

**W  
I  
P**

**Wirtschaft und Politik**

*Occasional Papers des Arbeitsbereichs  
Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse  
Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen*

**Die Bundesländer  
in der  
aktiven Arbeitsmarktpolitik  
Susanne Blancke / Josef Schmid**

**WIP Occasional Paper Nr. 12 – 2000**

# EBERHARD-KARLS-UNIVERSITÄT TÜBINGEN

## INSTITUT FÜR POLITIKWISSENSCHAFT

### ABTEILUNG INNEN-UND EG-POLITIK UND POLITISCHE THEORIE

SCHWERPUNKT POLITISCHE WIRTSCHAFTSLEHRE UND VERGLEICHENDE POLITIKFELDDANALYSE

#### *Susanne Blancke*

*M.A.; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse des Instituts für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.*

#### *Josef Schmid*

*Dr.rer. pol.; Professor für Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse an der Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft; Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse.*

**ISBN 3 – 927604 – 88 - 7**

---

Universität Tübingen  
Institut für Politikwissenschaft  
Schwerpunkt Politische Wirtschaftslehre und Vergleichende Politikfeldanalyse  
Melanchthonstrasse 36  
D-72074 Tübingen  
Tel.: ++49 / (0)7071 / 29 72 92 6  
Fax: ++49 (0)7071 / 29 24 17  
<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/polwihp.htm>

© 2000 Susanne Blancke / Josef Schmid  
Tübingen 1998

# Inhaltsverzeichnis

Abstract .....	2
<b>Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....</b>	<b>3</b>
1. Arbeitsmarktpolitischer Reformbedarf – zwischen Stillstand und Aufbruch?.....	3
2. Benchmarking durch die Radar-Chart-Methode.....	5
3. Die Arbeitsmärkte der Bundesländer – Unterschiedliche Problemlagen .....	9
4. Vertiefung: Radar-Charts der 16 Bundesländer .....	14
5. Maßnahmen der Länder n der Arbeitsmarktpolitik .....	25
6. Neuere Entwicklungen .....	31
7. Warum geht was in der Arbeitsmarktpolitik?.....	32
Veröffentlichungen .....	33

## **Abstract**

Das Arbeitspapier fasst die Ergebnisse eines von der Hans-Böckler-Stiftung von 1997 bis 1999 geförderten Projektes zur aktiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer zusammen. Die Untersuchung der Arbeitsmärkte zeigte zunächst eine erhebliche Varianz der Umfeldbedingungen für aktive Arbeitsmarktpolitik: Die Problemlagen in den Ländern sind höchst unterschiedlich; eine einfache Dichotomisierung zwischen Ost und West oder hoher / niedriger Arbeitslosigkeit lässt sich bei genauer Betrachtung kaum aufrecht halten. Was die arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten der Länder anbelangt, so tragen sie zum Teil den jeweils spezifischen Problemlagen auf den Landesarbeitsmärkten Rechnung, wie z.B. durch besondere Maßnahmen gegen Jugendarbeitslosigkeit. Allerdings zeigen sich einige Länder innovationsfreudiger als andere. Sie bemühen sich um eine intensive Verknüpfung der Maßnahmen mit der regionalen Strukturpolitik und erproben neue Instrumente in der Arbeitsmarktpolitik. Dies hängt vorrangig mit dem Problemdruck (Höhe der Arbeitslosigkeit) zusammen. Aber auch die politische Ausrichtung der Landesregierung macht (insbesondere im Westen) einen Unterschied. In den letzten Jahren, mit steigendem Problemdruck sowie angeregt durch die Aktivitäten der EU, haben sich jedoch alle Länder bemüht, die Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren und innovative Strategien zu entwickeln. Dabei sind auch einige horizontale und vertikale Diffusionsprozesse zu erkennen.

# Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik

## Zusammenfassung der Ergebnisse des Forschungsprojekts „Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Chancen und Restriktionen einer Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus“<sup>1</sup>

Susanne Blancke / Josef Schmid

### 1. Arbeitsmarktpolitische Reformbedarf - zwischen Stillstand und Aufbruch?

Angesichts der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit in Deutschland sind die Aktivitäten der Bundesregierung(en) in der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren zunehmend ins Kreuzfeuer der Kritik geraten. Zweifelsohne spielen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ökonomische Faktoren eine große Rolle, doch kann auch die aktive Arbeitsmarktpolitik einen Unterschied machen, wenn es um die Reintegration insbesondere von Personen mit Vermittlungshemmnissen geht. Diese grundsätzliche Möglichkeit der Verbesserung von Beschäftigung und Arbeit durch entsprechende staatliche Programme erfordert jedoch, dass die Regierungen dies wollen, es richtig machen und dagegen nur wenig politisch-institutionelle Widerstände mobilisiert werden können. Wie verhält es sich nun hierzulande? Die Ära Kohl war in den Augen vieler Beobachter geprägt durch eine Tendenz zum Stillstand und auch die Projekte der gegenwärtigen Bundesregierung scheinen nicht richtig greifen zu wollen. Allen leichten Verbesserungen zum Trotz ist bislang eine wirkliche Trendwende am Arbeitsmarkt ausgeblieben: Noch immer liegt die Arbeitslosenquote in Deutschland hoch und im internationalen Vergleich belegt die BRD allenfalls einen Platz im unteren Mittelfeld, wobei im Unterschied zu mehreren anderen Ländern wenig Anzeichen einer zukünftigen Besserung zu sehen sind.

*Tabelle: Arbeitslosigkeit in ausgewählten Ländern der EU im Mai 2000*

Land	Deutschland,	Österreich	Niederlande	Großbritannien	Spanien
ALQ	8,4 %	3,2 %	3,0 %	5,7 %	14,3 %

Quelle: OECD; (Niederlande: April; GB: März)

Der mangelnde Erfolg der Beschäftigungspolitik im weitesten Sinne wird auch innerhalb der Sozialwissenschaft konstatiert. Dabei kristallisieren sich folgende Argumentationslinien heraus:

1. Gegen den „Terror der Ökonomie“ (Forrestier) und die „Gier des Marktes“ (Koch), die aus der Globalisierung resultieren, ist der Nationalstaat machtlos. Wirtschafts-, Beschäftigungs-, Arbeitsmarkt-

---

<sup>1</sup> Das Projekt wurde von 1997 bis 1999 von der Hans-Böckler-Stiftung gefördert. Die folgenden Ausführungen sind in stark gekürzter Form in Die Mitbestimmung 9/2000 erschienen.

und Sozialpolitik müssen sich den neuen Bedingungen anpassen. Wie das zu geschehen hat ist offen bzw. führt zu grundverschiedenen Antworten, die sich als Deregulierung vs. „intelligente Reregulierung“ fassen lassen

2. Die gesellschaftlichen Kräfte und Organisationen wie die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände zeichnen sich durch eine starke Tendenz zur „Blockade“ aus. Ob dies im „Bündnis für Arbeit“ überwunden werden kann, um entsprechende Impulse für mehr Beschäftigung zu schaffen, wird angesichts der bisher unbefriedigenden Ergebnisse der Beratungen zunehmend fraglich.
3. Im deutschen Föderalismus kommt es aufgrund der Aushandlungszwänge mit den Ländern im Bundesrat zu einer „Politikverflechtungsfalle“ (Scharpf), also einer institutionellen Konfiguration, die – in Kombination mit parteipolitischen Kalkülen – vielfach zu Blockaden oder zu wenig problemadäquaten Einigungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führt.
4. Die aktive Arbeitsmarktpolitik basiert in Deutschland auf dem Versicherungsprinzip und findet in einem fragmentierten System von Kompetenzen und Organisationen statt; sie bevorzugt aus diesen Gründen passive statt aktive Maßnahmen und wird zudem leicht zum „Verschiebebahnhof“ von Verantwortung.

Vor diesem Hintergrund könnte man fast die Hoffnung auf eine, zumindest ansatzweise Lösung der Probleme durch staatliche Politik verlieren. Allein das Warten auf ein neues „Wirtschaftswunder“ und die Kräfte des „freien“ Marktes ist freilich auch nicht das richtige – zumal der Erfolg in der frühen Nachkriegszeit durchaus nicht alleine ökonomisch, sondern ebenfalls politisch erklärbar ist. Auch eine quantitative Ausweitung von Ressourcen wird vor dem skizzierten politisch-institutionellen Hintergrund nur begrenzt positive Effekte zeitigen, denn wenn die oben genannten Diagnosen stimmen, dann dürfte das meiste eher im Dickicht der Interessen und Institutionen versickern und auf diese Weise die Belebungs-effekte am Arbeitsmarkt eher schwach ausfallen. Vor allem für die soziale und ökonomische Reintegration der Problemgruppen sind erhebliche innovative Anstrengungen erforderlich. Möglicherweise ergeben sich jedoch neue Hinweise, wenn ein „By-pass“ um die Blockademechanismen der Bundespolitik gelegt bzw. die Perspektive der Betrachtung geändert wird.

Solche „Umgehungen“ und Alternativen sind ansatzweise in den arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen der Bundesländer zu finden. Die Tatsache, dass die Bundesländer in der Arbeitsmarktpolitik ebenfalls aktiv sind, wird vielfach vernachlässigt und unterschätzt. Dabei können diese zum einen mittelbar Einfluss nehmen auf die Förderungsmaßnahmen der Europäischen Union, des Bundes und der Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Landesarbeitsämter sowie zum anderen unmittelbar tätig werden, d.h. eigene Programme und Maßnahmen durchführen. Ersteres verläuft in den Grauzonen der Politikverflechtung, admi-

nistrativer Koordination und wechselseitiger Anpassung und lässt sich in weiten Bereichen kaum erfassen. Bezüglich des zweiten Aspekts haben wir im Rahmen eines gerade abgeschlossenen Forschungsprojektes, das von der HBS finanziert worden ist, die arbeitsmarktpolitischen Rahmenprogramme und Richtlinien aller sechzehn Bundesländer im Zeitraum von 1991 bis 1997 erhoben und ausgewertet. Was ist dabei herausgekommen?

## 2. Benchmarking durch die Radar-Chart-Methode

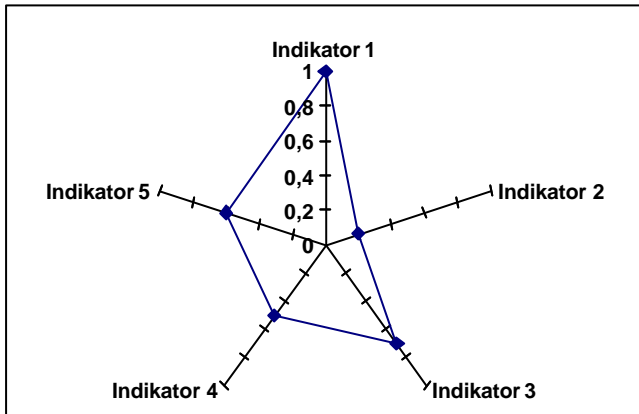
Zunächst sollten die Unterschiede zwischen den Länder-Arbeitsmärkten systematisch betrachtet und verglichen werden, um das Umfeld der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Länder zu erfassen. Um die unterschiedlichen Problemlagen darzustellen, wurde das *Radar-Chart-Verfahren* gewählt, das seitens des WZB für das Benchmarking von Arbeitsmärkten empfohlen wurde. Mit dem ursprünglich für das Benchmarking von Unternehmen entwickelten Verfahren werden verschiedene Indikatoren standardisiert, auf einem mehrachsigen Diagramm abgetragen und die Fläche berechnet. Mit diesem Verfahren werden vorrangig vier Ziele verfolgt<sup>2</sup>:

- (a) Die *Visualisierung verschiedener Performanzindikatoren* in standardisierten Skalen.
- (b) Die *Zusammenfassung mehrerer Performanzindikatoren* in nur einem Indikator durch die Berechnung der Fläche des Diagramms (Surface Measure of Overall Performance / SMOP)
- (c) Die „*Berechnung*“ von *Veränderungen der Gesamtperformanz im Zeitverlauf*, angegeben durch die Veränderung des Flächenwertes zu zwei (oder mehreren) Zeitpunkten und unabhängig von möglichen Veränderungen sich gegenseitig aufwiegender Effekte (Verbesserung hier / Verschlechterung dort).
- (d) Der *Vergleich zwischen Untersuchungsobjekten (wie Ländern, Regionen, Unternehmen etc.)* sowohl hinsichtlich der Gestalt der Radar Charts, als auch hinsichtlich der Gesamtperformanz (Fläche)

Als Referenzpunkte der Arbeitsmarktperformanz wurden die Jahre 1993, 1996 und 1999 gewählt: 1993, weil ab hier erste wirklich verlässliche Daten für die ostdeutschen Bundesländer vorliegen und der § 249h AFG (Lohnkostenzuschüsse Ost) greift, 1996 als „Zwischenfazit“, und 1999, weil für dieses Jahr die letzten Daten verfügbar sind. Die Daten wurden in den Jahren getrennt standardisiert. Damit ergibt sich eine Vergleichsdimension, die sich auf den Vergleich Länder untereinander bezieht (Querschnittsanalyse).

---

<sup>2</sup> Schütz, Holger / Speckesser, Stefan / Schmid / Günther, 1998: Benchmarking Labour Market Performance and Labour Market Policies. Theoretical Foundations and Applications, WZB Discussion Paper FS 198-295, Berlin: WZB, S. 39 ff..



Für jeden Indikator wurde dem besten Performanzwert in einem Jahr (a) bzw. einem Land der Wert 1 zugeordnet, dem schlechtesten der Wert 0. Die schlechtesten und besten Werte wurden also als Bezugsgröße gewählt, und die Werte der anderen Länder im Verhältnis dazu entsprechend umgerechnet („best performance benchmarks“).

Die beiden gesetzten Punkte ( $P_1; P_2$ ) definieren eine Gerade mit der allgemeinen Gleichung  $y = ax + b$ . Um die vorhandenen Daten (x-Werte) einsetzen zu können, müssen zunächst der Faktor **a** und der Achsenabschnitt **b** berechnet werden. Durch die Setzungen von 0 und 1 ergeben sich hier die Formeln:

$$a = \frac{1}{(best - worst)}$$

und

$$b = a * (- worst)$$

*Beispiel:* Im Jahr 1993 hat das Land A von allen Ländern die niedrigste Arbeitslosenquote von 5 %, das Land B die höchste mit 15 %. Land C weist eine Quote von 7 % auf, Land D von 12%. Es folgt:

$$y = ax + b \quad P_1 (15/0) \quad P_2 (5/1)$$

$$x_c = 7 \quad x_d = 12$$

$$a = \frac{1}{(best - worst)} \quad \longrightarrow \quad a = \frac{1}{(5 - 15)} = -0,1$$



$$b = a * (-\text{worst}) \quad \longrightarrow \quad b = -0,1 * -15 = 1,5$$

$$y = -0,1x + 1,5$$

$$\text{bei } x_c = 7$$

$$\text{bei } x_d = 12$$

$$y_c = -0,1 * 7 + 1,5 = 0,8$$

$$y_d = -0,1 * 12 + 1,5 = 0,3$$

### Wertetabelle

	ALQ	ALQ standardisiert
Region A (best)	5 %	1
Region B (worst)	15 %	0
Region C	7 %	0,8
Region D	12 %	0,3

Die Gesamtperformanz ergibt sich aus der Berechnung der Fläche (F) des Diagramms (Surface Measure of Overall Performance / SMOP) mit Hilfe der folgenden Formel:

$$F = ((P1 * P2) + (P2 * P3) + (P3 * P4) + (P4 * P5) + (P5 * P1)) * \frac{\sin 72^\circ}{2}$$

Insgesamt bestehen zehn verschiedene mögliche Reihenfolgen, in denen die fünf Achsen angeordnet werden können, die jeweils zu verschiedenen Flächengrößen der Fünfecke führen. Die Gesamtperformanz kann bei den hier vorhandenen Daten also auf zehn verschiedene Weisen ermittelt werden; in der vorliegenden Arbeit wurde jedoch nur eine Reihenfolge berechnet.<sup>3</sup>

Wurde im Rahmen der vorliegenden Untersuchung der „best performance Ansatz“ gewählt, so wäre ein

<sup>3</sup> An dieser Stelle ist das Vorgehen anders als bei Mosley / Mayer (1999: 49). Aus den bestehenden Möglichkeiten eines Vierecks wurden dort bei einem Teil der Indikatoren drei Varianten errechnet, deren arithmetisches Mittel in die weiteren Berechnungen einging. Mosley, Hugh / Mayer, Antje, 1999: Benchmarking Labour Market Performance: A Radar Chart Approach, WZB Discussion Paper FS I 99-202, Berlin: WZB. Da die Veränderungen der Fläche bei wechselnder Reihenfolge bei einem Fünfeck weniger stark als bei einem Viereck sind und zudem die von uns n Stichproben errechneten Alternativen keine oder nur marginale Veränderungen in der Rangfolge der Länder ergeben haben, wurde in der vorliegenden Arbeit nur jeweils mit einer Reihenfolge operiert.

anderer möglicher Weg des Rankings gewesen, „theoretische benchmarks“ zu setzen, d.h. die beste bzw. schlechteste *mögliche* Performanz theoretisch abzuleiten und auf 1 bzw. 0 zu setzen. Der wichtigste Einwand gegen dieses Verfahren ist, dass keine Klarheit darüber besteht, wo solche „theoretischen benchmarks“ zu setzen sind. Wo liegt, wenn man z.B. die Einflüsse der Arbeitslosigkeit auf die Inflationsrate berücksichtigt, die „ideale“ Höhe der Arbeitslosigkeit? Angesichts dieser Unklarheiten würde die Setzung der benchmarks nach diesem Verfahren willkürlichen Entscheidungen unterliegen. Eine dritte Möglichkeit wäre schließlich gewesen, „institutionelle benchmarks“ zu setzen – d.h. benchmarks, die z.B. von der Politik vorgegebene Zielgrößen beschreiben. Dieses Verfahren scheidet aufgrund mangelnder Vorgaben seitens der Politik oder anderer Organisationen aus. Angesichts der skizzierten Defizite der anderen möglichen Ansätze zur Definition von benchmarks wurde von uns das „best performance“ Verfahren gewählt.

Eine Schwäche des Radar-Chart-Verfahrens ist jedoch, dass die verschiedenen Leistungsindikatoren gleich gewichtet werden. Dabei wiegen sie sich evtl. auch gegenseitig auf, selbst wenn ihnen eine ungleichgewichtige Bedeutung zukommen mag<sup>4</sup>). Sind in einem Land z.B. die Werte für Arbeitslosigkeit besonders gut, die für die Erwerbsbeteiligung jedoch extrem niedrig (also „schlecht“) und alle anderen Werte im mittleren Bereich, wird die Fläche einen mittleren Wert erhalten – also ähnliche Werte wie eine Region, welche eine besonders hohe Arbeitslosigkeit besitzt, jedoch eine extrem niedrige Jugendarbeitslosigkeit (und die anderen Werte wiederum im Mittel liegen). Gegen diese Kritik kann jedoch eingewandt werden, dass es kein politisches Mandat und keine theoretische Grundlage dafür gibt, einen Indikator als wichtiger einzustufen als einen anderen (ebd.).

Gleichzeitig verstärkt allerdings die Abhängigkeit der verschiedenen Indikatoren untereinander das Gewicht verschiedener Indikatoren: So korreliert z.B. die Langzeitarbeitslosigkeit zumeist mit der Arbeitslosigkeit. Werden in einem Radar-Chart beide Faktoren aufgenommen, wird der Indikator „Arbeitslosigkeit“ also schwerer gewichtet als andere Indikatoren, die nicht mit Arbeitslosigkeit korrelieren. Die im Rahmen der Untersuchung gewählten Indikatoren stellen, abgesehen von der Erwerbsquote, solche abhängigen Indikatoren dar: Langzeitarbeitslosigkeit, Frauenarbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit korrelieren z.T. in hohem Maße miteinander. Dies schien jedoch angesichts des Projekts zusammenhangs, der aktiven Arbeitsmarktpolitik des Landes Thüringen, insofern legitim, als dass diese verschiedenen Indikatoren von der aktiven Arbeitsmarktpolitik beeinflussbar sind. Gleichzeitig relativieren die Erwerbsquoten die Arbeitslosigkeit jedoch, da bei einer niedrigen Erwerbsquote potentiell arbeitslose Personen aus der Statistik fallen, während sie bei einer hohen Erwerbsquote (als Arbeitslose) aufgenommen würden.

---

<sup>4</sup> Vgl. Mosley, Hugh / Mayer, Antje, 1999:4; Schütz, Holger / Speckesser, Stefan / Schmid / Günther, 1998: 43f

Im Hinblick auf die Interpretation der statistischen *Leistungsindikatoren* der Länder ist jedoch Vorsicht geboten:

- Sie können nur wenig Aufschluss über die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik geben, da diese auch auf allgemeine wirtschaftsstruktur-, tarif- oder finanzpolitische Ursachen zurückzuführen sein können.
- Dabei sind die Leistungen auch stark von der Politik der Bundesregierung abhängig. Selbst wenn die Bundesländer (Mit-)Verantwortung für struktur- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen tragen, gibt es keine Trennschärfe zwischen den Effekten, die von der Bundespolitik auf der einen und der Landespolitik auf der anderen Seite erzielt werden.

**Zusammenfassend** zeigt sich, dass ein Benchmarking entlang ausgewählter Indikatoren zwar einige Hinweise auf die Effekte der Arbeitsmarktpolitik geben kann, diese Hinweise jedoch der sorgfältigeren Untersuchung bedürfen. Das von uns durchgeführte Benchmarking entlang *arbeitsmarktpolitischer Leistungsindikatoren* im Rahmen des Radar-Chart-Verfahrens wurde daher primär zur Beschreibung der Arbeitsmärkte, d.h. zur Darstellung der *arbeitsmarktpolitischen Umfeldbedingungen* genutzt, und nicht um endgültige Aussagen über die Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu tätigen.

### **3. Die Arbeitsmärkte der Bundesländer – Unterschiedliche Problemlagen**

Für die Bewertung der Lage am Arbeitsmarkt bzw. das Benchmarking sind fünf Indikatoren herangezogen worden. Neben methodischen Gesichtspunkten ist vor allem auch der sachliche Aspekt wichtig, wonach die Höhe der Arbeitslosigkeit mit den Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nur sehr eingeschränkt und mittelbar (Entlastungseffekte) beeinflusst werden kann. Die Daten zur Gesamtarbeitslosigkeit, die zunächst einen Eindruck von der generellen Lage auf dem Arbeitsmarkt vermitteln können, bedürfen vor diesem Hintergrund der Differenzierung entlang jener Aspekte, die von der aktiven Arbeitsmarktpolitik nachhaltig beeinflusst werden können. Dazu gehört insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit, aber auch die Höhe der Frauen- und Jugendarbeitslosigkeit. Dahinter steht zum einen die Überlegung, dass aktive Arbeitsmarktpolitik die Risiken von Arbeitslosigkeit zugunsten der Arbeitslosen umverteilen kann (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit). Zum anderen gilt es zu bedenken, dass der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe zukommt, besondere „Verwerfungen“ oder Ungleichgewichte – wie z.B. eine überdurchschnittliche Betroffenheit weiblicher Erwerbspersonen oder Jugendlicher – auf den Arbeitsmärkten zu bekämpfen. Aus den Daten zu der spezifischen Zusammensetzung bzw. der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit können daher erste Rückschlüsse auf notwendige Optimierungen hin zu einem zielgenaueren Einsatz der Instrumente gezogen werden. Das Hauptgewicht der Arbeitsmarktanalyse liegt deswegen auf der Betrachtung der Arbeitslosigkeit innerhalb verschiedener Bezugsgruppen.

Was die Erwerbsquote anbelangt, so ist sie zum einen ein Indikator für den Aktivierungsgrad und damit auch für die arbeitsmarktliche Gesamtperformanz. Zum anderen dient sie in Arbeitsmarktvergleichen der Relativierung der Aussagen zur Gesamtarbeitslosigkeit. Eine hohe Erwerbsquote bedeutet immer auch, dass eine große Personenzahl auf den Arbeitsmarkt drängt, d.h. der Arbeitsmarkt einer vergleichsweise höheren Belastung ausgesetzt ist, als ein Arbeitsmarkt, auf den weniger Erwerbspersonen drängen. Dies impliziert, dass Untersuchungseinheiten (wie z.B. Regionen, Länder etc.), die eine gleich hohe Arbeitslosigkeit aber sehr unterschiedliche Erwerbsquoten aufweisen, auch unterschiedlich hinsichtlich ihrer arbeitsmarktpolitischen Performanz bewertet werden müssen. Damit ergeben sich bei Vergleichen evtl. erhebliche Verschiebungen und Relativierungen.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen wurden zur Beschreibung und Analyse der Arbeitsmärkte in den Bundesländern entsprechend die folgenden fünf Indikatoren ausgewählt:

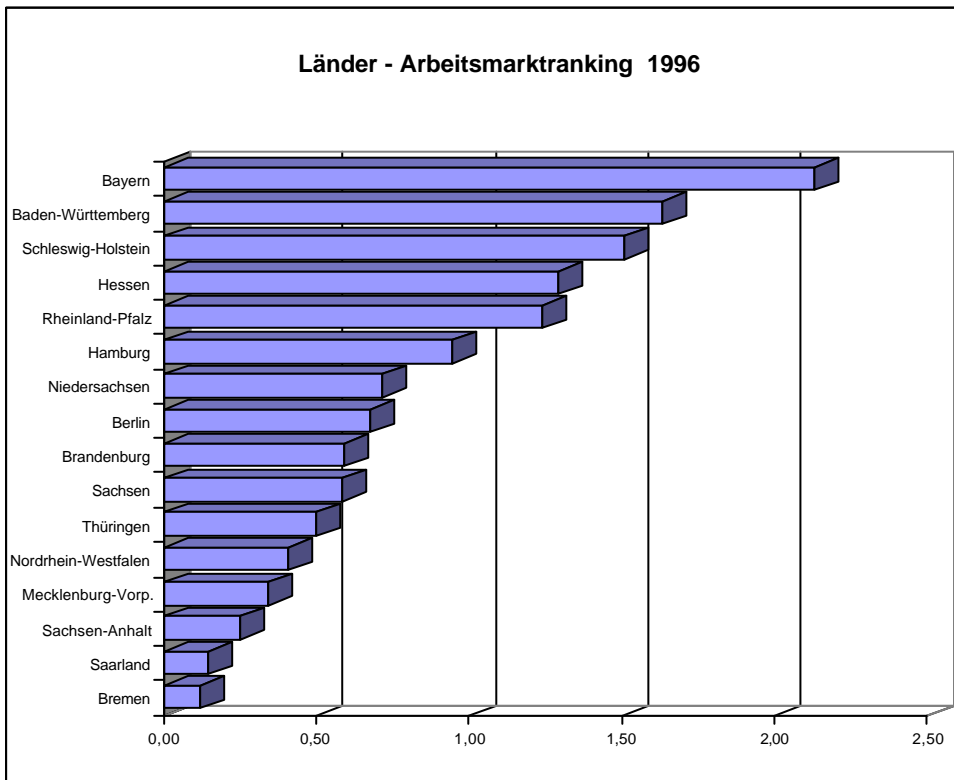
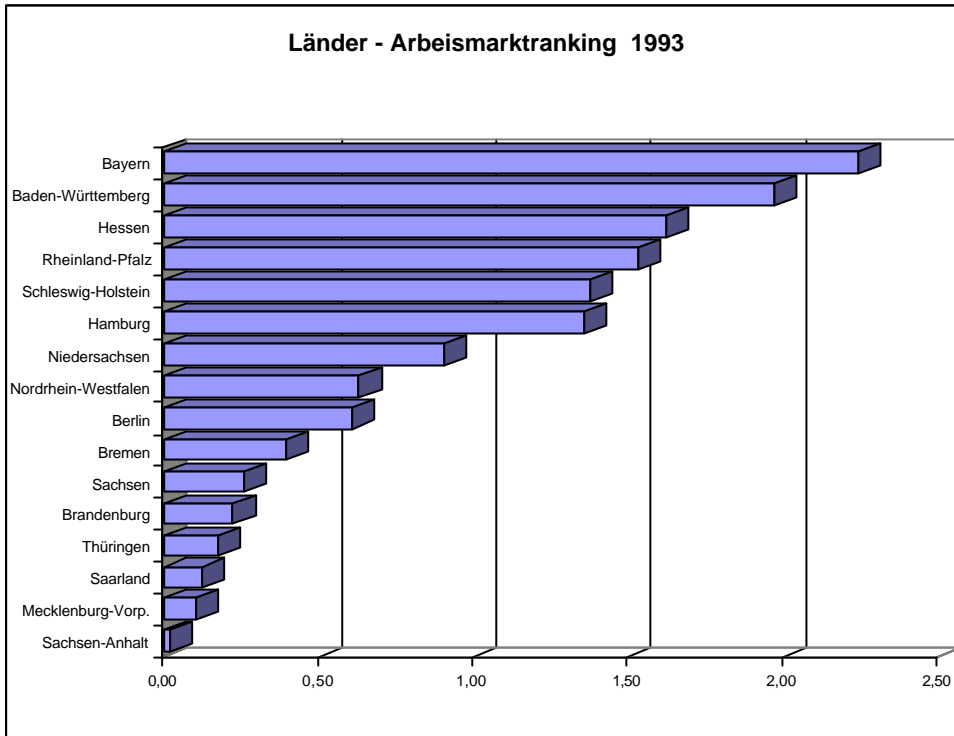
- (1) die Erwerbsquote der 15- bis unter 65-jährigen Wohnbevölkerung
- (2) die Arbeitslosenquote
- (3) der Anteil der Langzeitarbeitslosen (über 1 Jahr arbeitslos) an den Arbeitslosen
- (4) die Frauenarbeitslosenquote
- (5) die Arbeitslosenquote der Jugendlichen (unter 25 Jahre)

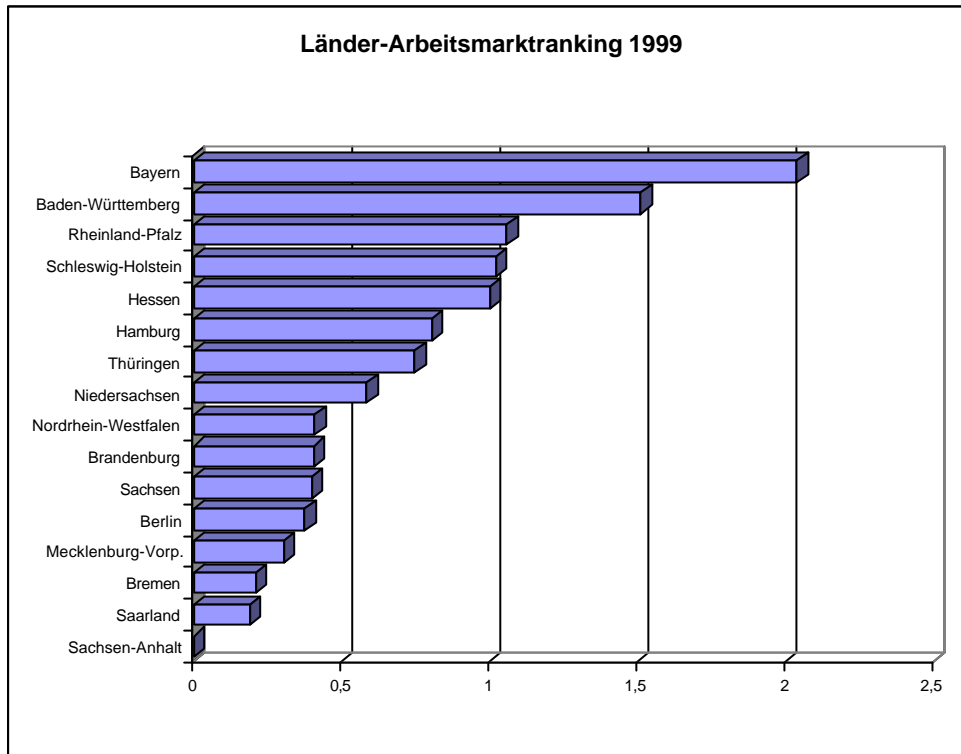
Tabelle: Arbeitsmarktindikatoren 1993, 1996 und 1999 im Ländervergleich

	Erwerbsquote			Arbeitslosenquote			Langzeitarbeitslosigkeit			Frauenarbeitslosenquote <sup>1</sup>			Jugendarbeitslosenquote		
	1993	1996	1999	1993	1996	1999	1993	1996	1999	1993	1996	1999	1993	1996	1999
SH	72,6	73,0	72,0	8,3	10,0	10,6	24,6	27,7	33,3	7,1	8,0	9,7	7,5	9,7	9,7
<b>HH</b>	<b>72,4</b>	<b>71,2</b>	<b>72,6</b>	<b>8,6</b>	<b>11,7</b>	<b>12,7</b>	<b>24,4</b>	<b>33,1</b>	<b>37,0</b>	<b>6,6</b>	<b>8,7</b>	<b>9,7</b>	<b>7,8</b>	<b>10,5</b>	<b>9,5</b>
N	70,2	69,6	69,8	9,7	12,1	11,5	28,1	34,2	36,8	9,4	10,3	11,8	8,1	11,1	10,1
<b>HB</b>	<b>69,6</b>	<b>67,2</b>	<b>68,7</b>	<b>12,4</b>	<b>15,6</b>	<b>15,8</b>	<b>27,8</b>	<b>35,5</b>	<b>39,5</b>	<b>10,5</b>	<b>13,3</b>	<b>13,9</b>	<b>14,0</b>	<b>20,1</b>	<b>12,4</b>
NW	67,0	65,8	68,2	9,6	11,4	11,2	30,7	37,1	39,3	9,3	10,7	11,2	8,8	11,7	9,4
<b>He</b>	<b>71,1</b>	<b>71,4</b>	<b>71,7</b>	<b>7,0</b>	<b>9,3</b>	<b>9,4</b>	<b>21,6</b>	<b>31,1</b>	<b>36,0</b>	<b>6,5</b>	<b>8,0</b>	<b>9,1</b>	<b>6,6</b>	<b>9,1</b>	<b>7,9</b>
RP	69,7	69,1	70,0	7,5	9,4	9,1	20,1	29,0	33,2	7,0	8,9	9,5	7,0	9,3	8,0
<b>Saar</b>	<b>62,9</b>	<b>61,8</b>	<b>66,6</b>	<b>11,2</b>	<b>12,4</b>	<b>11,9</b>	<b>30,6</b>	<b>38,3</b>	<b>41,1</b>	<b>9,9</b>	<b>10,9</b>	<b>11,4</b>	<b>10,6</b>	<b>13,5</b>	<b>10,0</b>
BW	73,0	72,5	72,9	6,3	8,0	7,3	19,6	29,6	34,2	5,8	7,1	7,6	6,1	8,0	5,5
<b>By</b>	<b>75,5</b>	<b>74,6</b>	<b>74,8</b>	<b>6,4</b>	<b>7,9</b>	<b>7,4</b>	<b>20,1</b>	<b>26,5</b>	<b>29,7</b>	<b>5,7</b>	<b>6,7</b>	<b>7,6</b>	<b>4,6</b>	<b>6,1</b>	<b>5,1</b>
Be	77,0	75,0	76,6	12,8	15,4	17,7	31,0	29,7	33,1	11,2	12,5	15,8	11,1	13,9	15,0
<b>MV</b>	<b>76,4</b>	<b>76,3</b>	<b>75,0</b>	<b>17,2</b>	<b>18,0</b>	<b>19,4</b>	<b>32,1</b>	<b>27,4</b>	<b>30,4</b>	<b>19,6</b>	<b>18,5</b>	<b>21,1</b>	<b>12,4</b>	<b>11,6</b>	<b>12,9</b>
Bra	76,3	75,8	76,6	15,3	16,2	18,7	34,0	27,7	31,4	18,7	17,5	20,7	11,4	9,6	12,2
<b>SAn</b>	<b>74,4</b>	<b>75,5</b>	<b>76,5</b>	<b>17,2</b>	<b>18,8</b>	<b>21,7</b>	<b>31,7</b>	<b>28,5</b>	<b>33,5</b>	<b>21,2</b>	<b>17,5</b>	<b>24,3</b>	<b>13,5</b>	<b>13,7</b>	<b>15,3</b>
Th	76,5	77,0	77,0	16,3	16,7	16,5	28,5	25,1	28,5	19,8	17,5	18,9	11,5	12,7	10,9
<b>Sa</b>	<b>75,5</b>	<b>76,5</b>	<b>77,6</b>	<b>14,9</b>	<b>15,9</b>	<b>18,6</b>	<b>29,9</b>	<b>28,0</b>	<b>33,7</b>	<b>18,8</b>	<b>17,6</b>	<b>21,0</b>	<b>11,1</b>	<b>10,7</b>	<b>12,0</b>
<b>best</b>	Be	Th	Sa	BW	By	BW	BW	Th	Th	By	By	BW	By	By	By
<b>worst</b>	Saar	Saar	Saar	MV	SAn	SAn	Bra	Saar	Saar	SAn	MV	SAn	HB	HB	SAn
				SAn											

<sup>1</sup> 1999 nur eingeschränkt mit 1993 und 1996 vergleichbar da bis 1997 Anteil der weibl. Arbeitslosen an allen weiblichen Erwerbspersonen; danach an abhängigen zivilen Erwerbspersonen

Quellen: bis 1996 StBA; eigene Berechnungen; ab 1997 BA





Ein Vergleich der relativen Positionen der Länder im Zeitverlauf zeigt eine recht hohe Stabilität im Bereich der fünf Länder mit der besten Performanz: *Bayern* liegt zu allen drei Zeitpunkten mit an der Spitze und wird dicht gefolgt von *Baden-Württemberg*. Beide Länder zeigen eine bemerkenswert gute Arbeitsmarktp Performanz (wie im übrigen auch bei einem Wirtschaftsranking<sup>5</sup> die beiden Länder an der Spitze liegen): Die Daten zur Arbeitslosigkeit sind in allen Bereichen durchgehend die besten, aber auch die Erwerbsquote ist im westdeutschen Vergleich die höchste und bewegt sich zu beiden Zeitpunkten und in beiden Ländern im oberen Viertel. Damit zeigen Bayern und Baden-Württemberg einigen Abstand zu den anderen Ländern mit „guten“ Werten. Allerdings vergrößert Baden-Württemberg ab 1996 gegenüber Bayern seinen Abstand. Der Grund hierfür liegt in der starken Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit in Baden-Württemberg, wie aus der Betrachtung der einzelnen Werte (vgl. Tabelle) deutlich wird. Die Ränge 3, 4 und 5 werden alternierend von Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein belegt.

Mehr Dynamik in der Rangfolge zeigt sich im mittleren und unteren Bereich: Alleine Hamburg bleibt zu beiden Zeitpunkten stabil auf dem sechsten Rang, die Positionen aller anderen zehn Länder verschieben sich jedoch. Dabei rücken die neuen Bundesländer, insbesondere Thüringen, Brandenburg und Sachsen,

<sup>5</sup> Ranking entlang der Performanzindikatoren: Bruttowertschöpfung pro Kopf der Bevölkerung, Bruttowertschöpfung im produzierenden Gewerbe pro Erwerbstätigen; Bruttowertschöpfung im Dienstleistungsgewerbe pro Beschäftigten; Investitionen im produzierenden Gewerbe pro Beschäftigten; Insolvenzen pro Kopf der Bevölkerung; Sozialhilfequote.

auf bessere Positionen. Nordrhein-Westfalen sinkt 1996 von Position 8 (1993) auf Position 12 und gehört damit 1996 zur Gruppe der fünf Länder mit den schlechtesten Performanzindikatoren. 1999 rückt Nordrhein-Westfalen wieder auf Platz 9, was wohl besonders auf die Verbesserung im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit zurückgeführt werden kann: War sie 1996 noch deutlich schlechter als in Brandenburg und Sachsen, konnte sie bis 1999 bessere Werte als dort erzielen.

Zu den westdeutschen Ländern mit den schlechtesten Performanzwerten gehören das Saarland und Bremen. Sie liegen zu allen Zeitpunkten im unteren Drittel und weisen kaum bessere Daten als die neuen Bundesländer auf – im Gegenteil, die Gesamtperformanz für 1996 und 1999 stellt sie an die Positionen 15 und 16 bzw. 14 und 15 (Pos. 16: Sachsen-Anhalt). Zwar liegt die Gesamtarbeitslosigkeit in beiden Ländern durchaus weit unterhalb der der neuen Bundesländer, jedoch sind die Erwerbsquote weitaus schlechter, die Langzeitarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit höher. Besonders stark von Jugendarbeitslosigkeit ist dabei Bremen betroffen. 1999 scheinen hier jedoch die Sondermaßnahmen der Hansestadt und der Bundesregierung zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit zu greifen: Bremen kann die Quote von 20,1 % im Jahre 1996 auf 12,4 % im Jahre 1999 senken und liegt damit in etwa auf der Höhe von Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen. Auffallend ist ferner die sich sukzessive verbessernde Arbeitsmarktperformanz Thüringens. Eine durchgehend hohe Erwerbsquote wird hier mit einer im Ländervergleich geringen Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit kombiniert. Gleichzeitig bleibt die Arbeitslosenquote in den Vergleichsjahren auf, im Vergleich mit dem Westen zwar hohem, aber relativ stabilem Niveau, während sie in allen anderen Bundesländern zwischen 1993 und 1999 steigt. Die Arbeitslosenquote der Frauen, die in allen anderen Ländern steigt, ist hier sogar rückläufig.

#### **4. Vertiefung: Radar-Charts der 16 Bundesländer**

Bei der Betrachtung der Radar-Charts von 1999 (vgl. Schaubild) zeigen sich insgesamt die in der Tabelle aufgeführten Stärken und Schwächen der einzelnen Länder. Wiederum ist zu berücksichtigen, dass es sich hierbei um Vergleichswerte handelt. Dies bedeutet nicht, dass die Werte nach ökonomischen oder politischen Maßstäben als gut oder schlecht zu bewerten sind.























**Tabelle Zusammenfassung der Arbeitsmarktperformanz 1999 nach Ländern im Vergleich**

	<b>Stärken</b>	<b>Schwächen</b>
<b>Schleswig-Holstein</b>	Werte insgesamt im guten Bereich oder besseren Mittelfeld, besonders gute Vergleichswerte bei der Frauenarbeitslosigkeit;	keine auffallenden Schwächen
<b>Hamburg</b>	Werte insgesamt im besseren Mittelfeld, besonders gute Vergleichswerte bei der Frauenarbeitslosigkeit;	keine auffallenden Schwächen
<b>Niedersachsen</b>	Keine besonderen Stärken	Vergleichsweise geringe Erwerbsquote, hohe Langzeitarbeitslosigkeit
<b>Bremen</b>	keine besonderen Stärken, Werte für Bremen am besten bei der Frauenarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit	fast sämtliche Werte besonders schwach
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Vergleichswerte der Arbeitslosigkeit und Frauenarbeitslosigkeit im besseren Mittelfeld	besonders schlechte Vergleichswerte bei der Erwerbstätigkeit und der Langzeitarbeitslosigkeit
<b>Hessen</b>	Vergleichswerte für Arbeitslosigkeit, Frauenarbeitslosigkeit und Jugendarbeitslosigkeit im guten Bereich	Schwächere Performanz bei der Erwerbsquote und Langzeitarbeitslosigkeit
<b>Rheinland-Pfalz</b>	Werte mit Ausnahme der Erwerbsquoten insgesamt im guten Bereich	Niedrige Erwerbsquote
<b>Saarland</b>	Frauenerwerbsquote im besseren Bereich	besonders schlechte Werte bei der Erwerbstätigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit
<b>Baden - Württemberg</b>	Jugendarbeitslosigkeit, Arbeitslosigkeit und Frauenarbeitslosigkeit im guten Bereich	Erwerbsquoten und Langzeitarbeitslosigkeit schwächer
<b>Bayern</b>	gute Werte in allen Bereichen	keine besonderen Schwächen
<b>Berlin</b>	gute Werte für Erwerbsbeteiligung; mittlerer Bereich bei der Langzeitarbeitslosigkeit	besonders schlechte Werte bei der Jugendarbeitslosigkeit; relativ schwach auch in den anderen Bereichen
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	gute Werte bei der Erwerbsbeteiligung und Langzeitarbeitslosigkeit	schwach bei der Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und Frauenarbeitslosigkeit
<b>Brandenburg</b>	gute Werte bei der Erwerbsbeteiligung und Langzeitarbeitslosigkeit	schwach bei der Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und Frauenarbeitslosigkeit

<b>Sachsen-Anhalt</b>	gute Werte bei der Erwerbsbeteiligung; Mittelfeld bei der Langzeitarbeitslosigkeit	besonders schwach bei der Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und Frauenarbeitslosigkeit
<b>Thüringen</b>	sehr gute Werte bei der Erwerbsbeteiligung und Langzeitarbeitslosigkeit	schwächer bei der Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und Frauenarbeitslosigkeit
<b>Sachsen</b>	sehr gute Werte bei der Erwerbsbeteiligung, Mittelfeld bei der Langzeitarbeitslosigkeit	schwach bei der Arbeitslosigkeit, Jugendarbeitslosigkeit und Frauenarbeitslosigkeit

**Zusammenfassend** zeigt sich, dass die Bewertung der *Arbeitsmarktperformanz* von Ländern nicht bei den allgemeinen Arbeitslosenquoten halt machen darf, sondern dass die Betrachtung mehrerer Werte (zusammengefasst in einem Performanzwert) durchaus aufschlussreich ist und *Positionen relativieren* kann. Wichtig ist dabei auch, dass Deutschland nicht als homogene Region betrachtet werden kann oder allenfalls eine West-Ost oder Nord-Süd Dichotomie, sondern dass es eine beachtliche Heterogenität der Länder gibt, bei der die Länder zudem ihre Performanz individuell verändern. Dies macht es dann auch notwendig, die Stärken und Schwächen zur Interpretation zur Hilfe zu ziehen und die Gründe für eine bestimmte Position zu eruieren; hier können die Radar-Charts von besonderer Bedeutung sein, zeigen sie doch, in welchen Bereichen für die einzelnen Länder besonderer Handlungsbedarf besteht.

## 5. Maßnahmen der Länder in der Arbeitsmarktpolitik

Neben der Auswertung der Arbeitsmarktdaten wurden die arbeitsmarktpolitischen Programme der Länder systematisch erfasst und verglichen. Es zeigte sich, dass die Länder recht unterschiedlich auf die Herausforderungen der Arbeitsmärkte reagieren – sowohl was ihre Innovationsbereitschaft im Vergleich zum AFG/SGBIII anbelangt als auch, was ihre allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Strategien betrifft. Eine wichtige und vielfach vernachlässigte Ursache hierfür bilden die obenbeschriebenen spezifischen Bedingungen der Arbeitsmärkte.

Eng mit diesem Faktor verbunden sind die finanziellen Handlungsspielräume, die ein Bundesland hat – insbesondere die Zuweisungen aus dem Europäischen Sozialfonds sind in Abhängigkeit von dem arbeitsmarktpolitischen Problemdruck höchst unterschiedlich. Last but not least spielen politische Interessen und Ideologien der Regierungen sowie konkrete personelle und organisatorische Konstellationen in den zuständigen Verwaltungen eine Rolle, wenn es darum geht, Unterschiede in den Landesarbeitsmarktpolitiken zu erklären. Aber auch einige Gemeinsamkeiten werden deutlich, die sich vor allem auf institutionelle Faktoren zurückführen lassen, welche die Handlungsbedingungen der Bundesländer in erhebli-

chem Maße definieren; namentlich die Verflechtung mit den Bundes- und EU-Aktivitäten. Insgesamt, so lässt sich dennoch festhalten, wird in den Ländern einiges Interessantes bewerkstelligt: Es wird experimentiert, initiiert und koordiniert und viele Länder erweisen sich dabei als durchaus innovativ und flexibel. Insofern besitzen die Länder, neben ihrer Bedeutung bei der Ergänzung bestehender Aktivitäten des Bundes und der BA, auch eine Bedeutung als „Experimentierfelder“ und können wichtige Impulse in der Arbeitsmarktpolitik geben, die von anderen Ebenen in diesem Maße nicht ausgehen.

Erfasst man zunächst die Gemeinsamkeiten, so kann festgehalten werden, dass sich alle Länderregierungen bemühen, durch Kofinanzierung möglichst viele Mittel der BA im Land zu binden. Die Höhe der Ausgaben in diesem Bereich kann aufgrund der Datenlage nicht genau beziffert werden. Auf der Grundlage der Angaben einiger Länder in den Haushaltsplänen kann jedoch geschätzt werden, dass es sich um mindestens 30 % der landeseigenen Mittel handelt. Die Maßnahmen sind, da sie eine rein finanzielle Ergänzung der Aktivitäten der Arbeitsverwaltung darstellen, zumeist „konservativ“ angelegt und folgen den rechtlichen Vorgaben des AFG / SGB III. Auch sind alle Länder in den letzten Jahren verstärkt bei der Förderung von Sozialhilfeempfängern aktiv geworden. Damit beschreiten sie einen Weg, der die Defizite des bestehenden Arbeitsförderungsrechts in diesem Bereich zu kompensieren und die Kommunen in ihren Anstrengungen im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes zu unterstützen sucht. Zum Teil wurden hierfür seitens der Länder gesonderte Programme „Arbeit statt Sozialhilfe“ aufgelegt. Insbesondere aber in den Stadtstaaten wird die förderfähige Zielgruppe auch bei anderen Maßnahmen auf Sozialhilfeempfänger ausgedehnt und werden neue Instrumente erprobt. Ebenfalls versuchen die meisten Länder die Integration von Qualifizierung und Beschäftigung zu gewährleisten. Oftmals in Kofinanzierung von BA-Aktivitäten werden in Ergänzung zu Beschäftigungsmaßnahmen Qualifizierungsanteile finanziert oder vorrangig solche Maßnahmen gefördert, die Qualifizierungsanteile besitzen; hierbei kommen vor allem auch EU-Mittel zur Anwendung. Hier liegt denn auch eine wichtige Ursache für diese vergleichsweise innovative Förderung; die Förderbedingungen der EU räumen dieser Integration explizit Vorrang ein, bzw. verlangen diese Verbindung. Insgesamt hat die EU-Förderung und die BA-Kofinanzierung damit Homogenisierungseffekte zur Folge, die das Ausmaß der Divergenz zwischen den Ländern begrenzt. Im Vergleich z.B. zu den amerikanischen Bundesstaaten, die eine weitaus autonomere Stellung im politischen System besitzen, sind die Gestaltungsmöglichkeiten der Bundesländer in Deutschland deutlich geringer, da ein Großteil der (ohnehin recht knappen) zur Verfügung stehenden Finanzen inhaltlich gebunden ist.

Jedoch darf dabei nicht übersehen werden, dass die EU-Förderung seit Ende der 80er Jahre allen Ländern auch beachtliche Innovationsimpulse gegeben hat: Die Verbindung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit der regionalen Strukturpolitik, eine stärker präventive Ausrichtung der Maßnahmen, eine größere

Nähe zum ersten Arbeitsmarkt oder die erwähnte Integration von Qualifizierung und Beschäftigung sind in hohem Maße auf die Förderkonditionen der EU zurückzuführen und tragen im Vergleich mit der herkömmlichen Arbeitsmarktpolitik deutlich innovative Merkmale.

Dabei lässt sich eine nicht unerhebliche Variationsbreite in der Arbeitsmarktpolitik identifizieren, d.h. die Länder nutzen ihre verbliebenen Handlungsspielräume durchaus unterschiedlich. Einen zentralen Aspekt unserer Untersuchung bildete die Frage, wie dieser Handlungsspielraum genutzt wird und welche Innovationsbereitschaft die Länder zeigen. Dazu wurden folgende Kriterien untersucht: (1) Nähe der Programme zum ersten Arbeitsmarkt; (2) Verknüpfung mit anderen Politikfeldern (insbesondere der regionalen Strukturpolitik); (3) Integration von Beschäftigung und Qualifizierung; (4) Prävention; (5) Berücksichtigung von Zielgruppen, die durch die BA nur ungenügend erreicht werden; (6) Institutionelle Flankierung (Bildung von Institutionen zur Kooperation mit arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch relevanten Akteuren). Diese Kriterien wurden auf der Grundlage der Forderungen aus Wissenschaft und Praxis nach einer veränderten, innovativen Arbeitsmarktpolitik gewählt. Die Datengrundlage für die Einschätzung der Bundesländer bildeten alle arbeitsmarktpolitischen Programme und Rahmenprogramme der Länder seit Ende der 80er Jahre bis 1997. Die Ausgaben der Länder für aktive Arbeitsmarktpolitik wurden anhand der Landeshaushaltspläne erfasst. Zur Einschätzung wurden drei Kategorien, „1“ = „geringe Innovationsbereitschaft“ bzw. „niedrige Ausgaben“, „2“ = „mittlere Innovationsbereitschaft“ bzw. „mittlere Ausgaben“, „3“ = „hohe Innovationsbereitschaft“ bzw. „hohe Ausgaben“ gebildet. Die folgende Tabelle zeigt die zusammenfassende Bewertung der Aktivitäten. Grau unterlegt sind dabei jene Aktivitäten, die bei den Ländern als hohe und mittlere Innovationsbereitschaft bzw. Ausgaben bewertet wurden.

**Tabelle: Vergleichende Beurteilung der Aktivitäten der Bundesländer**

	SH	HH	Ns	HB	NRW	He	RP	Saar	BW	By	Ber	MV	Bra	SA	Thü	Sa
<b>Ausgaben<sup>a)</sup></b>	2-3	3	1-2	2-3	3	1	1-2	3	1	1	3	3	3	3	3	3
<b>Marktnähe</b>	1-2	2-3	3	3	3	2	2	2	1-2	2-3	3	3	3	3	3	3
<b>Verknüpfung mit anderen Politikfeldern</b>	2	2	2-3	3	3	1-2	2	2	1-2	2	3	2-3	2-3	3	3	3
<b>Integration v. Qualifizierung +Beschäftig.</b>	2	3	2-3	3	2-3	2	2-3	2	2	2-3	2-3	2-3	2-3	3	3	3
<b>Prävention</b>	1	2	1	3	3	1	2	2	1-2	2	2-3	2	2	2	2-3	2-3
<b>Zielgruppen</b>	2	2-3	2	2	2	2	1	2	1	2	2	2	2	2	2	2
<b>Institutionelle Flankierung</b>	2	2-3	2-3	1-2	3	2	2	2	1	1	2	2-3	2-3	2	3	3
<b>Sonstige</b>	1	2-3	2	1	2	1	1	1	1	2-3	1	2	1	1	1	1

<sup>a)</sup> Ausgaben (Land) pro Arbeitslosem (Bezug West / Ost und Stadtstaat / Flächenstaat getrennt)

1 = niedrig; 2 =mittel; 3 =hoch;

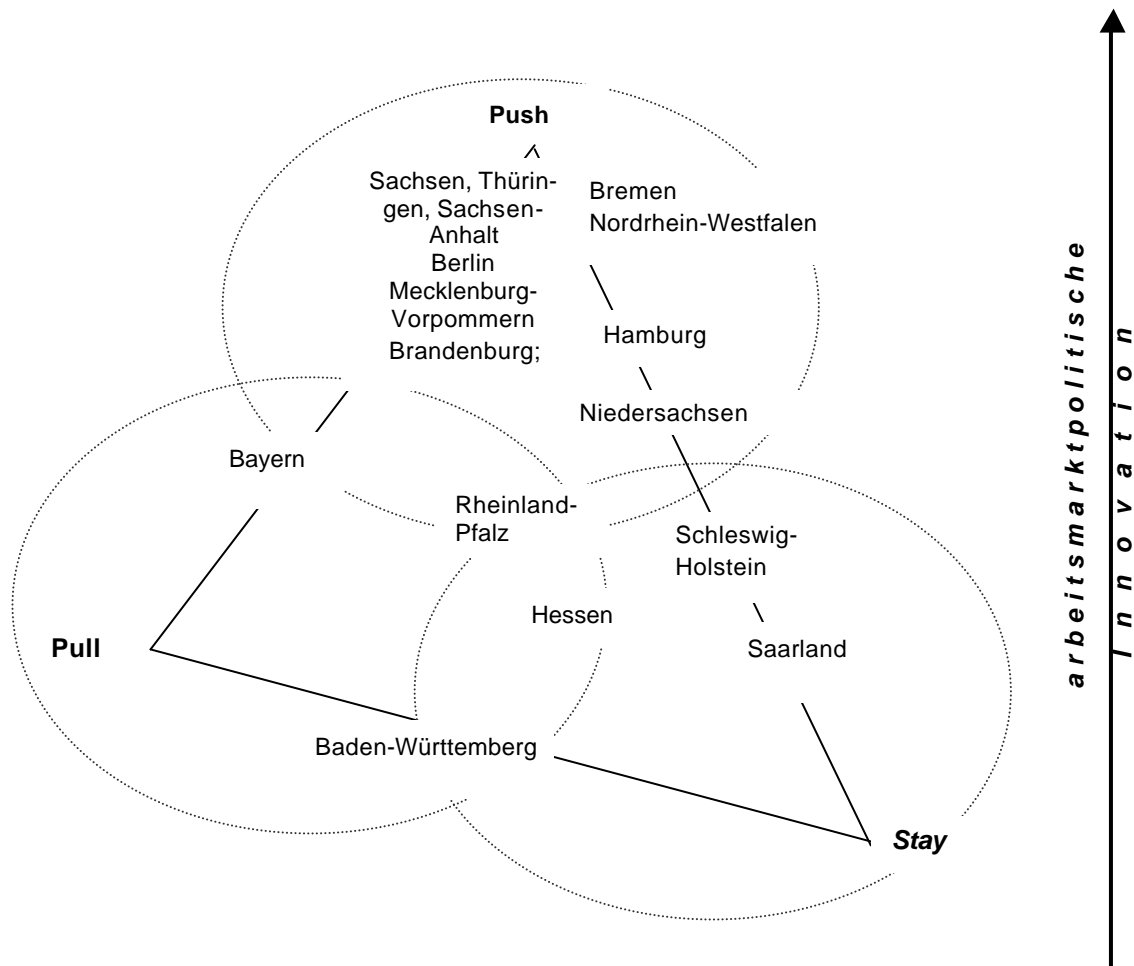
Es zeigt sich, dass einige Länder eher geringe Innovationstätigkeiten entwickelt haben, jedoch relativ hohe Ausgaben tätigen; andere Länder zeigen ebenfalls eine schwache bis mittlere Innovationstätigkeit, jedoch niedrige Ausgaben; eine dritte Gruppe bilden schließlich Länder mit hoher Innovationstätigkeit und hohen Ausgaben. Diese Beobachtungen wurden detaillierter untersucht und zu drei Strategietypen – Push, Pull und Stay – verdichtet. Im Mittelpunkt der von uns vorgenommenen Typenbildung standen zwei Aspekte: Zum einen das Innovationspotential der Länder, zum anderen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Push-Strategien zeichnen sich unserer Definition zufolge durch eine hohe Innovationsbereitschaft und arbeitsmarktpolitische Interventionstiefe aus. Es wird versucht, den Arbeitsmarkt mit Hilfe sämtlicher Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu steuern. Dabei werden enge Verbindungen zur Industrie- und Strukturpolitik des Landes gesucht. Gefördert werden im Beschäftigungsbereich strukturpolitisch relevante ABM (wie Vergabe-ABM), produktive Lohnkostenzuschüsse bzw. Strukturanpassungsmaßnahmen (z.T. ebenfalls durch die wettbewerbliche Vergabe). Bei den meisten Maßnahmen wird eine enge Verbindung zum regulären Arbeitsmarkt gesucht. Ferner werden Anreize für private Arbeitgeber geschaffen, Arbeitslose auf Dauerarbeitsplätzen einzustellen. Auch die Einstellung in „Sozialen Berieben“ genießt hier oftmals eine besondere Bedeutung. Zudem findet eine starke Verbindung von Beschäftigung und Qualifizierung statt. Im Qualifizierungsbereich kommt schließlich auch der technologischen Umstrukturierung (insbesondere von KMU) eine hervorgehobene Bedeutung zu; in diesem Zusammenhang werden Anpassungsqualifizierungen, Auffanggesellschaften u.a. gefördert. Gleichzeitig findet über die institutionelle Flankierung und neo-korporatistische Prozesssteuerung eine enge Anbindung an die regionale Wirtschaft statt. Für die Arbeitsmarktpolitik werden dabei vergleichsweise hohe Summen zur Verfügung gestellt. Länder, die diesem Strategietyp zugeordnet werden können, sind Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen.

Einen weiteren arbeitsmarktpolitischen Typ stellt die *Pull-Strategie* dar. Die Strategie ist durch eher geringe Anstrengungen in der aktiven Arbeitsmarktpolitik gekennzeichnet, was sich insbesondere in einem sehr niedrigen Mittelaufwand äußert. Die Maßnahmen werden vorrangig für die Problem- und Zielgruppen des Arbeitsmarktes angeboten. Typisch ist auch die Förderung der Erstausbildung für (benachteiligte) Jugendliche. Die Innovationstätigkeit der Länder ist eher gering, jedoch wird sich bemüht, die Maßnahmen möglichst nahe am Betrieb und dem ersten Arbeitsmarkt zu orientieren sowie Qualifizierungsanteile anzubieten. Die aktive Arbeitsmarktpolitik ist dabei kein Element einer strukturpolitischen Gesamtstrategie, institutionalisierte arbeitsmarktpolitische Koordinationsmechanismen existieren kaum oder gar nicht.

Oftmals wird eine umfangreiche Wirtschafts- und Strukturpolitik als funktionales Äquivalent zur Arbeitsmarktpolitik eingesetzt (Marktstrategie). Länder, die diesem Strategietyp zugeordnet werden können, sind Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bayern.

*Stay-Strategien* ähneln den Pull-Strategien insbesondere in der vergleichsweise geringen arbeitsmarktpolitischen Interventionstiefe; die Arbeitsmarktpolitik wird nur in schwachem Maße in die regionale Strukturpolitik integriert. Die Innovationsbereitschaft der Länder in der Arbeitsmarktpolitik ist ebenfalls eher gering einzustufen, es dominiert der herkömmliche Einsatz der Instrumente, d.h. BA-Kofinanzierung, eine starke Orientierung an Zielgruppen sowie am „zweiten Arbeitsmarkt“. Im Gegensatz zu den Pull-Ländern wird die Arbeitsmarktpolitik jedoch mit einem recht hohen Mittelaufwand betrieben. Länder, die dieser Strategie zugeordnet werden können, sind Schleswig-Holstein und das Saarland.





Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass diese Typen „komparativer Typen“ darstellen. D.h. bei der Typenbildung werden im Vergleich der Fälle (hier der Länder) und ihrer Eigenschaften untereinander Abstufungen bildet. Den Fällen werden dabei bestimmte Eigenschaften nicht grundsätzlich ab- oder zugesprochen, vielmehr werden sie denjenigen Typen zugeordnet, denen sie stärker entsprechen als anderen.

## **6. Neuere Entwicklungen**

Gelten diese Zuordnungen bis ca. 1997, haben sich in den letzten Jahren alle Länder stärker darum bemüht, die aktive Arbeitsmarktpolitik zu intensivieren und innovative Strategien zu entwickeln. Dies äußert sich zum einen in einem tendenziell steigenden Mittelvolumen insbesondere der Länder die bisher nur geringe Aktivitäten gezeigt haben. Vor allem Rheinland-Pfalz aber auch Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Hessen haben ihre Ausgaben in den letzten Jahren deutlich erhöht. Zum anderen äußert sich dies in einer Intensivierung der Innovationsanstrengungen. Dies passiert z.T. auch im Zusammenhang mit Beschäftigungsbündnissen, deren Reichweite zwar in den seltensten Fällen die der Bundespolitik erreicht (zumal dies z.T. aufgrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern gar nicht möglich ist), die jedoch im Gegensatz zu den Bündnisgesprächen auf der Bundesebene vielfach weitaus reibungsloser und erfolgreicher verliefen. Insbesondere Bayern hat dabei Aktivitäten entwickelt, die mit Vereinbarungen zu Lohnzurückhaltung, Wirtschafts- und Arbeitsförderung weit über die Ergebnisse der anderen Bündnisse hinausreichen.

Jedoch ist auch eine Schwerpunktverlagerung bzw. eine Ergänzung der Arbeitsmarktpolitik zu erkennen: Zusätzlich zur Durchführung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne werden zunehmend auch Aufgaben übernommen, die stärker steuerungspolitischer Natur bzw. weitaus breiter angelegt sind als die bisherigen Aktivitäten. Steuerungspolitisch relevant ist z.B. die Erarbeitung von Arbeitszeitmodellen oder die Ermittlung des Qualifizierungsbedarfes (wie z.B. in Rheinland-Pfalz). Dazu gehört aber auch die Intensivierung des Kontaktes mit den relevanten wirtschaftspolitischen Akteuren „vor Ort“ (zur strukturpolitischen Einbindung der Arbeitsmarktaktivitäten) und diverse Anstrengungen in der Öffentlichkeitsarbeit und beim Informationstransfer.

Dabei reicht der Aktionsradius der Landesarbeits- und -sozialministerien zunehmend auch in den Aufgabenbereich der Wirtschaftsministerien. Besonders interessant ist auch die Tendenz der Länder, partiell in den Kompetenzbereich des Bundes vorzustoßen: Die Erprobung von Kombilöhnen für spezielle Zielgruppen – wie in Nordrhein-Westfalen und Hessen – stellen Aktivitäten dar, die z.T. bisher (mit größerer geplanter Reichweite, jedoch bescheidenem Erfolg) auf der Bundesebene diskutiert wurden und traditio-

nell eher in die Domäne der Bundespolitik fallen. Wo keine bundeseinheitlichen Regelungen gefunden werden können, greifen die Landesregierungen die Ideen auf und erproben eigenständig die diskutierten Wege zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Dabei befinden sie sich sicherlich auf einem schmalen Pfad zwischen Landes- und Bundesgesetzgebung, welche noch immer einen Großteil ihrer Rahmenbedingungen setzt und ihren Handlungsspielraum erheblich einschränkt. Dennoch zeichnet sich die Tendenz ab, dass sich die Länder in der Arbeitsmarktpolitik zu „Laboratorien der Demokratie“ (Osborne) entwickeln und Policies erproben, die bei Erfolg diffundieren. Sicherlich dürfen die Aktivitäten in ihrer Reichweite nicht überschätzt werden, jedoch stellt diese Entwicklung eine Föderalisierung wohlfahrtsstaatlicher Politik dar, die nach einer konstatierten „Unitarisierung“ der Bundesrepublik eine Rückbesinnung auf die Länderebene erkennen lässt.

## **7. Warum geht was in der Landesarbeitsmarktpolitik ?**

Entgegen der verbreiteten Fixierung der öffentlichen Wahrnehmung auf Bonn bzw. Berlin verfügen die Länder also über einige Freiräume – auch dann, wenn sich der Bund ebenfalls auf einem Politikfeld bewegt. Dies gilt besonders für die Feinsteuerung und Ergänzung nationaler Politiken und die Bearbeitung von Sonderproblemen. Was nicht nur auf verfassungsrechtlichen, sondern vor allem auf verwaltungspraktischen Grundlagen beruht. Dies ermöglicht es, die genannten Unterschiede der Arbeitsmärkte und Ökonomien in Rechnung zu stellen. So haben insbesondere jene Länder starke Aktivitäten entwickelt, die unter einem besonders hohen arbeitsmarktpolitischen Problemdruck zu leiden haben. Hinzu kommen politische Faktoren, wie die Ausrichtung der Regierungsparteien und die Kooperation zwischen Staat und Tarifparteien auf der Landesebene. Vor allem in den alten Ländern machen Parteien einen Unterschied. Sozialdemokratisch regierte Länder nutzen das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium intensiver und umgekehrt setzten christdemokratische geführte Regierungen stärker auf Wirtschaftswachstum und entsprechende strukturpolitische Maßnahmen. Allerdings hält sich dieser parteipolitische Einfluss in Grenzen, da teilweise Koalitionsregierungen existieren und die ökonomischen und arbeitsmarktpolitischen Problemlagen durchschlagen, was sich insbesondere im Osten bemerkbar macht. Auch die Auswirkungen der Kooperation zwischen Staat und Verbänden in der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik lässt sich – abgesehen von einzelnen Beispielen – nicht systematisch belegen. Aber auch hier gibt es einige interessante Ausreißer wie etwa Bayern, wo – entgegen aller Erwartungen – ein funktionierendes Bündnis für Arbeit zustande gekommen ist.

Stärkere Wirkungen im Sinne einer Unterstützung innovativer Konzepte in der Arbeitsmarktpolitik der Länder gehen von der Europäischen Union aus. Sie wirkt einerseits „befreiend“, weil sie neben den politisch-rechtlichen Vorgaben der Bundespolitik einen alternativen Entwicklungspfad in der Arbeitsmarkt-

politik eröffnet und diesem eine finanzielle Förderung gewährt. Auf diese Weise können die Länder innovative Experimente wagen. Hinzu kommen Veränderungen in den Implementationsstrukturen: Die Europäischen Union fördert die Idee einer Partnerschaft, d.h. eine kooperative Zusammenarbeit im Rahmen breit zusammengesetzter Politiknetzwerke und v.a. in Ostdeutschland haben nach 1989/90 freie Träger die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik geleistet. Dadurch sind erheblich Entbürokratisierungsimpulse gegeben worden, die das Ausbrechen aus den alten Routinen erleichtert haben. Allerdings setzt auch in Ostdeutschland zunehmend eine Normalisierung ein, was diesen Effekt künftig wohl verringern wird.

Zudem darf nicht vergessen werden, dass die kleine Volumina der Landesarbeitsmarktpolitik – sie machen deutlich weniger als ein Zehntel der Bundesausgaben aus – sowie die bestehenden rechtliche Bindungen im Rahmen des AFG/SGB III den Handlungsspielraum eingrenzen. Insofern verfügen die Bundesländer in der Arbeitsmarktpolitik über einen Handlungskorridor – nicht mehr und nicht weniger. Hinzu kommt ein weiterer Effekt, der sich positiv auf die Problembewältigung auswirken kann, nämlich das Policy Learning, und die Imitation und Diffusion von erfolgreichen Politiken. Ein Beispiel dafür stellen die Sozialen Betriebe dar, die in Niedersachsen entwickelt wurden und mittlerweile in mehreren Ländern existieren oder Modelle zur Jobrotation, die über Skandinavien nach Berlin und dann nach Rheinland-Pfalz diffundierten. Insgesamt, so scheint es, werden die Aktivitäten und Leistungen anderer Länder schon wahrgenommen und setzten die Politik z.T. auch unter Druck, bestimmte Policies einzuführen. Nicht zuletzt dadurch hat sich in den vergangene fünf Jahren in mehreren Bundesländern arbeitsmarktpolitisch relativ viel getan. Angesichts der gravierenden Probleme ist zu hoffen, dass die positiven Anzeichen sowie (plausibel erwartbare) spill-over Effekte bald Früchte tragen.

## **Veröffentlichungen**

*Blancke, Susanne*, 1998 The Capacity of Federal States for Political Innovation. An Analysis of Labour Market Policies in Germany, Paper presented at the 26<sup>th</sup> ECPR Joint Sessions of Workshops, Warwick 1998, Ms. (<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/blancap.htm>)

*Blancke, Susanne / Schmid, Josef*, 1998: Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Programme, Konzepte, Strategien. EZFF Occasional Paper Nr. 18, Tübingen: Europäisches Zentrum für Föderalismusforschung. (<http://www.uni-tuebingen.de/ezff/ocp18.pdf>)

*Blancke, Susanne / Schmid, Josef*, 2000: Die Länder als Laboratorien, in: Die Mitbestimmung, Nr. 9, September 2000, 58-59.

*Schmid, Josef*, 1998: Arbeitsmarktpolitik im Vergleich. Stellenwert, Strukturen und Wandel eines Politikfeldes im Wohlfahrtsstaat, in: Schmid, Josef / Niketta, Reiner (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform, Marburg: Metropolis, 139 - 169.

- Schmid, Josef*, 2000: Wie kann man von anderen Ländern lernen? in: IAW Mitteilungen, Nr. 3, 4-12, Tübingen Institut für angewandte Wirtschaftsforschung.
- Schmid, Josef / Blancke, Susanne*, 1998: Arbeitsmarktpolitik in Ostdeutschland: Aufstieg und Niedergang einer Policy? in: Deutschland, Archiv, Jg. 31, Nr. 6, 938-947. (<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/blanost2.htm>)
- Schmid, Josef / Blancke, Susanne* (Hrsg.), 1999: Die Aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Dokumentation des Workshops: „Push, Pull und Stay – Strategien gegen Arbeitslosigkeit in Deutschland“ am 16.10.1998 in Tübingen. WIP Occasional Paper Nr. 6-1999, Tübingen, (<http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/schmid5.htm>)
- Schmid, Josef / Blancke, Susanne*, 1999b: Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Chancen und Restriktionen einer Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik im Föderalismus, Untersuchung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Projektbericht, Tübingen.
- Schmid, Josef / Blancke, Susanne / Roth, Christian* (Hrsg.), 2000: Politik und Arbeitsmarkt, SOWI, Jg. 29, Nr. 1.