

bolle-1.doc / 05.03.2001 / GüS

**Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik:  
Flexibilität und Sicherheit durch Übergangsmärkte**

von

**Günther Schmid**

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung  
Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung  
Reichpietschufer 50

*D – 10785 Berlin*

Telefon: ++ 49-30-25491-141/130  
Fax: ++ 49-30-25491-222  
Email: [gues@medea.wz-berlin.de](mailto:gues@medea.wz-berlin.de)

Beitrag zur Festschrift für Michael Bolle, hrsgg. von Jürgen Gabriel und Michael Neugart: *Ökonomie als Grundlage politischer Entscheidungen*, Opladen 2001: Leske + Budrich, S. 161-188.

## 1. Einleitung

„Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik“ ist zu einem beliebten Slogan des „Sozialen Dialogs“ in Europa geworden, um der neoliberalen „workfare“ Philosophie etwas entgegenzusetzen. Dieser Zeitgeist hat bisher jedoch wenig mehr produziert als Wunschdenken. Er suggeriert einen „dritten Weg“ zwischen „links“ und „rechts“, zwischen „Traditionalisten“ und „Modernisierern“, oder zwischen einem fürsorglich geregelten Sozialstaat bismarckscher Prägung und einem erneut entfesselten Kapitalismus („neue Ökonomie“). Selbst der Slogan der „flexiblen Sicherheit“ (flexicurity), den die pragmatischen Holländer erfunden haben und dem ein gewisser „sex-appeal“ nicht abgesprochen werden kann, ist alles andere als ein nachvollziehbares Modell. Das Ziel dieses Beitrags ist, diesen intuitiv attraktiven Konzepten eine klarere Bedeutung zu geben.

Mein Hauptargument ist, erstens, dass die Vernachlässigung von Implementationsversagen einen guten Teil der enttäuschenden Resultate erklärt, die viele Evaluationsstudien zur „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ in jüngster Zeit zu Tage gebracht haben. Die systematische Beachtung möglicher Implementationsfehler führt zu Vorschlägen, wie das Konzept „Aktivierung“ konkrete Bedeutung erhalten und die Effektivität sowie Effizienz konventioneller Arbeitsmarktpolitik erheblich verbessert werden könnte. Zweitens sind Fehler in der Zielorientierung ein weiterer wichtiger Grund für mangelnde Effektivität von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Aktive Arbeitsmarktpolitik haftet noch dem Leitbild traditioneller Vollbeschäftigung an und hat die notwendige Flexibilität der Beschäftigungsverhältnisse bisher nicht richtig zur Kenntnis genommen. Flexibilität bedeutet auf der Angebotseite größere Wahlmöglichkeiten in den Formen produktiver Tätigkeit, in denen vollzeitige Erwerbsarbeit nur eine unter vielen ist, und auf der Nachfrageseite drückt sie das zunehmende Interesse an einer „atmenden Belegschaft“ aus. Die mit zunehmender Flexibilität einhergehenden Risiken erfordern jedoch neue Vorkehrungen sozialer Sicherheit. Dies führt zum Vorschlag der Institutionalisierung von Übergangsarbeitsmärkten, die einen geregelten und sozi-

al gesicherten Wechsel von Beschäftigungsformen gewährleisten. Die Orientierung der Arbeitsmarktpolitik sowohl an der Erweiterung der individuellen Wahlmöglichkeiten im Erwerbsverlauf als auch der betrieblichen Anpassungsmöglichkeiten an ökonomischen Strukturwandel wird ihr auch in der „neuen Ökonomie“ und in der „Gesellschaft vielfältiger Lebensstile“ wieder mehr Geltung verschaffen.

Ich beginne mit stilisierten Fakten über die Erkenntnisse der Evaluationsforschung zur Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik (2), erläutere die möglichen systematischen Fehler der Implementation (3), gebe Hinweise, wie diesen durch „Aktivierung“ vorgebeugt werden kann (4) und entwickle schließlich die Strategie der Übergangsarbeitsmärkte (5).

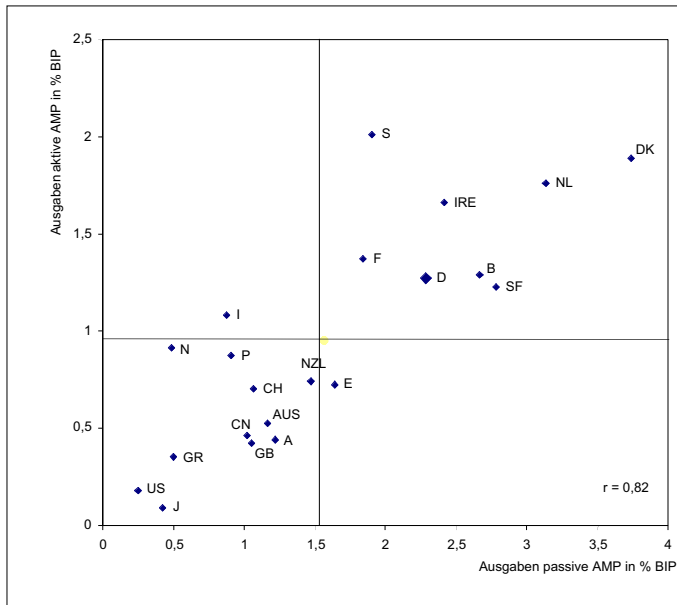
## **2. Was wissen wir über die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik?**

In 1997 gaben die OECD-Länder im Durchschnitt 2,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für Arbeitsmarktpolitik aus. Die Streuung um diesen Durchschnitt ist jedoch groß und reicht von 0,5 Prozent (USA) bis 6 Prozent (Dänemark). Betrachten wir nur die aktive Arbeitsmarktpolitik, d.h. die Ausgaben für Arbeitsförderung, so beträgt der Durchschnitt nur 0,8 Prozent mit einer Bandbreite von 0,1 Prozent (Japan) und 2 Prozent (Schweden). Die Verteilung ist schief, d.h., wir finden einige wenige Länder mit sehr hohen Ausgaben, vor allem in Skandinavien, und viele Länder mit geringen Ausgaben (Abbildung 1).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Die Schiefe der Verteilung wird noch deutlicher bei unterschiedlichen Normierungen der Ausgaben, etwa bezogen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit oder der durchschnittlichen Arbeitsentgelte (vgl. Schmid 2001).

**Abbildung 1: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 1997/8**

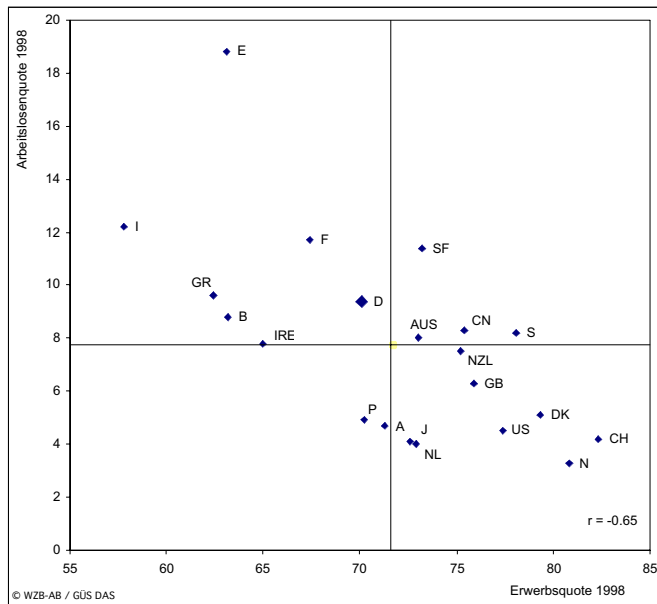


Quelle: OECD-Employment Outlook 1999; eigene Darstellung und Berechnungen ( $r$  = Pearson-scher Korrelationskoeffizient)

Auf dieser Ebene der Abstraktion sind drei Beobachtungen von Interesse: Erstens die hohe Korrelation ( $r = 0,82$ ) zwischen sogenannter aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik. Zweitens gehören sowohl Länder mit hohem Ausgabenniveau (z.B. Dänemark und die Niederlande) als auch Länder mit niedrigem Ausgabenniveau (z.B. USA und Großbritannien) zu der Gruppe von Ländern, denen es mittlerweile gelungen ist, Vollbeschäftigung im Sinne der „natürlichen Arbeitslosenquote“ zu erreichen. Drittens – und dieser Punkt wird meist übersehen – haben die Länder mit nun niedrig ausgewiesener Arbeitslosigkeit ihren Erfolg offensichtlich nicht (zumindest nicht in der jüngsten Zeit) durch eine Strategie der Verringerung des Arbeitsangebots (Frühverrentung und Einschränkung der Frauenerwerbstätigkeit) erzielt. Eher im Gegenteil. Zwischen der Erwerbsquote und der Arbeitslo-

senquote gibt es einen starken negativen Zusammenhang (Abbildung 2), und der Zusammenhang der Dynamik beider Größen weist in dieselbe Richtung.<sup>2</sup>

**Abbildung 2: Arbeitslosenquote und Erwerbsquote im internationalen Vergleich 1998**



Quelle: OECD-Employment Outlook 1999; eigene Darstellung und Berechnungen ( $r$  = Pearson-scher Korrelationskoeffizient)

Theoretisch gibt es für diese Beobachtungen nur zwei Erklärungen: Entweder sind in den erfolgreichen Ländern die Löhne flexibler geworden und haben beispielsweise durch stärkere Lohndifferenzierung die Anpassung an den Strukturwandel begünstigt, oder die berufliche, regionale oder zeitliche Mobilität der Arbeits-

<sup>2</sup> Korrelationen sind natürlich kein Beweis, sondern nur erste Hinweise auf kausale Zusammenhänge. Immerhin ist festzustellen, dass Länder, die in den achtziger und neunziger Jahren eine offensive Frühverrentungspolitik betrieben haben, in der nachhaltigen Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht erfolgreicher waren als Länder, die auf eine solche Politik verzichteten. Eher im Gegenteil. Die Korrelation der Veränderungsrate (1983-1998) der Erwerbsquoten für Menschen im Alter von 55 bis 64 und den Veränderungsrate der Arbeitslosigkeit im selben Zeitraum ist negativ ( $r = -0,30$ ). D.h. Länder, in denen die Erwerbsquote der Älteren auf Grund offensiver Frühverrentungspolitik stark sank, hatten in der Tendenz eher noch ansteigende Arbeitslosigkeit (die Kausalität kann, wohlgemerkt, in beide Richtungen gehen). Ein interessanter Unterschied ergibt sich bei Differenzierung zwischen Männern und Frauen: Die Korrelation zwischen der Erwerbsquotenentwicklung älterer Männer und Entwicklung der gesamten Arbeitslosenquote ist praktisch Null ( $r = -0,02$ ), bei den Frauen jedoch signifikant negativ ( $r = -0,42$ ). Eine plausible (wenn auch keine zwingende) Interpretation dieser Differenz lautet: Erfolgreiche Länder haben eine Beschäftigungspolitik betrieben, die das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung beförderte, das wiederum vor allem Frauen begünstigte.

kräfte wurde erhöht. Dies führt mich zur ersten Hypothese: Länder, welche die erste Alternative nicht oder in geringem Maße verfolgten, konnten nur durch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik erfolgreich sein – beispielsweise durch eine Politik der Arbeits- und Einkommensumverteilung (Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen u.a.) oder durch eine Politik der Förderung beruflicher und regionaler Mobilität. Die erste Variante, d.h. Lohnflexibilität, ist vor allem in den angelsächsischen Ländern (mit entsprechend geringen Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik), die zweite Variante, Arbeitskräftemobilität, vor allem in den Ländern mit hohen Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik zu beobachten.

Das Zweiklassenschema ändert sich übrigens kaum, wenn die Ausgaben um das Niveau der Arbeitslosenquote normiert werden: Die "Erfolgsländer" Dänemark und Niederlande lassen sich die Arbeitslosigkeit in noch extremeren Maße "etwas kosten", während das relative Ausgabenniveau in den USA extrem niedrig, aber auch in Großbritannien noch sehr bescheiden ist. Deutschland ist, wie so oft, Mittelmaß. Es gehört allerdings nicht viel Phantasie zur Vermutung, dass die Länder mit hohen Kosten deswegen so herausragen, weil sie einen Teil der Arbeitslosigkeit aus der Statistik verbannen. So beziehen beispielsweise in den Niederlande viele Ältere oder Behinderte noch Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, ohne offiziell noch als Arbeitslose registriert zu sein. In Dänemark verschwindet ein Teil der Arbeitslosen in Freistellungsprogrammen (Elternurlaub oder berufliche Bildung) und bezieht dort Leistungen der Arbeitslosenversicherung, ohne in der Arbeitslosenstatistik zu erscheinen.

Umgekehrt ist bei Ländern mit niedrigen Aufwendungen je Arbeitslosen zu vermuten, dass die Kosten anderweitig auftauchen, etwa in der Statistik der Sozialausgaben bis hin zur Statistik der Verbrechensbekämpfung. So erreichte das größte Lohnsubventionsprogramm in den USA (Earned Income Tax Credit) im Jahre 1999 eine Größenordnung von 30,5 Mrd. Dollar (0,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts) mit weiter steigender Tendenz, und der Staatshaushalt des Verei-

nigten Königreichs veranschlagte für das Budgetjahr 2001/2002 6 Mrd. Pfund Ausgaben an Steuerkrediten für arbeitende Familien (Working Families Tax Credit) im Vergleich zu 900 Mio. Pfund Ausgaben, die für das größte arbeitsmarktpolitische Programm (dem New Deal) angesetzt waren. Dies führte den britischen Ökonomen Peter Robinson zu folgender Charakterisierung einer an „workfare“ orientierten Arbeitsmarktpolitik: „Eine Strategie scheint aufzutauchen [...] die versucht, die Arbeitsuchenden mit kosten-effektiven Programmen in reguläre Beschäftigung zu bringen und dann vor allem Haushalte mit Kindern zu subventionieren, so dass ihr verfügbares Nettoeinkommen über die Armutsgrenze gelangt. Die meisten dieser Ausgaben können als altbackene fiskalische Umverteilungsprogramme zugunsten der Armen klassifiziert werden“ (Robinson 2000:25).

Was wissen wir nun über die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik? Seit Mitte der 90er Jahre sind zahlreiche Studien über die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland entstanden, deren Ergebnisse im folgenden kurz zusammengefasst werden.<sup>3</sup> Zunächst zu *makroökonomischen Evaluierungsstudien*. Hier werden die Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik (AAMP) auf Aggregatgrößen wie Löhne, das Übereinstimmen der Arbeitsnachfrage mit dem Arbeitsangebot („Matching“) und Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit untersucht. Die Zahl dieser Studien ist noch gering und ihre Methodik noch entwicklungsbedürftig. Entsprechend vorläufig sind die Ergebnisse.

AAMP scheint tendenziell lohnmoderierend zu wirken, also den Lohnanstieg zu bremsen. Der Lohndruck, der durch das Angebot attraktiver Alternativen zur Erwerbsarbeit in Form von AAMP entstehen kann, wird offenbar durch die lohnmoderierenden Wirkungen der AAMP – also das Aufrechterhalten des Arbeitsangebots und damit einher gehende Konkurrenz um Jobs sowie verbessertes Matching

---

<sup>3</sup> Es werden nur Evaluierungsstudien der 90er Jahre herangezogen. Ausführlichere Überblicke über den Stand der Wirkungsforschung bieten Rabe 2000, Martin 2000, Fitzenberger/Speckesser 2000, Schmid 2001, Steiner/Hagen 2000, Schneider u.a. 2000. Zum Stand der Evaluierungsforschung in der Arbeitsmarktpolitik allgemein und alle Felder umfassend vgl. Schmid / O'Reilly / Schömann 1996 und Schmid / Schömann / Schütz 1997.

und damit weniger offene Stellen – mehr als kompensiert.<sup>4</sup> Im Hinblick auf die direkte Matching-Wirkung sind die Ergebnisse äußerst ambivalent und teilweise sogar schwer nachvollziehbar. So scheinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen das Matching gemäß der vorliegenden Untersuchungen für Westdeutschland geringfügig zu verbessern, während Fortbildung und Umschulung das Matching bisher nachweislich nur für Männer verbessert haben. Ein stärkeres Auseinanderklaffen von Arbeitsangebot und –nachfrage bei den Frauen könnte in ihrer erhöhten Partizipation am Arbeitsmarkt liegen, die eine Folge der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist. Dies wäre dann ein durchaus erwünschter Effekt. Hinsichtlich der Wirkungen von AAMP auf die Langzeitarbeitslosigkeit kommen die vorliegenden Studien zu widerstreitenden Ergebnissen. In Westdeutschland scheinen Qualifizierungsmaßnahmen weniger das Niveau als den Anteil der Langzeitarbeitslosen vermindert zu haben; durch Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und Lohnkostenzuschüsse wurde dagegen teilweise auch die Anzahl der Langzeitarbeitslosen vermindert. Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) in Ostdeutschland haben offenbar langfristig, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nur kurzfristig positive Effekte.

Die Frage, inwieweit durch AAMP Personen gefördert wurden, die einer Förderung nicht bedurften (Mitnahmeeffekte), geförderte Personen die Arbeitsplätze nicht geförderter besetzt haben (Verdrängungseffekte) oder Veränderungen in den Kostenrelationen auftraten, welche die Produktmärkte verzerren (Substitutionseffekte), ist für Deutschland in neuerer Zeit nicht untersucht worden. Mehrere Untersuchungen z.B. in Schweden belegen, dass bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Verdrängungseffekte in einer Größenordnung von 60 % auftraten, während diese bei Qualifizierungsmaßnahmen nicht beobachtet wurden. Auch für Lohnsubventionen in den Niederlanden wurden erhebliche Verdrängungseffekte (über 50 %) sowie Mitnahmeeffekte in Höhe von ca. 20 % berichtet (de Koning 1993).

---

<sup>4</sup> Allerdings sind diese Ergebnisse nicht unumstritten, und eine Studie z.B. in Schweden kommt zu entgegengesetzten Resultaten (Calmfors / Forslund 1991).

*Mikroökonomische Evaluationen* untersuchen, inwieweit die Teilnahme an einem Programm der AAMP die Beschäftigungschancen der Teilnehmer im Vergleich zu Nichtteilnehmern verbessert hat. Dabei muss der Maßnahmeneffekt meist mit Hilfe komplizierter Verfahren ermittelt werden, da der Vergleichszustand – was wäre gewesen, wenn die Person nicht teilgenommen hätte – nicht beobachtet werden kann. In der folgenden kurzen Zusammenfassung werden nur Studien berücksichtigt, die ein explizites Kontrollgruppendesign aufweisen.

Mikrostudien über die Wirkungen von *Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen* (ABM/SAM) auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer liegen lediglich für Ostdeutschland vor, da für Westdeutschland bislang keine entsprechenden Daten zur Verfügung stehen. Die Ergebnisse sind für die erste Periode der Transformation sehr widersprüchlich, in der Tendenz eher negativ. Für die neuere Periode, und zum Teil auch auf der Basis verbesserter Datengrundlagen und längerer Zeithorizonte, werden günstigere Resultate ermittelt. Allerdings wird dabei zum Teil der Rückzug vom Arbeitsmarkt als Maßnahmen-erfolg gewertet, da er das Arbeitslosigkeitsrisiko vermindert; dies entspricht der Zielsetzung von öffentlicher Beschäftigung im Transformationsprozess (Arbeitsmarktentlastung und Brückenfunktion), kann aber nicht Maßstab zukünftiger Arbeitsmarktpolitik sein. Da viele interessante Merkmale, die den Maßnahmen-erfolg potenziell beeinflussen, in den Studien nicht berücksichtigt werden konnten – z.B. Dauer und Typus der Maßnahme (Differenzierung zwischen ABM und SAM), Organisationsstruktur, Finanzierungsstruktur – lassen sich aus ihnen keine differenzierten Empfehlungen für eine Verbesserung der ABM/SAM-Praxis ableiten.

Über die Wirkung von *Fortbildung und Weiterbildung* (FuU) bzw. *beruflicher Weiterbildung* auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmer liegen zahlreiche Studien für Ost- und Westdeutschland vor. Allerdings lässt sich in den vorhandenen Datensätzen häufig nicht unterscheiden, ob die Maßnahme als Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik öffentlich oder ob sie privat von den Betrieben finan-

ziert wurde, obwohl dies für ihre Wirksamkeit vermutlich von erheblicher Bedeutung ist.<sup>5</sup> Für Westdeutschland ergibt sich hinsichtlich der bisherigen Beschäftigungseffekte von Weiterbildungsmaßnahmen ein homogenes Bild ungeachtet der Finanzierung der Maßnahmen. In allen Studien haben Teilnehmer an Qualifizierungsmaßnahmen kurzfristig, d.h. in der Regel bis ein Jahr nach Ende der Maßnahmen, bessere Beschäftigungschancen als die Gruppe vergleichbarer Nichtteilnehmer. Nach einem längeren Zeitraum werden in der Mehrzahl der Studien aber keine Effekte der Teilnahme mehr gefunden, d.h. langfristig konnten FuU die Beschäftigungssituation der Teilnehmer nicht verbessern. Für Ostdeutschland ergeben sich in den meisten Studien keine oder gar negative Effekte. Vermutlich sind hierfür die unterschiedlichen Rahmenbedingungen in Ost und West verantwortlich, deren Einfluss bisher jedoch nicht untersucht worden ist.

Offen bleibt die Frage, welche Arten von Qualifizierungsmaßnahmen erfolgreicher sind als andere. Auch über die Wirkung von FuU für unterschiedliche Personengruppen machen die vorhandenen Evaluierungsstudien kaum Aussagen. In einigen Studien finden sich Hinweise darauf, dass präventive FuU bzw. Maßnahmen, die frühzeitig in der Arbeitslosigkeit ansetzen, bessere Beschäftigungseffekte haben als nach fortgeschrittener Arbeitslosigkeit durchgeführte. Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass Maßnahmen mit einer Dauer unter 12 Monaten längeren Maßnahmen vorzuziehen sind. Dies erscheint deshalb plausibel, weil während einer arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahme die Teilnehmer ihre Suchaktivitäten in der Regel einschränken; ab einer Maßnahmendauer von ca. einem Jahr kann die Zunahme an Humankapital die negativen Effekte verminderter Suchaktivitäten offenbar nicht mehr ausgleichen. Schließlich ist zu erwähnen, dass die Ergebnisse der Evaluierungsstudien in anderen Ländern hinsichtlich der Weiterbildungsförderung in der Tendenz etwas positiver sind. Hervorzuheben sind vor allem die ermutigenden Resultate im Zusammenhang mit Jobrotations-

---

<sup>5</sup> Eine weitere Restriktion der Aussagekraft dieser Evaluierungsstudien liegt in den verfügbaren Datensätzen, die mit wenigen Ausnahmen nur den Zeitraum bis 1994 und nicht selten weniger als 200 Fälle umfassen.

programmen in Dänemark und Schweden, sowie die eindeutig positiven Resultate marktorientierter Programme in Irland (Schömann / O'Connell 2001).

Das deutsche Instrument des *Überbrückungsgeldes zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit* ist bislang nur in einer Studie nach strengen Maßstäben evaluiert worden (Pfeiffer / Reize 1998). Danach entwickelte sich die Beschäftigung in geförderten und nicht geförderten Unternehmen ebenso wie ihre Überlebenswahrscheinlichkeit im Großen und Ganzen gleich. Das Überbrückungsgeld kann deshalb dazu beigetragen haben, die potenziellen Nachteile arbeitsloser Existenzgründer auszugleichen. Soweit es dies tut, stellt das Überbrückungsgeld eine Möglichkeit zum Abbau von Arbeitslosigkeit dar, die allerdings nur für einen begrenzten Personenkreis anwendbar ist.<sup>6</sup>

Die Arbeitsvermittlung ist in der deutschen wie europäischen Evaluierungsforschung überraschenderweise noch ein Stiefkind. Die Auflösung des Vermittlungsmonopols sowie intermediäre Vermittlungsformen können diese Zurückhaltung nun nicht mehr rechtfertigen. Auch der Druck der Öffentlichkeit auf die Bundesanstalt für Arbeit, was denn nun der Mehrwert ihrer Aktivitäten ist, führt hier zu einer Änderung der Einstellung. Eine mustergültige Evaluierung liegt bislang jedoch nur für das *Bundesförderprogramm zur gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung* (1994-1996) vor, die sich auf die Region Rheinland-Pfalz beschränkt (Almus u.a. 1998). Danach lagen die Wiedereingliederungsraten von ehemaligen Programmteilnehmern – mehrheitlich schwervermittelbare Arbeitslose – fünf Monate nach Ende des Programms etwa 13 Prozentpunkte über denen der Vergleichsgruppe (27,4 % gegenüber 14,2 %).

---

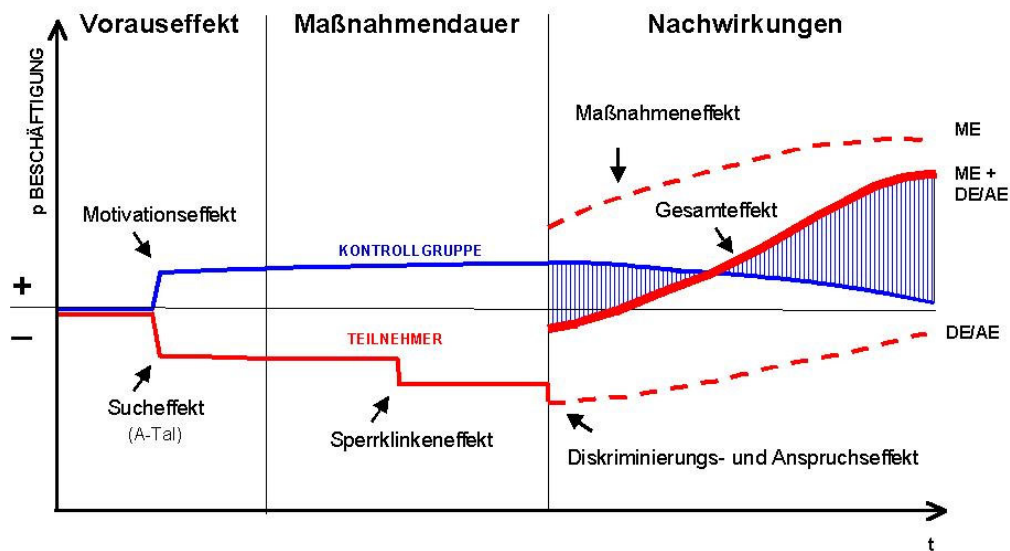
<sup>6</sup> Gegenwärtig unterstützt die Bundesanstalt für Arbeit pro Jahr knapp 100.000 gründungswillige Arbeitslose mit einem Finanzvolumen von rund 1,5 Milliarden Mark. Die Analysen von Wießner bescheinigen dem Instrument des Überbrückungsgelds ebenfalls positive Wirkungen, nachweislich durch hohe Überlebensraten und Zusatzbeschäftigung im Verhältnis von etwa 1:1 (Wießner 1998); die günstigeren Förderkonditionen seit 1994 haben jedoch zwar die Teilnehmerzahlen stark erhöht, aber auch zu tendenziell sinkenden Überlebensraten geführt. Das Instrument scheint daher eine Sättigungsgrenze erreicht zu haben und sollte daher qualitativ konsolidiert werden (Wießner 2000).

Im internationalen Vergleich liefern zwei Maßnahmen aktivierender Arbeitsmarktpolitik die beeindruckendsten Resultate: Das „Profiling“ in den USA sowie die Arbeitserprobung in Großbritannien. Das Profiling-Verfahren ermöglicht den Arbeitsvermittlern die Einordnung der Arbeitssuchenden in verschiedene Risikogruppen anhand statistischer Auswertungen von persönlichen Merkmalen und Arbeitsmarktbedingungen. Dieses Expertensystem hat nachweislich zu erheblichen Einsparungen der Arbeitslosengeldzahlungen geführt (Eberts 1999). Die Arbeitserprobung ermutigt Arbeitgeber zur Einstellung von Langzeitarbeitslosen auf Probe (bis zu drei Wochen), während dessen die Arbeitslosen weiter Arbeitslosengeld beziehen und weitere notwendige Unterstützung erhalten. Die Evaluierung dieses Programms fand bei Teilnehmern 34 bis 40 Prozent bessere Beschäftigungschancen als bei Nichtteilnehmern (White et al. 1997).

### **3. Warum sind die Erfolge der Arbeitsmarktpolitik oft so ernüchternd?**

Es ist nun an der Zeit, die Gründe für die überwiegend ernüchternden Ergebnisse der arbeitsmarktpolitischen Wirkungsforschung systematischer zu erfassen. Die bisherigen Erfahrungen und angedeuteten Interpretationen lassen sich in einem Modell verallgemeinern (Abbildung 3). Die generelle Botschaft lautet: Wirkungsanalysen bzw. Evaluationen haben bislang zu wenig darauf geachtet, dass verschiedene Phasen von Programmen zu beachten sind: Bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik sowie bei der Erfolgskontrolle (Monitoring) und Evaluierung müssen die Vorauswirkungen, die Nebenwirkungen während der Maßnahmen sowie die Nachwirkungen im stärkeren Maße als bisher berücksichtigt werden. Dazu gehören vor allem die nachlassende Suchaktivität vor Beginn, Locking-in-Effekte während und Stigmatisierung oder überzogene Ansprüche („moral hazard“) nach der Maßnahme. Die Berücksichtigung dieser drei Wirkungsphasen erklärt einen großen Teil der (oft negativen) Ergebnisse bisheriger Wirkungsforschung und gibt Hinweise für eine effizientere Arbeitsmarktpolitik.

**Abbildung 3: Implementationsversagen aktiver Arbeitsmarktpolitik und mögliche Lösungen**



GÜS / WZB-AB

Vor Beginn der Maßnahme gibt es einen vorausgehenden Effekt, der in der Literatur auch als „Ashenfelter-Dip“ bezeichnet wird.<sup>7</sup> Er weist darauf hin, dass Menschen von der Tatsache, dass Maßnahmen anstehen, Kenntnis haben und entsprechend darauf reagieren. Wenn Maßnahmen angekündigt werden oder gesetzlich vorgeschrieben sind und erst nach einer (erwartbaren) Wartezeit beginnen, treten solche Effekte mit großer Wahrscheinlichkeit ein. Die sichere Erwartung einer Zuweisung in Maßnahmen nach einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit kann die selbstverantwortliche Suche nach Arbeitsplätzen und die entsprechende Beschäftigungswahrscheinlichkeit ( $p$ ) senken (*Sucheffekt*); andererseits kann die „Drohung“ einer Maßnahme die eigenen Suchanstrengungen verstärken (*Motivationaleffekt*), so dass möglicherweise die Beschäftigungschancen einer Kon-

<sup>7</sup> Orley Ashenfelter ist ein renommierter amerikanischer Ökonom, der diesen Effekt zuerst entdeckt hat, vgl. Ashenfelter 1978.

trollgruppe gegenüber der (späteren) Teilnehmergruppe steigen. Wenn z.B. bekannt ist, dass eine ABM erst nach 12 Monaten Arbeitslosigkeit beginnen kann, solch eine Maßnahme aber relativ sicher ist, wird die Arbeitssuche eingeschränkt. Gegenüber vergleichbaren Personen, die eine solche Erwartung nicht hegen können (Kontrollgruppe) ist eine derartig verminderte Suchaktivität in der Vorphase von Maßnahmen von Nachteil. Hinzu kommen die sogenannten Motivationseffekte, d.h. das mit aktiver Arbeitsmarktpolitik häufig verknüpfte Ziel, die Arbeitswilligkeit von Arbeitslosen zu testen. Dies kann Arbeitslose dazu anregen, statt der „drohenden“ Maßnahme die Suchaktivitäten zu verstärken und frühzeitiger eine Stelle anzunehmen.

*Während der Maßnahme* kann ein *Sperrklinkeneffekt* („locking-in“) wirksam werden, der die Beschäftigungswahrscheinlichkeit gegenüber vergleichbaren Nichtteilnehmern weiter senkt. Trotz winkender günstiger Beschäftigungschancen findet während der Maßnahme meist keine weitere Arbeitssuche statt, weil Interesse am Erreichen des Maßnahmeziels besteht oder der Abbruch der Maßnahme u.U. mit Sanktionen verbunden ist (etwa Rückzahlung von Kosten, welche die Arbeitsverwaltung übernommene hatte); auch die Träger von Maßnahmen erleben bei vorzeitigem Abbruch von Maßnahmen häufig finanzielle Einbußen. Teilnehmer und Träger haben daher einen Anreiz, die Maßnahme bis zu ihrem Ende durchzuführen. Träger von Maßnahmen werden heutzutage eher bestraft als belohnt, wenn sie für ihre Teilnehmer während der Maßnahme aktiv und erfolgreich Arbeitsvermittlung betreiben.

*Nach der Maßnahme* ist mit zwei möglichen Effekten zu rechnen, welche die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Teilnehmern gegenüber Nichtteilnehmern mindern: *Diskriminierung* und zu *hohe Ansprüche* („moral hazard“). Erstens wird von Teilnehmern nicht selten vermutet, dass sie die Anpassung an den Strukturwandel nicht aus eigener Kraft schafften sondern öffentlicher Hilfe bedurften. Maßnahmen können daher stigmatisierende Wirkung haben, selbst wenn sie ob-

ektiv die Beschäftigungsfähigkeit der Betroffenen gegenüber vergleichbaren Nichtteilnehmern erheblich verbessert haben. Zweitens kann die Teilnahme an Maßnahmen, nicht zuletzt wenn diese mit hohen Anforderungen verbunden waren, zu Erwartungen führen, die gegenüber der wirklichen Arbeitsmarktlage verfehlt oder zu hoch sind. Darüber hinaus führt die Teilnahme an Maßnahmen oft zu erneuten Ansprüchen an Arbeitslosengeld, so dass die Versuchung groß sein kann, diesen Anspruch auszuschöpfen bevor eine (angebotene) Arbeitsstelle angenommen wird, die möglicherweise nicht allen Erwartungen entspricht.<sup>8</sup>

#### **4. Wie kann die Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik verbessert werden?**

Die oben entwickelte Systematik des Implementationsversagens gibt für aktivierende Arbeitsmarktpolitik nun direkte Hinweise, wie solche Fehler vermieden werden könnten. Sie sollen im folgenden nur kurz aufgelistet werden, weil sie anderweitig ausführlicher erörtert und mit „guten Praktiken“ erklärt wurden.<sup>9</sup> *Negative Voraussseffekte* lassen sich eingrenzen durch:

- Früherkennung von Risiken (Profiling);
- systematische Einschätzung individueller Fähigkeiten und Neigungen (Assessment);
- maßgeschneiderte Aktionspläne (Case Management);
- Aktivierung der Teilnehmer in Maßnahmen (Eigenbeteiligung, verpflichtende und verbindliche Aktionspläne);
- wettbewerbliche Ausschreibung bei Vergabe von Auftragsmaßnahmen;

---

<sup>8</sup> In der Bundesrepublik wurde die Erneuerung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld bei der Teilnahme an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen mit dem SGB III (1998) abgeschafft, ist bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen jedoch nach wie vor wirksam. Dies führt zum Teil zu Verantwortungsverschiebung zwischen kommunalen Sozialämtern und Bundesanstalt für Arbeit bzw. zu Drehtüreffekten und Maßnahmekarrieren.

<sup>9</sup> Vgl. u.a. Rabe und Schmid 1999 und 2000; Fels u.a. 2000; Knuth 2000; de Koning und Mosley 2001; Neugart 2000; Schmid und Gazier 2001.

- Abkehr vom hoheitlichen Zuwendungsrecht zum privatrechtlichen Leistungsaustausch.

*Negative Nebeneffekte* während der Maßnahmen lassen sich eingrenzen durch:

- Individuell maßgeschneiderte Programme (für Leistungsstarke eher kurze Maßnahmen, für Leistungsschwache eher langfristige und abgestufte oder kombinierte Maßnahmen);
- praxisnahe Programme (Praktika, laufende Vermittlung während der Maßnahme);
- Anreize für Träger (Eingliederungsbilanzen der Träger, Erfolgsprämien).

*Negative Nachwirkungen* lassen sich eingrenzen durch:

- Intensive Vermittlung und Nachbetreuung;
- Nachweis der in der Maßnahme vermittelten Kenntnisse (Zertifizierung);
- keine neuen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen;
- rigorose Evaluierung und Erfolgskontrolle auf der Basis aktueller Daten;
- effektive Rückkopplung der Ergebnisse an die tatsächlichen Entscheidungsträger.

Wie mehrfach angedeutet, liegt die Evaluierungsforschung noch sehr im argen, so dass diesen Abschnitt abschließend einige Schlussfolgerungen für eine Verbesserung dieser Situation angebracht sind. Für konkrete Hinweise zur Verbesserung der Maßnahmen fehlen in den bisherigen Datensätzen meist Informationen über Art und Umsetzung der Maßnahmen (wie Dauer, vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit von Teilnehmern, regulative Bedingungen); auch Angaben zur Differenzierung der Effektivität nach Personengruppen („Zielgruppen“) fehlen häufig. Am

hinderlichsten für die Analyse der Effizienz der Arbeitsmarktpolitik ist die mangelnde Zusammenführung von Finanzierungs- und Wirkungsinformationen. Monitoring, Controlling und Nutzen-Kosten-Analysen sind jedoch wesentliche Bestandteile einer wirksamen Effizienzkontrolle. Auch wenn der Nutzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zum Teil nicht quantifizierbar ist, ist für die Entscheidung über Weiterführung, Reduzierung, Beendigung oder Einführung eines neuen Programms die Anwendung des rigorosen Bezugsrahmens der Nutzen-Kosten-Analyse zu empfehlen.

Da mit dem SGB III die Handlungsspielräume der Arbeitsämter erheblich erweitert wurden, sind regionale Effektivitäts- und Effizienzanalysen unter besonderer Berücksichtigung von Variationen in der Implementation dringend zu empfehlen. „Benchmarking“ ist nicht nur international zu empfehlen, sondern macht auch auf der nationalen Ebene Sinn. Vor allem deshalb, weil für sämtliche Regionen die gleichen rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen gelten, und weil die dennoch erheblichen regionalen Streuungen in Umfang und Struktur der Maßnahmen präzise Hinweise für die spezifischen Erfolgsbedingungen von Maßnahmen geben können.

Die Liste möglicher Verbesserungen der Implementation hat gezeigt, dass die Effektivität der konventionellen aktiven Arbeitsmarktpolitik noch erheblich gesteigert werden könnte. Es gibt aber noch einen weiteren Reformbedarf, nämlich in der Zielorientierung der Arbeitsmarktpolitik. Dies soll im folgenden begründet werden.

## **5. Eine neue Zielorientierung aktivierender Arbeitsmarktpolitik**

Auf einer sehr abstrakten und politischen Ebene konzentriert sich heute die Frage der Vollbeschäftigung auf die erwünschte Beziehung zwischen Erwerbsarbeit und sozialer Sicherheit. Die Spanne der beschäftigungspolitischen Strategien reicht

von der Idee des universellen Grundeinkommens bis hin zur Idee einer umfassenden Beschäftigungssubvention für Niedriglohneinkommen.

Die Idee des universellen Grundeinkommens (van Parijs 1996) lässt sich durch folgende Merkmale charakterisieren: Grundlegende Philosophie ist die Trennung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung, denn nur sie gewährleiste die Entwicklung souveräner Bürger und ‚wirkliche Freiheit für alle‘. Denn eine zivile Gesellschaft zeichne sich durch einen Lebensstil aus, der nicht oder zumindest nicht vorrangig von Gewinnorientierung geprägt sei. Vorrangige staatliche Aufgabe sei daher die Gewährleistung eines menschwürdigen (‚decent‘) Grundeinkommens qua Eigenschaft als Bürger oder Bürgerin, also unabhängig von Leistung oder Leistungsvermögen. Dieses steuerfinanzierte Grundeinkommen oder Bürgergeld soll die bisher bekannten sozialen Sicherungssysteme und Arbeitsmarktregulierungen ersetzen. Einkommen und soziale Sicherung darüber hinaus bleiben dem Markt, d.h. vor allem flexiblen Löhnen und privaten Versicherungen überlassen.<sup>10</sup> Die grundlegende Orientierung dieser Schule ist individualistisch und egalitär; gleichzeitig sind die Erwartungen hoch, dass ein solches institutionelles Arrangement auch die Gleichstellung zwischen Männern und Frauen fördert, weil das garantierte Grundeinkommen dem Wunsch nach Teilzeit entgegenkommt.

Im Gegensatz dazu baut die Schule der Lohnsubventionen (Phelps 1997) auf eine Verstärkung des Nexus zwischen Arbeit und sozialer Sicherung. Von Ausnahmen abgesehen (beispielsweise bei gesundheitlicher oder physischer Arbeitsunfähigkeit) ist die soziale Sicherung strikt an Leistungen in der Erwerbsarbeit gebunden (‚workfare‘). Der zentrale beschäftigungspolitische Vorschlag ist die Subventionierung von Niedriglöhnen,<sup>11</sup> um den Arbeitnehmern mit geringer Produktivität

---

<sup>10</sup> Die Idee des egalitären „Bürgergelds“ oder der „Sozialen Dividende“, die *unabhängig* vom Erwerbsstatus ein Grundeinkommen sichern soll, ist deshalb ein Gedankengut, das auch in Teilen der neoliberalen Schule vertreten wird, vgl. „klassisch“ z.B. Milton Friedman 1962.

<sup>11</sup> Ich sehe im Augenblick von der Unterscheidung zwischen Lohnkostensubventionen (Vorschlag Phelps) und Lohnnsubventionen im engeren Sinne ab (beispielsweise Vorschlag Scharpf 1996).

und Marktchancen ein Mindesteinkommen zu sichern. Dabei geht ein Großteil der Vertreter dieser Schule zumindest implizit noch vom männlichen Ernährermodell aus, denn die Lohnsubventionen sind in der Regel immer an Vollzeitbeschäftigung gebunden. Es wird erwartet, dass diese Form des „neuen Soziallohns“ wegen des starken Arbeitsanreizes die staatlichen Sozialausgaben senke, die (wirtschaftlich motivierte) Kriminalität eingrenze, andere Sozialausgaben<sup>12</sup> und deren kostspielige Administration erübrige und sich somit selbst finanziere. Die Strategie zielt also auf Begrenzung der Einkommensungleichheit des Arbeitsangebots bei Aufrechterhaltung oder gar Erhöhung der Lohndifferenzen der Arbeitsnachfrage. Die Philosophie ist also stark arbeitsorientiert („Arbeit muss sich wieder lohnen“) und wird seit Jahren vehement von der OECD (1996) mit dem Slogan „*making work pay*“ propagiert.

Ist also die einzige Alternative der nachindustriellen Gesellschaft eine komplette Entkopplung oder eine noch stärkere Verknüpfung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherheit? Hier ist nicht der Platz, um die beiden Schulen ausführlich zu diskutieren. Es kann nur auf einige entscheidenden Schwächen hingewiesen werden. Die Entkopplungstheorie setzt auf die Hoffnung, dass ein universell garantiertes Grundeinkommen reichere zwischenmenschliche Beziehungen entfalten lasse, egoistisches Gewinnstreben eingrenze und altruistisches Verhalten fördere. Diese Hoffnung ist stark in Zweifel zu ziehen, denn die unkontrollierten Märkte werden die Einkommensdiskrepanzen vermutlich erhöhen und die Erwartungen vieler Benachteiligten auf einen Aufstieg im Erwerbsleben enttäuschen. Denn zum einen können weite Einkommensdiskrepanzen demotivieren, und zum anderen können die Ressourcen zu nötigen Investitionen fehlen. Damit sinken die Anreize zu harter Arbeit und Weiterbildung, und als Ergebnis wird voraussichtlich die Solidarität zwischen Menschen unterschiedlicher Fähigkeiten und Ausstattungen eher unterminiert als gestärkt. Was die Theorie der Verknüpfung angeht, steht auch hier die Hoffnung auf steigende Wohlfahrtsgewinne durch Produktivitätssteige-

---

<sup>12</sup> Im Falle der USA (Phelps) z.B. die Nahrungsmittelscheine („food stamps“) und der Steuerkredit („Earned Income Tax Credit“).

rungen auf wackligen Beinen. Die sichere Aussicht auf relativ hohe Mindestlöhne wird auf der Angebotseite die Motivation frustrieren, dem Sektor der Kombilöhne durch eigene Anstrengungen (insbesondere Weiterbildung) zu entinnen, und auf der Nachfrageseite ebenfalls die Anreize senken, humane und produktivere Arbeitsplatzbedingungen zu schaffen. Darüber hinaus schränkt die Bindung der Lohnsubventionen an Vollzeitarbeit die Wahlfreiheit im Spektrum produktiver und sinnvoller Tätigkeiten ein. Es ist daher zwar nicht existenzbedrohende Armut, aber doch hohe relative Armut dauerhafter Art zu erwarten, so dass am Horizont eine nach ethnischer Herkunft, Geschlecht und sozialem Status stark segmentierte Gesellschaft auftaucht.

Ein Weg zur Vermeidung der negativen Szenarien, die bei Verfolgung nur einer dieser beiden Alternativen wahrscheinlich sind, könnte eine *flexible Verknüpfung* zwischen Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung sein, die nach den Risiken im Erwerbsverlauf differenziert. Die Definition bzw. das Ziel der Vollbeschäftigung, wie es noch Beveridge formulierte,<sup>13</sup> könnte in ihrer wesentlichen Komponente – d.h. der „Freiheit von erzwungener sozialer Nutzlosigkeit“ – aufrecht erhalten werden, müsste aber in zwei wesentlichen Punkten erweitert werden.

Erstens kann sich die Forderung nach Teilhabe an Erwerbsarbeit heute nicht mehr auf Vollzeitbeschäftigung der männlichen Familienernährer beschränken. Sie muss alle produktiven und sinnvollen Tätigkeiten einschließen, insbesondere variable Kombinationsmöglichkeiten von (unbezahlter) Familienarbeit und Erwerbsarbeit. Die Devise „Arbeit muss sich wieder lohnen“ („making work pay“) sollte daher ergänzt werden durch die Devise „Übergänge müssen sich lohnen“ („making transitions pay“). In anderen Worten: Flexible Übergänge, d.h. das Hin und Zurück zwischen verschiedenen Beschäftigungsformen muss möglich werden;

---

<sup>13</sup> In seinem berühmten Bericht „Full Employment in a Free Society“ deklarierte Beveridge „Freiheit von Untätigkeit oder Nutzlosigkeit“ („freedom from idleness“) als das letztendliche Ziel einer Politik der Vollbeschäftigung. Arbeitsmärkte sollten so organisiert sein, dass alle, die es wünschten, sich an produktiver und sinnvoller Beschäftigung beteiligen können. „Bezahlte Untätigkeit oder Nutzlosigkeit korrumpiert; das Gefühl, nicht gebraucht zu werden, demoralisiert“ (Beveridge 1945, 19).

dort, wo Mobilität positive externe Effekte (also Kollektivgüter) erzeugt, sollte sie durch ökonomische Anreize oder öffentliche Infrastruktur sogar ermutigt werden, etwa im Falle des Übergangs in Teilzeitbeschäftigung aus Familiengründen, im Falle der präventiven Umschulung in zukünftige Bedarfsbereiche der Qualifikation oder im Falle der regionalen Mobilität.

Zweitens ist von einer veränderten Funktionsweise von Arbeitsmärkten auszugehen. In der Wissens-, Informations- und Dienstleistungsgesellschaft nimmt projektbezogenes Arbeiten zu, zum Teil über weite räumliche Distanzen, zunehmend in flachen Hierarchien bei stärkerer Eigenverantwortung, erfolgsbezogenen Vergütungen, hybriden Beschäftigungsverhältnissen (z.B. Zeitarbeit, Mehrfachbeschäftigung) und variablen Arbeitszeiten – Übergangsarbeitslosigkeit inbegriffen. Der Begriff Beschäftigung wandelt sich von der Nutzung einer feststehenden beruflichen Fertigkeit im abhängigen Arbeitsverhältnis zum wechselseitig mitbestimmten und verhandelten Austausch von Arbeitsleistungen innerhalb oder zwischen Betrieben und Selbständigen. Zwar vollzieht sich dieser Wandel langsam und das Interesse an dauerhaften Arbeitsverhältnissen bleibt bei Beschäftigern wie Beschäftigten hoch. Aber selbst in den nach außen unverändert erscheinenden „Normalarbeitsverhältnissen“ werden Anforderungen oder Wünsche nach mehr Flexibilität von beiden Seiten höher und somit das Arbeitsverhältnis riskanter und konfliktreicher (Schmid und Oschmiansky 2000).

Vollbeschäftigungspolitik bedeutet aus dieser Perspektive<sup>14</sup> daher in zunehmenden Maße: *erstens* Politik der sozialen Sicherung nicht nur bei Arbeitslosigkeit, sondern auch bei variablen Beschäftigungsverhältnissen mit entsprechenden Einkommensrisiken; *zweitens* in zunehmenden Maße auch eine Politik der Personalentwicklung, d.h. Erhaltung und systematische Pflege der Beschäftigungsfähigkeit im Lebenslauf. Sowohl die Strategie des universellen Grundeinkommens als auch

---

<sup>14</sup> Ich sehe hier von den makropolitischen Notwendigkeiten der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik ab.

die Strategie der allgemeinen Subventionierung des Niedriglohnssektors werden diesen komplexen Anforderungen nicht gerecht.

Auf Arbeitsmärkten nehmen also die „internen“, hausgemachten Risiken zu. Es sind vor allem die kritischen Phasen – in der Kybernetik treffend als „Sollbruchstellen“ beschrieben – im Lebenslauf erwachsener Menschen, in denen das Risiko der dauerhaften Arbeitslosigkeit, des Einkommensverlusts oder gar der sozialen Ausschließung besonders hoch sind: beim Übergang von der Bildung in die Beschäftigung, beim Übergang von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigung oder von abhängiger in selbständige Beschäftigung, beim Übergang in unbezahlte Hausarbeit, beim Übergang von Beschäftigung in friktionelle oder konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit, und schließlich beim Übergang von Beschäftigung in chronische Krankheit oder Behinderung. Übergangsarbeitsmärkte bieten in diesen kritischen Ereignissen Zwischenlösungen zwischen regulärer Beschäftigung, Arbeitslosigkeit oder Inaktivität an, gleichsam gesicherte Beschäftigungsbrücken, welche das hohe Risiko des Scheitern beim Wechsel von einem zum anderen Zustand stark mindern.<sup>15</sup> Übergangsarbeitsmärkte können im Kern als Institutionen definiert werden, die den Bereich gesetzlich abgesicherter oder verhandelter Mobilitätsoptionen erweitern. Das rechtliche Arbeitsverhältnis bleibt während der Übergangsphase üblicherweise (aber nicht notwendigerweise) aufrecht erhalten, und die Einkommensrisiken sind sozial versichert.

Die Strategie der Übergangsarbeitsmärkte berücksichtigt dabei, dass alle Arbeitsmarktströme in beide Richtungen fließen können: Abgänge aus der Arbeitslosigkeit sind z.B. mit den Zugängen in Arbeitslosigkeit verknüpft. Ein eng definiertes System der Arbeitslosenversicherung, das sich nur auf die Ströme zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung konzentriert, übersieht tendenziell die Tatsache, dass die Zuströme in Arbeitslosigkeit entweder direkt aus dem Bildungssystem kommen oder von Personen aus der sogenannten Inaktivität, die bedeutende

---

<sup>15</sup> Zum ursprünglichen Konzept vgl. Schmid 1994, zur Ausarbeitung, Erweiterung und Verfeinerung vgl. Schmid und Gazier 2001.

Dienstleistungen für die privaten Haushalte oder für die Gemeinschaft in Form ehrenamtlicher Tätigkeit erbringen. Arbeitsmarkt- oder Beschäftigungspolitik, die sich darauf konzentriert, die Abgänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu maximieren, kann u.U. im selben Umfang die Zugänge in Arbeitslosigkeit erhöhen, so dass am Ende das gleiche Niveau der Arbeitslosigkeit herauskommt. Die Deregulierung zugunsten befristeter Beschäftigungsverhältnisse kann ein solches Beispiel sein (Schömann u.a. 1998). Umgekehrt kann ein Arbeitsmarkt- oder Beschäftigungspolitik, die den Zustrom in Arbeitslosigkeit vermindern möchte, gleichzeitig auch bewirken, dass die Abgänge aus Arbeitslosigkeit oder aus der beruflichen Rehabilitation, aus der privaten Haushaltstätigkeit oder der Bildung (zurück) in die Beschäftigung vermindert werden; das Endresultat wäre dann nur eine andere Verteilung der Beschäftigungschancen. Kündigungsschutz oder Kurzarbeitergeld können Beispiele dafür sein. Der Bezugsrahmen der Übergangsarbeitsmärkte weist darum ganz stark auf die Notwendigkeit, bei der Wahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente diese Wechselwirkungen zwischen den verschiedenen Arbeitsmarktströmen im Auge zu behalten (Kruppe 2001).

Die Wirkung von Übergangsarbeitsmärkten auf die Funktionsweise von Arbeitsmärkten kann durch ein erweitertes Matching Modell erklärt werden. Dabei ist die Arbeitslosenquote<sup>16</sup> ( $ur$ ) eine einfache Funktion der durch Eigenkündigung oder Entlassung bestimmten Trennungs- oder Separierungsrate ( $s$ ) und der durch Arbeitssuche und Personalauswahl beeinflussten Findungsrate ( $f$ ):

$$(1) \quad ur = s / (s + f)$$

Ein Anstieg der Trennungsrate erhöht und ein Anstieg der Findungsrate senkt die Arbeitslosigkeit. Entsprechend kann Arbeitsmarktpolitik die Arbeitslosenquote durch Verbesserung des Matching senken, beispielsweise durch eine die Arbeitssuche unterstützende treffsicherere Arbeitsvermittlung, die eine Erhöhung der Fin-

---

<sup>16</sup> Ich verwende hier die englische Notation auf der Basis des Lehrbuchs von Mankiw 1998: 140-43; die Idee des Rückgriffs auf dieses Modell stammt von Entorf (1998).

dungsrate bewirkt.<sup>17</sup> Eine andere Möglichkeit ist, auf Arbeitslose über die Senkung der Lohnersatzraten oder Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld Druck auszuüben, Arbeitsangebote anzunehmen, auch wenn diese nicht allen persönlichen Vorstellungen entsprechen, was ebenfalls die Findungsrate erhöht. Entscheidend ist also nicht die Zahl der Trennungen oder Vermittlungen, sondern das Verhältnis der beiden Größen wie eine einfache Umformulierung der Formel (1) zeigt:

$$(2) \quad u_r = 1 / (1 + f/s)$$

Danach gibt es zwei – im folgenden extrem vereinfachte und stilisiert dargestellte – Optionen, um die Arbeitslosigkeit in Schach zu halten oder zu reduzieren: Erstens, Maximierung von  $f^*$  bei entsprechender Akzeptanz eines hohen  $s^*$ ; solange der Anstieg von  $f^*$  größer ist als der von  $s^*$ , wird die Arbeitslosigkeit reduziert. Dieses Modell führt zu einem hohen Arbeitskräfteumschlag oder hoher externer Mobilität (Betriebswechsel, Ortswechsel, Arbeitsplatzwechsel) und kann mit dem angelsächsischen Modell, vor allem mit dem Beschäftigungssystem der USA in Verbindung gebracht werden. Zweitens, Minimierung von  $s^*$  bei Akzeptanz eines geringen Anstiegs von  $f^*$ ; solange der Anstieg von  $s^*$  immer noch niedriger ist als der von  $f^*$ , wird die Arbeitslosigkeit sinken. Dieses Modell führt zu geringem Arbeitskräfteumschlag und niedriger externer Mobilität und kann mit dem kontinentaleuropäischen Modell gleichgesetzt werden.

In den siebziger und achtziger Jahren scheinen beide Modelle noch mehr oder weniger gleich gut funktioniert zu haben.<sup>18</sup> Spätestens jedoch seit den 90er Jahren, in denen neben dem Zusammenbruch der sozialistischen Regimes ein weiterer Schub der Globalisierung stattgefunden hat, scheint das tradierte kontinentaleuropäische Modell nicht mehr auf dem Stand der Zeit zu sein.<sup>19</sup> Die erfolgreichen

---

<sup>17</sup> Und indirekt, über verbessertes Matching, auch eine Senkung der Trennungsrate.

<sup>18</sup> Es mag nützlich sein an die Tatsache zu erinnern, dass die Arbeitslosenquote in Westdeutschland 2,9 % in 1980 betrug, 4,6 Prozent noch in 1992, während die entsprechenden Zahlen für die USA 7,0 Prozent (1980) und 7,4 Prozent (1992) betragen.

<sup>19</sup> Ich sehe hier von der durch die Wiedervereinigung gegebenen Sondersituation in Deutschland ab.

Länder in Kontinentaleuropa (vor allem Portugal, Niederlande und Dänemark) scheinen alle in der einen oder anderen Form neben interner funktionaler Flexibilität auch das Maß an externer, numerischer Flexibilität oder Mobilität erhöht zu haben. Da in Portugal das System der Arbeitslosenversicherung noch kaum entwickelt ist, ist der Druck einen Arbeitsplatz zu akzeptieren, hoch – Ergebnis sind also hohe Findungsraten.<sup>20</sup> In den Niederlanden wurde die Findungsrate durch extensive Arbeitsumverteilung (Teilzeitbeschäftigung) erhöht, die zeitweise explodierende Separationsrate dagegen durch Einschränkungen bei der Frühverrentung oder Invalidenrente, zum Teil auch bei der Arbeitslosenversicherung wenigstens teilweise unter Kontrolle gebracht. Dänemark wich schon immer vom kontinentaleuropäischen Modell ab, da der Kündigungsschutz dort kaum entwickelt ist, die hohe externe Mobilität dafür aber von einer vergleichsweise generösen und umfassenden Arbeitslosenversicherung abgepuffert wird, die auch Einkommensrisiken bei Freistellungen abdeckt.<sup>21</sup>

Für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland, in dem die Arbeitslosenversicherung umfassend greift, der Kündigungsschutz vergleichsweise stark entwickelt ist und Konsens unter den Tarifpartnern über die Begrenzung der Lohnflexibilität und Lohndifferenzen (wenn auch leicht erodierend) besteht, stellen Übergangsarbeitsmärkte eine Option für höhere interne wie externe Flexibilität dar. Durch Erhöhung der internen Flexibilität und externen Mobilität tragen sie gleichzeitig zu höherer Beschäftigungsintensität des Wachstums bei, die seit den siebziger Jahren abgenommen hat.<sup>22</sup> Die angedeuteten und unten weiter ausgeführten Zwischenlösungen, insbesondere präventiven Charakters, begrenzen die Trennungs-

---

<sup>20</sup> Nur etwa 25 Prozent der Arbeitslosen sind in Portugal durch die Arbeitslosenversicherung abgedeckt, vgl. Schmid und Reissert 1996:247; damit kann Portugal allerdings kaum als Modell für Deutschland herhalten.

<sup>21</sup> Das dänische, übrigens auch das österreichische Beschäftigungssystem subventioniert durch die Arbeitslosenversicherung auch in hohem Maße das sogenannte „Recall-System“ (in den USA auch als „temporary lay-off“ gekennzeichnet), d.h. den Rückruf von Arbeitslosen in denselben Betrieb, was den Betrieben ein hohes Maß an externer Flexibilität erlaubt, wie beim deutschen System des Kurzarbeitergelds jedoch die betriebspezifischen Qualifikationen der flexiblen Arbeitskräfte aufrecht erhält (vgl. im einzelnen Auer 2000).

<sup>22</sup> Zur Erosion dieser Bindung infolge sich verstärkender Segmentierungsprozesse in den 70er und Anfang der 80er Jahren vgl. Bolle 1983.

raten und erhöhen die Findungsraten durch sozial akzeptable Angebote intermediärer Beschäftigungsformen.

Übergangsmärkte können auch als Strategie der Risikodifferenzierung gekennzeichnet werden, um die Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit oder gar des dauerhaften sozialen Ausschlusses zu minimieren. Als ein im wesentlichen präventives Risikomanagement ermöglichen sie die Kombination bezahlter Arbeit mit Transferleistungen, den geregelten und verhandelten Wechsel von Arbeitszeiten, die Nutzung erworbener Ansprüche auf Lohnersatzleistungen für verschiedene Situationen der Einkommensminderung im Vorfeld des (letzten) Ernstfalls, d.h. der Arbeitslosigkeit. Durch Institutionalisierung von „Übergangsmärkten“ werden so zuverlässige "Brücken" geschaffen, die alle Formen produktiver Tätigkeiten verknüpfen und die Passage in die eine oder andere Richtung sozial abgesichert ermöglichen. Gute Praktiken sind:<sup>23</sup>

- Erstens, duale Lehrlingssysteme (Erhöhung der Findungsrate); die dänischen und schwedischen Systeme der Freistellung für Weiterbildung und Jobrotation (gleichzeitig Senkung der Trennungsrate und Erhöhung der Findungsrate); die Umwandlung von Arbeitslosengeldansprüchen in Gutscheine für Qualifizierung, auch aus einem Arbeitsverhältnis heraus, wenn Arbeitslosigkeit droht (gleichzeitige Senkung der Trennungsrate und Erhöhung der Findungsrate)).
- Zweitens, Kurzarbeitergeld möglichst mit Weiterbildungselementen (Senkung der Trennungsrate); Rückrufsysteme bzw. ‚recall‘ oder ‚temporary lay-off‘ (Balancierung von Trennungs- und Findungsrate); Teilzeitarbeitslosengeld (entweder Erhöhung der Findungsrate oder Senkung der Trennungsrate); Erhaltung der Arbeitslosengeldansprüche im Falle des Übergangs in Selbständigkeit (Erhöhung Findungsrate); Sabbaticals (Senkung Trennungsrate); tarifliche Arbeitsmarktpolitik wie Tariffonds für Weiterbildung oder Arbeitsumverteilung (Senkung der Trennungsrate und Erhöhung der Findungsrate);

---

<sup>23</sup> Zur ausführlichen Darstellung, Diskussion und Bewertung nebst Entwicklung von Anforderungsprofilen guter Praktiken vgl. Schmid und Gazier 2001.

Austausch von Lohnmoderation für Beschäftigungserhalt (Senkung der Trennungsrate)<sup>24</sup>; Arbeitszeitkonten sowie Lohn und Arbeitszeitkorridore (Senkung der Trennungsrate und Erhöhung der Findungsrate).

- Drittens, das Prinzip des „Gateway“ im britischen New Deal für langzeitarbeitslose Jugendliche (Erhöhung der Findungsrate); befristete Lohn- oder Lohnkostensubventionen (Erhöhung der Findungsrate und eventuell – etwa bei Älteren – Senkung der Trennungsrate)); Transfergesellschaften, z.B. das österreichische Modell der Arbeitsstiftung (Senkung der Trennungsrate); geschützte (und möglichst in private Betriebe integrierte) Arbeitsplätze für Schwerbehinderte (Erhöhung der Findungsrate und Senkung der Trennungsrate).
- Viertens, Lohnersatzleistungen bei Elternschaft entweder durch eine spezielle Elternschaftsversicherung oder durch Integration in eine erweiterte Beschäftigungsversicherung (Senkung der Trennungsrate und Erhöhung der Findungsrate); individualisierte Rechtsansprüche auf Familienfreistellungen wie Elternzeit u.a. (Senkung der Trennungsrate).
- Fünftens, Altersteilzeit (Senkung der Trennungsrate) und flexible Rentenanwartschaften (Senkung der Trennungsrate).

Eine an Übergangsmärkten orientierte aktivierende Arbeitsmarktpolitik ist also darauf ausgerichtet, Anreize für den Übergang zwischen verschiedenen Formen produktiver Arbeit zu schaffen, Kombinationen unterschiedlicher Arbeitsformen zu ermöglichen und die dabei entstehenden Risiken differenziert abzusichern. Im Kern sind solche Übergangsmärkte nichts neues. Ihre größere Verbreitung, das Hinzufügen (oben angedeuteter) innovativer Formen sowie ihre gesetzliche oder kollektivvertragliche Absicherung würden jedoch mehr Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen und damit einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung oder Vermeidung der Arbeitslosigkeit leisten.

---

<sup>24</sup> In der Theorie als concession bargaining bekannt.

## 6. Literatur

- Almus, M. und J. Engeln, M. Lechner, F. Pfeiffer, H. Spengler (1998): Die gemeinnützige Arbeitnehmerüberlassung in Rheinland-Pfalz – eine ökonomische Analyse des Wiedereingliederungserfolgs. ZEW Discussion Paper Nr. 98-36.
- Ashenfelter, O. (1978): Estimating the Effect of Training Programs on Earnings, in: *Review of Economics and Statistics*, 6 (1), 47-57.
- Auer, P. (2000): *Employment Revival in Europe. Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Geneva: International Labour Office.
- Beveridge, W. H. (1945): *Full Employment in a Free Society*, New York: W.W. Norton & Company.
- Bolle, M. (1983): Arbeitsmarktprozesse auf Arbeitsmärkten bei Gütermarktimpulsen, in: M. Bolle und J. Gabriel (Hrsg.), *Die Dynamik der Arbeitsmärkte aus der Sicht internationaler Forschung*, München: Minerva Publikation, S. 132-148.
- Calmfors, L. und A. Forslund (1991): Real Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience, in: *Economic Journal*, Vol. 101, 1130-48.
- Eberts, R. W. (1999): The Use of Profiling in the United States for Early Identification and Referral of Less Employable Unemployment Insurance Recipients, in: B. Gazier (ed.), *Employability: Concepts and Policies*, Report 1998 of the Employment Observatory Research Network, S. 121-146.
- Entorf, H. (1998): *Mismatch Explanations of European Unemployment: A Critical Evaluation*, Berlin / Heidelberg: Springer.
- Fels, G. und R. Heinze, H. Pfarr, G. Schmid (Berichterstatter), W. Streeck (2000): *Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik – Thesen*, www.buendnis.de.
- Fitzenberger, B. und S. Speckesser (2000): *Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick*. ZEW Discussion Paper Nr. 00-06.
- Friedman, M. (1962): *Capitalism and Freedom*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Knuth, M. (2000): *Frühintervention zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit. Anstöße für einen Paradigmenwechsel der Arbeitsförderung*, Gelsenkirchen, mimeo (Konferenzpublikation: Von unseren Nachbarn lernen – Impulse für die Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Konferenz am 3. Juli 2000 in Berlin).
- de Koning, J. (1993): The Dutch Experience, in: K. Jensen/P.K. Madsen (eds.), *Measuring Labour Market Measures. Evaluating the Effects of Active Labour Market Policy Initiatives*, Copenhagen: Ministry of Labour, 265-293.
- de Koning, J. and H. Mosley (eds.) (2001): *Active Labour Market Policy and Unemployment. Impact and Process Evaluations in Selected European Countries*, Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming.
- Kruppe, T. (2001): The Dynamics of Employment in the European Union: An Exploratory Analysis, in: G. Schmid and B. Gazier (eds.), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming.
- Mankiw, N. G. (1998): *Makroökonomik*, 3. Auflage, München et al.: Schäffer-Poeschel (original: *Macroeconomics*, New York 1997: Worth Publishers).
- Martin, J. P. (2000): What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries Experiences, in: *OECD Economic Studies*, No. 30, 2000/1, pp.79-113.

- Neugart, M. (2000): Arbeitslosigkeit in Europa. Erklärungsansätze und Politikoptionen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, BD14-15, S. 15-22.
- Nickell, S. and R. Layard (1999): Labour Market Institutions and Economic Performance, in: Orley Ashenfelter and David Card (eds.), *Handbook of Economics*, Vol. 3, Amsterdam: Elsevier Science, 3029-3084.
- OECD (1996): Making Work Pay. A Thematic Review of Taxes, Benefits, Employment and Unemployment, DEELSA/ELSA WP1 and DAFPE/CFA WP2.
- OECD (1999), *Employment Outlook*. Paris: OECD Publications.
- van Parijs, P. (1996): *Real Freedom for All*, Oxford: Oxford University Press.
- Pfeiffer, F. und F. Reize (1998): Business Start-ups by the Unemployed – an Econometric Analysis Based on Firm Data. ZEW Discussion Paper Nr. 98-38.
- Phelps, E. S. (1997): *Rewarding Work. How to Restore Participation and Self-Support to Free Enterprise*, Harvard U. Press.
- Rabe, B. (2000): Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Evaluierungsergebnisse für Deutschland, Schweden, Dänemark und die Niederlande, Discussion Paper Nr. FS I 00-208, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Rabe, B. und G. Schmid (1999): Eine Frage der Balance - Reform der Arbeitsmarktpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B37, 1999, 21-30.
- Rabe, B. und G. Schmid (2000): Strategie der Befähigung: Zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik, in: *WSI-Mitteilungen*, 53 (5), S. 305-313.
- Robinson, P. (2000): Active Labour-market Policies: A Case of Evidence-based Policy-making?, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 16 (1), Spring, pp. 13-26.
- Scharpf, F. W. (1995): Subventionierte Niedriglohn-Beschäftigung statt bezahlter Arbeitslosigkeit?, in: *Zeitschrift für Sozialreform*, 41. Jg., H. 2, S. 65-82.
- Schmid, G. (1994): Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 12-13 (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament)*, 9-23.
- Schmid, G. (2001): Internationale Erfahrungen mit Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik, in: V. Steiner und H. Wolff (Hrsg.), *Mismatch am Arbeitsmarkt – Was leistet die Arbeitsmarktpolitik?*, Münster/New York/München/Berlin: Waxmann Verlag, S. 91-142.
- Schmid, G. und J. O'Reilly, K. Schömann (eds) (1996): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmid, G. and B. Reissert (1996): Unemployment Compensation and Labour Market Transitions, in: G. Schmid, J. O'Reilly, K. Schömann (eds.), *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 235-276.
- Schmid, G. und K. Schömann, H. Schütz (1997): Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik. Ein analytischer Bezugsrahmen am Beispiel des arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramms in Berlin, Discussion Paper FS I 97-204, 66 S.
- Schmid, G. und H. Mosley, C. Hilbert, H. Schütz (1999): Zur Effektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen aus einer integrierten Wirkungs- und Implementationsstudie, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 32 (4), 547-563.
- Schmid, G. und H. Oschmiansky (2000): Wandel der Erwerbsformen. Vom Arbeitsvertrag zum Kaufvertrag?, in: S. Ryll und A. Yenel (Hrsg.), *Politik und Ökonomie. Problemsicht aus*

- klassischer, neo- und neuklassischer Perspektive. Festschrift für Gerhard Huber, Marburg 2000: Metropolis, S. 243-268.
- Schmid, G. and Bernard Gazier (eds.) (2001): *The Dynamics of Full Employment. Social Integration Through Transitional Labour Markets*, Cheltenham: Edward Elgar, forthcoming.
- Schneider, H. und A. Bergemann, O. Fuchs, W. Kempe, J. Kolb u.a. (2000): *Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern. Eine Bilanz der Vergangenheit und Ansätze für künftige Reformen*, Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Sonderheft 3.
- Schömann, K. and R. Rogowski, T. Kruppe (1998): *Labour Market Efficiency in the European Union. A Legal and Economic Evaluation of Employment Protection and Fixed-Term Contracts*, London: Routledge.
- Schömann, K. and P. O'Connell (eds.) 2001. *Education, Training and Employment Dynamics: Transitional Labour Markets in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schütz, H. und S. Speckesser, G. Schmid (1998): *Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies: Theoretical Foundations and Applications*, Discussion Paper FS I 98 - 205, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Steiner, V. und T. Hagen (2000): *Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Förderung von Arbeit – Analysen und Empfehlungen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland*, Baden-Baden: Nomos-Verlag (Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW)).
- White, M. and S. Lissenburgh, A. Bryson 1997. *The Impact of Public Job Placing Programmes*, London: Policy Studies Institute.
- Wießner, F. (1998): *Positive Zwischenbilanz für „Überbrückungsgeld-Empfänger“*, IAB-Kurzbericht, Nr. 1, Nürnberg.
- Wießner, F. (2000): *Masse statt Klasse?*, in: IAB-Materialien, Nr. 2, S. 14-15.

### **Angaben zum Autor**

Günther Schmid, 1942, ist Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin und Universitätsprofessor für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität.