

---

Matthias Schulze-Böing

## **Aktivierung und Arbeitsmarkt**

### **Ansatzpunkte für aktive Beschäftigungspolitik**

---



*Dr. Matthias Schulze-Böing, geb. 1954 in Nümbrecht,, Studium der Soziologie in Frankfurt/M., Tätigkeiten in Forschung und Lehre an den Universitäten Osnabrück, Marburg/Lahn, ist gegenwärtig Leiter des Amtes für Arbeitsförderung, Statistik und Europaangelegenheiten der Stadt Offenbach am Main.*

---

Wenn über „Aktivierung“ im Bereich der Arbeitsmarktpolitik gesprochen wird, beinhaltet das zwei Grundorientierungen: Es wird anerkannt, dass Arbeit zumindest in unserer Gesellschaftsform ein Strukturelement menschlichen Lebens darstellt, ein Medium der Selbstverwirklichung und sozialer Identitätsbildung, das den Menschen, in welcher Form auch immer, nicht dauerhaft vorenthalten werden kann, ohne ernsthaften Schaden für Individuen und Gesellschaft zu riskieren. Zweitens ist in modernen Industriegesellschaften nicht nur Arbeit als solche, sondern wesentlich *Erwerbsarbeit* zu einem zentralen Modus gesellschaftlicher Integration und Teilhabe geworden, der sinnstiftend ist, individuelle Autonomie ermöglicht und soziale Anerkennung vermittelt.

Es spricht kaum etwas dafür, dass die Erwerbsarbeit ihre zentrale Rolle in der Gesellschaft verliert. Wesentlich mehr deutet darauf hin, dass sie eher an Bedeutung gewinnt. Deshalb müssen - so mein Ausgangspunkt - Lösungen für die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme innerhalb und nicht außerhalb des Systems der Erwerbsarbeit gesucht werden. Dabei kann die Idee der Aktivierung einen wichtigen Beitrag leisten.

#### **Beschäftigung und Arbeitsmarkt - unterschiedliche Entwicklungen**

Die Erwerbsbevölkerung ist in der Europäischen Union zwischen 1975 und 1997 um ca. 19 Prozent gestiegen<sup>1</sup>, entsprechend höher war die Nachfrage nach Arbeitsplätzen. Zugleich stieg die Produktivität der Arbeitsplätze erheblich an. In Deutschland zum Beispiel stieg das Bruttoinlandsprodukt pro Erwerbstätigem in den neunziger Jahren pro Jahr um 6 bis 7 Pro-

---

<sup>1</sup> Zahlenangaben, so weit nicht anders vermerkt, für 1997 aus: Europäische Kommission, Beschäftigung in Europa. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1999

zent. Das Wirtschaftswachstum konnte nicht mithalten. Drei Prozent Wachstum des Bruttosozialprodukts gelten zumindest in Deutschland schon als sehr ehrgeiziges Ziel. Die Zahl der Beschäftigten in der Europäischen Union stieg zwischen 1975 und 1997 auch aus diesen Gründen lediglich um gut 12 Prozent - zu wenig, um den zunehmenden Druck auf den Arbeitsmarkt aufzufangen. Die Arbeitslosigkeit ist deshalb in Europa im internationalen Vergleich sehr hoch. In der EU waren 1997 18 Millionen Menschen arbeitslos, allein in Deutschland vier Millionen (1999 deutlich über vier Millionen). Die Arbeitslosenquote beträgt im EU-Durchschnitt und in Deutschland rund 10 Prozent. In Deutschland hat die anhaltende Massenarbeitslosigkeit im Zusammenhang mit manch wenig durchdachten Einsparaktionen auf Bundesebene auch dazu geführt, dass immer mehr Menschen auf Sozialhilfe angewiesen sind. Etwa 1,4 Millionen Menschen im erwerbsfähigen Alter beziehen inzwischen die sog. „Hilfe zum Lebensunterhalt“, darunter mindestens 700.000 unmittelbar in Folge von Arbeitslosigkeit. Auch in anderen Ländern ist die dauerhafte Ausgrenzung aus der Arbeit ein ganz wesentlicher Grund dafür, dass eine immer größere Zahl von Menschen als arm gilt. Soziale Probleme wie wachsende Segregation in den Städten, eine Zunahme der Zahl desintegrierter Familien und steigende soziale Spannungen zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen sind die Folge.

Ein Blick in andere Länder zeigt allerdings, dass die hartnäckige Massenarbeitslosigkeit keineswegs unausweichlich ist. In den USA ist es gelungen, eine steigende Erwerbsbevölkerung in den Arbeitsmarkt zu integrieren, mehr Beschäftigung zu erzielen. Die Beschäftigungsquote liegt dort bei über 70 Prozent der Erwerbsbevölkerung, in Deutschland dagegen bei etwas über 60 Prozent mit eher rückläufiger Tendenz. Zugleich gelang es in den USA, die Arbeitslosigkeit auf ein Niveau herabzudrücken, das mit einer Quote von unter fünf halb so hoch ist wie in Deutschland. Auch in Großbritannien (7 Prozent), den Niederlanden (5,5 Prozent) und Österreich (4,3 Prozent) ist Arbeitslosigkeit im Unterschied zu Deutschland offensichtlich relativ erfolgreich bekämpft worden.

Nicht nur das Niveau, auch die Struktur von Arbeitslosigkeit stellt sich in Deutschland ungünstiger dar. Die Langzeitarbeitslosigkeit liegt bei 50 Prozent der Arbeitslosen, in den USA dagegen bei lediglich 10 Prozent, in europäischen Ländern wie Dänemark, Österreich oder Großbritannien zwischen 25 und 35 Prozent.

Deutschland liegt damit im europäischen Vergleich der Beschäftigungsentwicklung zwar noch im Mittelfeld, hat aber, wie erst jüngst das im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung durchgeführte „Internationale Beschäftigungsranking“ zeigt, in den letzten Jahren deutlich an Boden verloren<sup>2</sup>.

Die unbewältigte Arbeitslosigkeit ist somit ein Schlüsselproblem, das mit den bisherigen Mitteln offensichtlich nur unzureichend bewältigt werden kann. Neue Handlungsansätze scheinen dringend erforderlich.

### **Strukturwandel der Arbeitswelt**

Ein „Ende der Arbeit“ ist trotz der aktuellen Verspannungen nicht abzusehen. Allerdings verändern sich Inhalte, Formen und Voraussetzungen von Arbeit tiefgreifend. Dazu einige Stichworte: Arbeit in der materiellen Produktion bzw. im verarbeitenden Gewerbe verliert gegenüber Dienstleistungsberufen und den entsprechenden Wirtschaftszweigen an Be-

---

2 Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.), Internationales Beschäftigungsranking 1998, Gütersloh 1999.

deutung. Zwischen 1975 und 1997 ging in der Europäischen Union der Anteil der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen von rund 11 auf 5 Prozent zurück, der der im produzierenden Gewerbe Beschäftigten von knapp 40 auf 30 Prozent. Der Anteil der Dienstleistungsarbeitsplätze stieg dagegen von 49 auf 65 Prozent. Der damit verbundene Strukturwandel wird sich in den nächsten Jahren - folgt man den einschlägigen wissenschaftlichen Projektionen - beschleunigen. Ein Rückgang des Anteils industrieller Arbeitsplätze auf 10 bis 20 Prozent scheint angesichts der zu beobachtenden rapiden Produktivitätssprünge keineswegs unrealistisch<sup>3</sup>.

Arbeit wird - ob in der Industrie oder in den Dienstleistungen - zunehmend anspruchsvoll. Die Qualifikationserfordernisse nehmen zu. Waren zum Beispiel in Deutschland im Jahr 1960 noch etwa 40 Prozent aller Arbeitskräfte ohne einen Berufsabschluss tätig, waren es 1990 nur noch 20 Prozent. Bis zum Jahr 2015 wird mit einem weiteren Rückgang auf 10 Prozent gerechnet. Menschen ohne einschlägige Qualifikationen werden dann sehr große Schwierigkeiten haben, überhaupt noch beschäftigt zu werden - so die einschlägigen Prognosen, etwa des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.

Weiterhin: Die Welt der Arbeit wird zunehmend dynamisiert. Der Wandel von Arbeitsstrukturen und Arbeitsanforderungen wird - anders als bis in die achtziger Jahre hinein - nicht mehr von Phasen des Strukturwandels geprägt, zwischen denen längere Perioden der relativen Stabilität liegen. Der Strukturwandel wird gewissermaßen zu einem permanenten Phänomen. Das Tempo der Veränderungen nimmt zu. Neue Märkte entstehen immer schneller - man denke nur einmal an die gesamte „Internet-Industrie“, die es so noch vor wenigen Jahren nicht einmal in Ansätzen gab und die heute eine enorme wirtschaftliche Bedeutung hat. Umgekehrt werden Märkte und damit Arbeitsplätze immer schneller auch wieder verschwinden, daran gebundene Qualifikationen und Fähigkeiten verlieren ihren Wert. Die Unternehmensstrukturen werden immer mehr verflüssigt, die Arbeitsmärkte zunehmend flexibilisiert. Das „Normalarbeitsverhältnis“ einer dauerhaften Vollzeitbeschäftigung wird in immer mehr Bereichen von atypischen, flexiblen Arbeitsverhältnissen verdrängt. Das flexible Segment des Arbeitsmarktes (befristete Beschäftigung, Zeitarbeit, „self-employment“) kann in der Europäischen Union heute schon auf etwa 20 Prozent veranschlagt werden - mit sehr stark steigender Tendenz.

### **Aktivierung als Strategie - die Impulse Europas**

Eine solche „Tempowirtschaft“, mit der wir heute bereits in vielen Bereichen konfrontiert sind, erfordert ein hohes Maß an Flexibilität, Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft.

Die traditionelle berufliche „Normalbiographie“, bei der man davon ausgehen konnte, dass ein einmal erlernter und gewählter Beruf ein ganzes Leben lang beibehalten werden kann, verliert ihre Grundlage. Das lebenslange (Um-) Lernen wird zur Voraussetzung für eine andauernde adäquate Beschäftigung. Nicht umsonst hat die Europäische Union - etwa mit dem Weißbuch zu Wachstum und Beschäftigung von Jaques Delors von 1993 - Fragen der Weiterbildung und der Entwicklung von „lernenden Strukturen“ in den Unternehmen und in der Gesellschaft eine zentrale Rolle in der Gestaltung des wirtschaftlichen Wandels zuge-

---

3 Daten der Europäischen Kommission; vgl. dazu die Veröffentlichungen „Beschäftigung in Europa 1996“ und „Beschäftigung in Europa 1997“, Luxemburg (Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften 1997 und 1998).

wiesen. Die Beschlüsse des „Luxemburger Beschäftigungsgipfels“ der Europäischen Union von 1997 und das Beschäftigungskapitel des Amsterdamer Vertrages von 1998 haben die Aktivierung der Beschäftigungspolitik, insbesondere die Förderung der *Anpassungsfähigkeit* und *Beschäftigungsfähigkeit* der Arbeitskräfte als zentrale Aufgaben bestimmt<sup>4</sup>.

Die Beschlüsse betonen die Notwendigkeit, passive und aktive Systeme besser aufeinander abzustimmen, in die Systeme von sozialer Unterstützung und Einkommensersatzleistungen mehr und wirksamere Anreize zur Aufnahme von Arbeit einzubauen, jedoch auch wesentlich mehr in *aktive* Fördermaßnahmen zu investieren. Dabei wird der präventiven und frühzeitigen Anwendung beschäftigungspolitischer Maßnahmen hohe Priorität gegeben. Beschäftigungspolitik soll

- die Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen an den wirtschaftlichen und technologischen Wandel durch vorausschauende Qualifizierungsmaßnahmen fördern („adaptability“);
- die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitskräften, vor allem von Arbeitslosen, durch geeignete und möglichst direkt auf Beschäftigung gerichtete Maßnahmen verbessern (also nicht unbedingt durch Umschulung „auf Vorrat“, Stichwort „employability“);
- den Aufbau neuer Unternehmen als Einstieg in Beschäftigung unterstützen („entrepreneurship“);
- Chancengleichheit in der Arbeitswelt unterstützen, um sozialer Ausgrenzung („exclusion“) vorzubeugen und entgegenzuwirken.

Bei der Verfolgung dieser Ziele soll im Gegensatz zur heute vorherrschenden Praxis möglichst *präventiv* und *frühzeitig* agiert werden. *Arbeitslose* sollen möglichst früh auf eine Rückkehr in den Arbeitsprozess vorbereitet, dabei unterstützt werden und nicht erst dann in den Genuss von aktiven Maßnahmen kommen, wenn sie längere Zeit arbeitslos waren - so aber zum Beispiel immer noch viele Bestimmungen des deutschen Arbeitsförderrechts. *Beschäftigte* sollen in Situationen, in denen Arbeitsplatzrisiken erkennbar werden, vorausschauend in ihrem bestehenden Arbeitsverhältnis qualifiziert werden, um Arbeitslosigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen bzw. bei Arbeitsplatzverlust einen möglichst bruchlosen Übergang in ein neues Arbeitsverhältnis zu ermöglichen – ein Thema, das im deutschen Arbeitsförderrecht seit den Novellierungen in den neunziger Jahren überhaupt keine Rolle mehr spielt.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik soll, so der neue europäische Imperativ, aus der Rolle des Reagierens, Kompensierens und nachgehenden Reparierens in eine offensive Position der aktiven Begleitung und Verstärkung des Strukturwandels wechseln.

Die Förderung von Flexibilität und Innovationsfähigkeit ist dabei in der europäischen Agenda jedoch in einer überaus interessanten Weise mit dem Gedanken der sozialen Sicherheit verbunden. Auf der einen Seite werden Globalisierung und zunehmender Wettbewerbsdruck als Herausforderung zur Modernisierung und Erneuerung der Institutionen des Sozialstaats in viel deutlicherer Form angesprochen als etwa in Deutschland. Auf der anderen Seite gilt in betonter Distanz zum US-amerikanischen Weg marktradikaler Deregulierung das „Europäische Sozialmodell“<sup>5</sup> nach wie vor als Grundlage künftiger Entwicklung. Für die deutsche Diskussion des Arbeitsmarktregimes überaus anregend ist der Versuch, Formeln für die *Verbindung* von Flexibilität und sozialer Sicherheit zu beschreiben.

4 Vgl. Europäische Kommission sowie dies., Die beschäftigungspolitischen Leitlinien für 1999, Luxemburg (Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 1999)

5 Padraig Flynn, A social model for the new millennium: American or European?, Rede im Harvard European Union Center am 2. März 1999, Ms.

Auch in dynamischen Märkten sind in diesem Sinne Schutzregelungen und stabile Elemente im Arbeitsmarkt unverzichtbar. Allerdings werden die „Streben“, die den Arbeitsmarkt der Zukunft erfassen, wesentlich biegsamer sein müssen, als dies heute noch vielfach der Fall ist. Es geht - wenn man so will - um ein *Optimum* zwischen Flexibilität und Sicherheit, über das wir bisher sicher noch nicht genug wissen, dem man sich aber in einem Prozess des Experimentierens auf nationaler Ebene, des Vergleichs zwischen den dabei erzielten Ergebnissen und im Dialog der gesellschaftlichen Gruppen nähern kann. Tiefgreifende, teilweise sicher auch schmerzhaftige Reformen des Arbeitsmarktregimes sollten nicht von vorneherein ausgeschlossen werden. Inzwischen zeigen viele Beispiele, etwa aus den Niederlanden und Dänemark, dass es durchaus sehr wirksame Formeln für Arbeitsverhältnisse gibt, die flexibel sind, zugleich aber den betroffenen Arbeitnehmern hinreichenden sozialen Schutz gewähren. Mit dem Kunstwort der „flexicurity“ beschreibt die Europäische Union inzwischen das Programm eines Arbeitsmarktes, der in einer hoch dynamischen Wirtschaft Beschäftigung ermöglicht, ohne den sozialen Schutz der Arbeitnehmer preis zu geben. Dieser gehört nach meiner Meinung auch weiter zum Kern des europäischen Selbstverständnisses von Erwerbsarbeit in einem Umfeld sozialer Sicherheit. Zur Idee der „flexicurity“ gehört jedoch, dass Sicherheit weniger „statisch“ über den Bestandsschutz von Arbeitsverhältnissen, Kündigungsschutz usw. gewährt wird, sondern „dynamisch“ über die aktive Qualifizierung und Förderung der Arbeitnehmer. Damit erhöht sich deren Beschäftigungsfähigkeit und ermöglicht es ihnen, sich auf neue Herausforderungen schnell einzustellen und auch nach einem evtl. Verlust des Arbeitsplatzes eine neue, angemessenen Beschäftigung zu finden.

Damit ist eine hochinteressante „Doppelstrategie“ beschrieben: offensive Modernisierung des Arbeitsmarktes und Akzeptieren von Flexibilisierungsimperativen einerseits - entschiedenes „social investment“ in Qualifikation und Arbeitsmarktchancen andererseits<sup>6</sup>.

### **Neue Prioritäten im Konzept von sozialer Sicherheit**

Damit ändern bzw. erweitern sich die Aufgaben von Staat und Gemeinden. Neben der Gewährung finanzieller Unterstützung bekommt die Erhaltung und Wiederherstellung von Arbeits- und Beschäftigungsfähigkeit hohe Priorität. „Aktive“ Maßnahmen werden bei der Problembewältigung wichtiger als „passive“ Alimentierungsleistungen. „Aktivierung“ ist auch in der Perspektive des Arbeitsmarktes ein zentrales Element zukunftsfähiger Formeln für soziale Sicherheit.

Das macht die Aufgabe für den Staat sicher nicht einfacher, eher wesentlich komplexer. Aktivierung in diesem Sinne umfasst nämlich *mehr* als nur die Erhöhung des Anteils der Ausgaben für „aktive“ Maßnahmen, also berufliche Bildung, Arbeitsbeschaffung, Arbeitsvermittlung usw. an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik, wie es in den meisten Vorschlägen zu einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik nahegelegt wird. Aktivierung im beschriebenen Sinne erfordert wesentlich auch eine Neuabstimmung von Transferleistungen und der Praxis der dafür zuständigen Institutionen mit aktiver Förderung. Die Europäische Union etwa fordert in den genannten Grundsatzbeschlüssen nicht von ungefähr auch verstärkte Anreize zur Teilnahme an Bildungsmaßnahmen und zur Aufnahme von Arbeit zu schaffen und mit aktiven Maßnahmen eng zu verbinden. Dabei wird man meines Erachtens

---

6 Vgl. dazu auch Gösta Esping-Andersen, *After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy*, in: ders. (ed.), *Welfare States in Transition*, London et al. 1996

auf eine deutlichere Akzentuierung auch verpflichtender Elemente - etwa bei Jugendlichen - nicht verzichten können. Es geht gewissermaßen um eine neue Balance von „Fördern“ und „Fordern“.

So wäre es beispielsweise durchaus vertretbar, für Personen in einer bestimmten Altersgruppe, etwa zwischen 18 und 45 Jahren, den Anspruch auf Sozialhilfe, sofern Arbeitsfähigkeit besteht, nach 6 Monaten zu streichen und durch einen Anspruch auf berufliche Förderung bzw. eine Beschäftigung in einem Übergangsarbeitsmarkt zu ersetzen, die ausreichende Existenzsicherung bieten, diese aber an eine aktive Mitwirkung koppeln. Damit wäre Sozialhilfe in zentralen Bereichen neu gestaltet - nicht als Einsparoffensive (Qualifizierung und Übergangsbeschäftigung kosten einiges, wenn sie taugen sollen), sondern als wirkliche Aktivierung einer sozialen Hilfe.

Wenn man Sicherheit von Beschäftigung aufgrund der national nur noch sehr begrenzt beeinflussbaren Veränderungen in Gesellschaft und Wirtschaft immer weniger als *statischen* Bestandsschutz begreifen kann, liegt die Alternative eigentlich nur darin, Sicherheit stärker als Gewährleistung von „Anschlüssen“ in der Berufsbiographie gleichsam *dynamisch* zu konzipieren - Gewährleistung von Chancen, immer wieder *Übergänge* herzustellen: aus Arbeitslosigkeit in Arbeit, zwischen verschiedenen beruflichen Positionen, zwischen Phasen des Berufslebens. Dies setzt neue Überlegungen in der Politik, Entwicklungen im Recht, nicht zuletzt aber auch eine neue *Praxis* sozialstaatlicher Institutionen voraus. Diese müssen darauf angelegt werden, einen bewegten Arbeitsmarkt zu unterstützen und Übergänge zu „managen“.

Diese Agenda ist anspruchsvoll. Man denke etwa an die vielfältigen Probleme, die aktuell in Deutschland im Verhältnis von Schulsystem und Beschäftigungssystem, im dualen System der beruflichen Bildung und dem immer noch kaum profilierten System beruflicher Weiterbildung gesehen und diskutiert werden<sup>7</sup>. Auch die fatale institutionelle Spaltung der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in eine zentrale Bundesanstalt für Arbeit und kommunale Sozialämter wäre dringend im Sinne eines integrierten Aktivierungsansatzes zu überdenken.

In einem derartigen Verständnis „aktivierender“ Sozial- und Arbeitsmarktpolitik ist die Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme von Selbstverantwortung für die Teilhabe an der Erwerbsarbeit und die eigene berufliche Entwicklung auf Seiten der Bürger und Arbeitnehmer in einem deutlich stärkeren Maß als in der Vergangenheit Ziel und Voraussetzung der Politik zugleich<sup>8</sup>.

### **Lokale Projekte - Entwicklungsfeld für neue Formen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik**

Auf der Ebene der deutschen Bundespolitik ist zur Zeit noch nicht zu erkennen, ob und mit welcher Konsequenz Aktivierung stärker zur Leitlinie gemacht wird, die Impulse der europäischen Beschäftigungsstrategie aufgegriffen und in nationale Politik umgesetzt werden.

7 Vgl.z. B. Martin Baethge/Volker Baethge-Kinsky/Robert Henrich, Erosion oder Reform. Kurzgutachten zu aktuellen, politischen und wissenschaftlichen Analysen zu Situation und Reformbedarf des dualen Systems. Studie im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Göttingen o. J.

8 Vgl. dazu auch Klaus W. West, Einführung: Soziale Gerechtigkeit, Sozialstaat und gewerkschaftliche Politik, in: Erika Mezger/Klaus W. West (Hrsg.), Neue Chancen für den Sozialstaat, Marburg 1998

Die gegenwärtig etwas hilflosen Diskussionen, etwa um den „Kombilohn“, nähren eher *Skepsis*. Komplexe Probleme sollen, wie schon so oft, mit (vermeintlich) einfachen Instrumenten gelöst werden<sup>9</sup>. Aber auch die Gegenposition eines „Weiter so“ vermag ebenso wenig zu überzeugen wie der gelegentlich hektische Aktionismus immer neuer bürokratisch implementierter Maßnahmewellen, denen meist schon bald die finanzielle Puste ausgeht.

Konkrete Ansatzpunkte für eine ideenreiche und experimentierfreudige Aktivierungsstrategie sehe ich im Augenblick am ehesten in den vielfältigen lokalen und regionalen Beschäftigungs- und Entwicklungsprojekten, die in den neunziger Jahren in Deutschland ebenso wie in anderen Ländern entstanden sind.

Auf der lokalen Ebene verdichten sich nämlich die Folgeprobleme der Beschäftigungskrise. Globale Entwicklungen zeigen hier ihre Wirkung. Der Strukturwandel hat in Form der Schließung, Verlagerung oder Umstrukturierung von Produktionsstätten einen ganz konkreten lokalen Ausdruck mit unmittelbaren Folgen für das Gemeinwesen. Die Verfestigung von Arbeitslosigkeit, die soziale Auseinanderentwicklung von Stadtteilen und die Stagnation der örtlichen Wirtschaft in der Folge einer rückläufigen Kaufkraft der am Ort Wohnenden müssen - wo sie auftreten - in zunehmendem Maße von den Städten, Kreisen und Regionen aus eigenen Stücken bewältigt werden.

Die Europäische Union misst lokalen Partnerschaften von Gemeindeverwaltungen, Unternehmen, bürgerschaftlichen Initiativen und Institutionen inzwischen eine große Bedeutung bei der Umsetzung einer innovativen Beschäftigungspolitik zu. Ähnliche Tendenzen der Stärkung der lokalen Ebene sind auch in den USA, etwa im Rahmen der Clintonschen Reformprogramme zu beobachten.

Noch ist die lokale Ebene der Beschäftigungspolitik nicht durchgängig profiliert. Immer mehr praktische und erfolgreiche Beispiele kommunaler Projekte machen jedoch das Potential dieser auf die örtlichen Verhältnisse angepassten Strategien der Mobilisierung des „sozialen Kapitals“ für mehr Beschäftigung und gesellschaftliche Integration erkennbar<sup>10</sup>.

Das drückende Problem der Sozialhilfekosten, die von den Kommunen zu tragen sind und in der Folge der Massenarbeitslosigkeit seit Mitte der achtziger Jahre dramatisch angestiegen sind, war *ein* Ausgangspunkt neuer Vorgehensweisen. „Arbeit statt Sozialhilfe“ ist ein Programm, das in immer mehr Städten und Landkreisen verankert ist. Es geht darum, Menschen in Arbeit und Beschäftigung zu integrieren, statt sie auf Dauer in Abhängigkeit von sozialer Unterstützung zu halten. Dazu kommen eine Vielzahl von Projekten für Langzeitarbeitslose, benachteiligte Jugendliche und andere Zielgruppen. Inzwischen kann man in Deutschland von etwa 350.000 Arbeitsplätzen ausgehen, die durch kommunale Programme angeboten werden.

Einige Kommunen haben es nicht bei der Einrichtung eines „zweiten Arbeitsmarkts“ für arbeitslose Sozialhilfeempfänger belassen, sondern lokale Aktivierungssysteme geschaffen, die über die Arbeitsberatung und individuelles Fallmanagement über Maßnahmen zur beruflichen Bildung oder befristeten Beschäftigung mit öffentlicher Förderung bis hin zur Arbeitsvermittlung in eigenen kommunalen Agenturen differenzierte und lokal angepasste Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit realisieren. In Offenbach am Main etwa wird dieses

---

9 Die sich dann sehr oft als überaus kompliziert und damit nicht anwendbar erweisen. Siehe zum Beispiel die Vorschläge von Wolfgang Streeck und Rolf Heinze zur Einkommenssubventionierung von Billiglöhnen in einem Artikel im „Spiegel“ vom 10. Mai 1999. Streeck und Heinze übersehen u.a., dass solche Modelle bisher nur dort erfolgreich waren, wo die „passiven“ Sozialleistungen weit unterhalb des deutschen Niveaus liegen.

10 Vgl. Matthias Schulze-Böing, Leitbild „aktive Stadt“ - Konzepte zur aktivierenden Sozialpolitik und Arbeitsförderung auf kommunaler Ebene, in: Mezger/West (Hrsg.), Chancen

System so umgesetzt, dass alle arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger einbezogen und in jeweils individuell angepasster Form auf Beschäftigung hin aktiviert werden<sup>11</sup>. Das „passive“ System der Gewährleistung von Sozialhilfe ist damit eng mit „aktiven“ Maßnahmen verknüpft und in übergreifenden Hilfe- und Unterstützungsprozessen integriert.

Im Bereich der *präventiven* Arbeitsmarktpolitik gibt es inzwischen eine Reihe von Beispielen, die auf regionaler Ebene unter Mitwirkung der Kommunen neue Wege beschreiten. Für Arbeitnehmer ohne einschlägige Berufsausbildung, für ausländische Arbeitnehmer und für Arbeitskräfte in traditionellen Industriebereichen müssen Wege der Nach- und Höherqualifizierung gefunden werden, um das Risiko des Arbeitsplatzverlustes zu verringern. Dies erfordert neue Formen der Kooperation mit Unternehmen.

In verschiedenen Modellen „lernender Regionen“ haben sich umfassende Partnerschaften zwischen Kommunen, Bildungseinrichtungen, Unternehmen, Kammern usw. gebildet, die gemeinsam regionale Programme zur Qualifizierung von Arbeitskräften, zur Verbesserung der Innovationskraft von kleinen und mittleren Unternehmen und zur Integration von Arbeitslosen in Unternehmen geschaffen haben. Die Region wird damit zur Plattform wirtschaftlicher und sozialer Mobilisierung von Entwicklungspotentialen. Auch dies ein Beispiel für eine Praxis, die die Aktivierungsimperative konstruktiv aufnimmt<sup>12</sup>.

Eine kommunale Aktivierungsstrategie besteht aus *verschiedenen* Maßnahmesträngen, die sich an unterschiedliche Adressaten richten und verschiedene Instrumente nutzen, aber als „Bausteine“ in das Ganze eines übergreifenden Entwicklungskonzepts integriert sind.

In diesen Modellen wird die traditionelle Arbeitsteilung zwischen den Ressorts für Soziales, Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Stadtentwicklung in Frage gestellt. Eine effektive Eingliederungsstrategie für Sozialhilfeempfänger funktioniert ohne Mitwirkung der örtlichen Wirtschaft zum Beispiel nicht. Ebenso können gerade die ortsgebundenen Klein- und Mittelunternehmen nur dann auf Dauer wettbewerbsfähig bleiben, wenn sie ihre Beschäftigten ständig neu fit machen für die Herausforderungen der globalen „Tempowirtschaft“. Viele Städte und Regionen Europas haben inzwischen eigene arbeits- und beschäftigungspolitische Gestaltungsansätze entwickelt. Mit der Initiative „Act locally for Employment“ des europäischen Verbands der Gemeinden und Regionen wurde darüber hinaus eine programmatische Plattform formuliert, die den Beitrag der lokalen Ebene zur „neuen“ europäischen Beschäftigungspolitik umreißt<sup>13</sup>.

„Vor Ort“ ist scheinbar die Ebene, auf der vieles bereits heute in die Praxis eingegangen ist, was die europäische Strategie für die Beschäftigungspolitik der nächsten Jahre allgemein formuliert hat. Es sind sicher noch vereinzelte Inseln, aber vieles spricht dafür, dass durch eine Mobilisierung der dezentralen Ebene am ehesten die geeigneten Bedingungen der Implementation einer langfristig orientierten Aktivierungsstrategie hergestellt werden können. Aktivierung, das zeigen die vorhandenen lokalen und regionalen Modelle, löst rigide Ressortgrenzen zwischen „harter“ Wirtschaftsförderung und „weicher“ Sozialpolitik auf, ist auf die Knüpfung übergreifender Netzwerke und auf Partnerschaften angewiesen, steht in

---

11 Weitere Beispiele in Matthias Schulze-Böing/Guido Freidinger (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, Marburg 1995, sowie ganz aktuell Stefan Empter/Frank Frick (Hrsg.), Beschäftigungsorientierte Sozialpolitik in Kommunen, Gütersloh 1999

12 Vgl. Thomas Stahl/Rainer Schreiber, Die lernende Region. Lokale Netzwerke als Quelle von Innovation, Regensburg 1998, Ms.

13 Vgl. Council of European Municipalities and Regions CEMR, Local and Regional Authorities Charter - Act Locally for Employment, Brüssel 1999:



enger Wechselbeziehung zur Mobilisierung des „sozialen Kapitals“ von Wirtschaft und Gemeinwesen.

Diese Erfahrungen sollte man nutzen, um „Aktivierung“ von einem abstrakten Postulat in kleineren und größeren Schritten, in einem fortgesetzten Lernprozess zur Basis einer neuen Praxis zu machen, die zu einer nachhaltigen Beschäftigungsentwicklung beitragen und Alternativen zu den Modellen der Vergangenheit aufzeigen können.

Aktivierung in der neuen Arbeitsgesellschaft ist mehr als „aktive Arbeitsmarktpolitik“ im herkömmlichen Sinne. Aktivierung erfordert eine neue Integration von Transfers, materieller Existenzsicherung und „passiven“ Maßnahmen einerseits und aktiven Maßnahmen zur Stärkung von Eigeninitiative, Qualifizierung und zur Integration in Beschäftigung andererseits. „Passive“ Leistungen sollten dann (und nur dann) restriktiver gehandhabt werden, wenn soziales Investment im Sinne aktiver Förderung ausgebaut wird und „flexible Sicherheit“ als Gewährleistungsauftrag des Sozialstaates anerkannt wird. Das Stichwort vom „Sozialinvestitionsstaat mit positiver Wohlfahrt“ trifft diese Intention<sup>14</sup>. Sie zielt auf ein anspruchsvolles Konzept, das den „Aktivierungsdiskurs“ mit klaren Akzenten gegen eine neoliberale Verkürzung von Sozialstaatskritik versieht<sup>15</sup>, da es Aktivierung *nicht* abkoppelt von den sozialstaatlichen Pflichten zu wirksamer Förderung.

Ein letztes: Aktivierung ist zentrales Element einer neuen Beschäftigungspolitik. Sie kann aber nur dann zum *Abbau* von Arbeitslosigkeit beitragen, wenn alle anderen Parameter in den Bereichen von Steuer-, Tarif- und Innovationspolitik neu ausgerichtet sind. Davon sind wir bekanntlich noch weit entfernt.

---

14 Anthony Giddens: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, S. 137, Frankfurt am Main 1999: Suhrkamp.

15 Vgl. dazu die interessante Kritik am Aktivierungsdiskurs der neunziger Jahre von Dirk Geldof: New Activation Policies. Promises and Risks, in: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (ed.): Linking Welfare and Work, Luxemburg 1999: Office for Official Publications of the European Communities