen.

- Eine erste bildet der Bereich der beruflichen Bildung, die besonders für arbeitslose Jugendliche ausgerichtet war.
- Eine zweite, eng damit verbundene Linie hat sich im Rahmen der Sozialhilfe entwickelt und besteht aus Beschäftigungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose, sozialpädagogische Begleitung und der Schaffung von zusätzlichen, gemeinnützigen Arbeitsmöglichkeiten.
- Eine dritte Quelle liegt in Struktur- und Industriepolitik bzw. der "vorhaltende staatliche Arbeitsmarktpolitik" (Müller 1985 am Beispiel Bremen), d.h. Ausgaben zur Sicherung und Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen durch Industrieansiedlung, Dienstleistungsförderung und direkte Arbeitsplatzbeschaffung.
- Viertens: Eine gewisse Rolle spielt auch die Strategie der Personalausweitung in der Landesverwaltung, die in den 70er Jahren und v.a. in NRW stattgefunden hat. Im Unterschied zu den Studien von M.G. Schmid (19 xx) wird dies hier aber nicht als Instrument der Arbeitsmarktpolitik betrachtet wird. In den letzten Jahrzehnten ist nämlich ein Abbau des Öffentlichen Dienstes der Länder vollzogen worden, sodass das Instrument inzwischen obsolet geworden ist.

Hier liegt also der historische Grund für die inhaltlichen Besonderheiten der Landesarbeitsmarktpolitik und ihrer Stärken, v.a. die individuelle/ sozialpädagogische Orientierung und ihre Einbindung in die regionale Ökonomie bzw. die Betriebsnähe. In ihrer Wachstumsdynamik wird sie aber vor allem durch drei oder vier externe Einflüsse geprägt:

- 1) Im Laufe der 70er Jahre erfolgt im Rahmen des AFG die massive Ausweitung des Mitteleinsatzes und der Instrumente durch den Bund, was die Arbeitsmarktpolitik im Allgemeinen und die sozialpolitische Ausrichtung im Besonderen auch auf der Ebene der Länder stärkt. Zugleich entsteht in vielen Bundesländern eine enge sachlich-instrumentelle Anbindung an die Bundesanstalt durch das Komplementärfinanzierungsregime, d.h. die Länder folgen dem „goldenen Zügel“.

- 2) Trotz dieser starken Rolle des Bundes und der Ausstrahlung seiner Programme bleibt allerdings noch Spielraum für eigene Konzepte: Im "Schatten des Bundes" bzw. der Bundesanstalt haben die Bundesländer seit Beginn der 90er Jahre eine Reihe innovativer Programme entwickelt und umgesetzt (Blancke 2004, Schmid/Blancke 2001). Ein wichtiger Faktor, der zu einer teilweisen Lockerung der Bindung an das AFG und damit den Maßnahmen der Bundesagentur führt, bildet seit Mitte 80er Jahre die EU v.a. mit dem Europäischen Sozialfonds. Dieses zweite externe Förderregime weist sowohl rechtlich, konzeptionell wie finanziell neue Möglichkeiten für die Länder auf und öffnet „windows of opportunity“ (Kingdon). Dabei erweisen sich die Vorgaben der EU in der Regel als offener und autonomie-schonender als die der Bundesagentur.
- 3) Die sog. Hartz-Reformen hat der Bund das Instrument der ABM bzw. die Förderung eines zweiten Arbeitsmarktes und damit einen „Brückenkopf“ in die Länder-Arbeitsmarktpolitik aufgeben. Ein Evaluationsbericht verschiedener Institute kommt abschließend zu folgendem Ergebnis: "Seit etwa 2002 hat sich das finanzielle Engagement der Länder zu Gunsten von ABM deutlich verringert". Die Reaktionen der Länder auf die Arbeitsmarktreformen sind aber zugleich unterschiedlich – je nach Problemdruck, Ressourcen und bisherigen Handlungsschwerpunkten (Malik 2008, Bertelsmann Stiftung 2007).
- 4) Ein weiteres Element des Wandels von außen könnte aus den neuen Operationalen Programmen des ESF für die Jahre 2007-2013 resultieren, die auf die Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer/innen und Unternehmen an den wirtschaftlichen Wandel, die Verbesserung des Zugangs Erwerbssuchender und nicht erwerbstätiger Personen zum Arbeitsmarkt, die Verbesserung der Eingliederung sozial benachteiligter Personen in den Arbeitsmarkt und Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt sowie Investitionen in das Humankapital abzielen. Insgesamt droht aber durch die EU-Erweiterung eine erhebliche Reduzierung der Mittel aus dieser Quelle.



Nur am Rande vermerkt: Diese starke Außenleitung oder Kontextsteuerung des Politikfeldes wird auch daran ersichtlich, dass die Akteure der Landes-Arbeitsmarktpolitik im Rahmen einer Befragung zwei interessante Antwortmuster aufweisen:

- a) Alle Länder verfolgen alle Ziele
- b) Es zeigt sich kein Zusammenhang zwischen Zielen und gewählten Instrumenten oder priorisierten Problemgruppen des Arbeitsmarkts.

Man kann diesen Sachverhalt aus der Binnenperspektive als Problem für die Steuerung oder Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Programme interpretieren – nach außen betrachtet eröffnet die Vielzahl der postulierten Ziele jedoch eine gute Passform zu den jeweiligen Förderprogrammen des Bundes und der EU. Man kann das auch funktionalen Opportunismus nennen.¹¹

¹¹ Das passt durchaus zu einer allgemeinen, planungsskeptischen Deutung Luhmanns, wonach „mit der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates das politische System eine eigene Evolution beginnt. (...) Der Verfassungsstaat war im wesentlichen durch politische Theorie induziert und entsprechend planmäßig realisiert worden. (...) Eine solche Glanzleistung praktisch gewordener Theorie wird sich im Falle des Wohlfahrtsstaates nicht wiederholen (...). Dadurch dass auf der Grundlage (nicht: unter Überwindung!) des Verfassungsstaates der Wohlfahrtsstaat entstanden ist, geht das politische System von theoretisch fundierter Planung in Evolution über. Es geht dann nicht mehr um

Wie sieht es nun auf der Ebene des Bundes aus?

Die ersten Ansätze zur Etablierung einer umfassenden öffentlichen Arbeitsmarktpolitik finden in der Weimarer Republik - „nach den Erfahrungen des Ersten Weltkriegs, der Novemberrevolution, der Demobilmachung und der Hyperinflation“ (Schmuhl 2006) - statt. Demnach ist Arbeitslosigkeit eine gesamtgesellschaftliches Massenphänomen und entsprechend kollektiv zu bewältigen. Im Jahre 1927 kommt es zum Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAG) (Schmuhl 2003 135ff). Damit ist der Pfad in der Logik des Bismarck'schen Sozialpolitik-Modells gelegt:

„Betrachtet man (...) den Zeitabschnitt von der Verabschiedung des Arbeitsnachweisgesetzes im Jahre 1922 bis zum Aufbau der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung 1929/30, lässt die Zeit von der Endphase der Weimarer Republik bis zur Währungsreform von 1948 einmal außer acht und nimmt dann wieder die 50er Jahre in den Blick, so zeichnet sich ein relativ hohes Maß an Kontinuität, ja sogar Pfadabhängigkeit in der deutschen Arbeitsmarktpolitik ab. Von der Anlage, der Zielstellung und dem Instrumentarium her knüpfte die Arbeitsmarktpolitik in der frühen Bundesrepublik an die Entwicklung der Weimarer Republik an, die 1933 abrupt unterbrochen worden war. Dies wird schon allein daran deutlich, dass das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosengesetzgebung (AVAVG) von 1927 zur Grundlage des Auf- und Ausbaus der neuen Bundesanstalt ab 1952 wurde“. So das Urteil des Historikers Hans-Walter Schmuhl (2006, 2003) .

Auch das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) von 1969 bleibt in diesen vorgegebenen Bahnen (Schmuhl 2003, 206, s.a. Altmann 2004) – trotz der Rhetorik der Neuerung, die sich durch „Steuerungsoptimismus, aktive Gesellschaft und der Dritte Weg“ (Schmid/Oschmiansky 2006: 334) charakterisieren lässt. Hinzu tritt allenfalls eine keynesianischen Komponente in der Begründung der Arbeitsmarktpolitik.

Ich komme zum Schluss: Die Arbeitsmarktpolitik von Bund und Ländern unterscheiden sich hinsichtlich der Akteurskonstellationen, der institutionellen und konzeptionellen Prägungen, sodass die Vorstellung von Zielen und Routinen der Akteure bzw. die Policy-

Profile ebenfalls abweichen.

Dabei sind die Länder durchaus interessanter als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Ihre Arbeitsmarktpolitik weist immerhin eine enorme Wachstumsdynamik und eine hohe Anpassungsfähigkeit an interne Wirtschaftsstrukturen und externe Förderregime aus.

Gleichwohl ist es - um die Fußballmetapher noch mal aufzugreifen – eher Regionalliga. Aber genau da kann man die Spannungen und Mischungen zwischen Profisport, Amateurfußball und Heimatverein am Besten untersuchen und nicht selten sind die Spiele durchaus spannend – und manchmal wird sogar ein Bundesliga-Verein geschlagen.