

Fachtagung

„Regionalisierung von Arbeitsmarktpolitik“

am 26. März 2009 im Inselhotel Potsdam

(Redemanuskript)

Klaus-Bernhard Roy¹:

Regionalisierung – moderne Arbeitsmarktpolitik in Europa

1. Einleitung

Arbeitsmarktpolitik kann nur dann als modern gelten, wenn sie die vielfach konstatierte traditionelle Warteschleifenfunktion oberhalb des ersten Arbeitsmarktes vermeidet und auch arbeitsmarktpolitische Problemgruppen und nicht nur leichtvermittelbare Arbeitslose erreicht.

Nicht zuletzt im Rahmen der Globalisierung wird intensiv um den Wandel der europäischen Wohlfahrtstaaten mit einer Modernisierung der Interventionsziele und Instrumentarien debattiert. Dabei stehen die aktive Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mit „fördern und fordern“ im Mittelpunkt.

Doch wer „fördern und fordern“ gesellschaftspolitisch und steuerungstechnisch verbindet, muss aber auf konkrete Lebenslagen, auf materielle Spielräume eingehen, und die bestimmen sich „vor Ort“ - in konkreten Regionen.

Auch der bundesdeutsche Evaluationsbericht zur aktiven Arbeitsmarktpolitik 2006 zeigt nicht nur Grenzen traditioneller ABM-Politik, sondern verweist auch auf notwendige und durchaus in Ansätzen erfolgreiche regionale Differenzierungen beim Einsatz von Beschäftigungsförderung. Auch laufende Forschungsprojekte hierzu betonen hinsichtlich der beiden neuen arbeitsmarktpolitischen Interventionssystematiken SGB II und SGB III, dass im Sinne einer Klienten gerechten Fallorientierung eine stärkere Berücksichtigung der konkreten regional fragmentierten Beschäftigungssegmente geboten ist.

Ich will in drei Schritten thematisieren, wie eine Regionalisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sich zum einen in erfolgreiche moderne Integrationspolitik in Europa einfügt. Dabei soll erstens deutlich werden, dass „workfare“ als europäisches Politikmuster durchaus heterogen aufgegriffen und gestaltet wird. Eine solche Vielfalt finden wir auch in den länder spezifischen Regionalisierungsmustern, die im Folgenden vorgestellt werden und denen ich nicht vorgreifen will.

In einem zweiten Schritt möchte ich zeigen, dass regionalisierte Arbeitsmarktpolitik mehr sein kann und muss als ein Nebeneinander lokaler Aktivitäten und dezentraler Handlungsmuster der Arbeitsagentur und kommunalen Akteure. Mit Blick auf die Regionalisierungsforschung lassen sich Kriterien für moderne Arbeitsmarktpolitik bestimmen, wobei die Ausgestaltung der Zieldimensionen aber ganz zentral auch der Verfahrensfragen wesentlich über das Erfolgspotential mit bestimmen.

Abschließend möchte ich gerade angesichts der fortgeschrittenen Regionalisierungspraxis hier vor Ort Fragen aufwerfen, wie Regionalisierung in Brandenburg konzipiert und rea-

¹ Privatdozent an der Universität Magdeburg, Institut für Politikwissenschaft, klaus-bernhard.roy@ovgu.de

lisiert wird, wo Stärken und Schwächen bzw. Veränderungsbedarf im Laufe dieser Ta-
gung dann sichtbar werden können.

2. Europa – Beispiele und steuerungspolitische Impulse für regionalisierte Arbeitsmarkt- politik

So kommt es in zahlreichen Wohlfahrtstaaten zur Aktivierung der Individuen als Moder-
nisierungsmuster. Doch ungeachtet einer generellen Hinwendung zum „aktivierenden
Sozialstaat“ sind die nationalen Unterschiede weiterhin vorhanden und bleiben es gerade
auch in der Beschäftigung- und Sozialpolitik. Nicht zuletzt die allseits bekannten Diver-
genzen beim Ressourceneinsatz für aktive Arbeitsmarktpolitik verweisen auf ganz unter-
schiedliche gesellschaftspolitische Prioritäten hinsichtlich aktiver Sozialintegrationspoli-
tik.

Für die Forschung um Konvergenz und Divergenz in der Modernisierungspolitik
ist nun wesentlich, dass die jeweiligen nationalstaatlichen Interventionsarrangements und
gesellschaftlichen Kontexte die Aktivierungspolitik ganz unterschiedlich geprägt haben
und begleiten.

Dies zeigt sich z.B. auf der Wert- und Zielebene etwa der workfare-Politik in
Großbritannien und deren dortiger makropolitische Flankierung durch eine Steuerpoli-
tik zur Subvention von Niedriglohnbeschäftigung. Bekannt geworden als New Deal Pro-
jekte rücken dabei insbesondere arbeitsmarktpolitische Problemgruppen wie wenig qua-
lifizierte Jüngere und auch Langzeitarbeitslose in den Fokus einer Arbeitsmarktpolitik,
die mit Kontrakten und individualfallbezogenen Maßnahmen auf Reintegration zielen.
Wesentliches Element der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik sind lokale Aktionspläne,
wobei Arbeitsverwaltung, Kommunen zusammen mit Bildungsträgern versuchen, regio-
nale Arbeitsmarktprofile und abrufbare Strukturfördermittel zu bündeln. Ungeachtet der
gerade auch in arbeitsmarktpolitischen Problemregionen nicht einfach umzusetzenden
Workfare- Politik ist eine positive Integrationswirkung durchaus festzustellen, die aller-
dings auch davon lebt, dass Mindestlohnregelung und Sozialtransfer- wie Steuerpolitik
den Niedriglohnsektor sozial stabilisieren.

Auch in anderen Ländern wird die Bedeutung makropolitische Rahmensetzun-
gen und spezifischer regionalisierter Umsetzungsebenen aktiver Integrationspolitik deut-
lich.

In Dänemark z.B. ist der Aktivierungsansatz konzeptionell eingebettet in eine
Kombination aus sozialer Absicherung und Flexibilisierungsdruck. Das Land zählt in
Europa zu den Vorreitern der Aktivierungspolitik, wobei sehr früh zu den Rechten der
Arbeitslosen vor allem Weiterbildungs- und Beschäftigungsverpflichtungen gestellt
wurden, die unter ausdrücklicher Beteiligung der Kommunen auch regionale Arbeits-
marktbesonderheiten berücksichtigen. Wichtig scheint mir, dass bei der dezentralen
Umsetzung der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesamtstaatliche Finanzierungsunterstützun-
gen für die lokale Arbeitsmarktakteure und weiterhin korporatistische Arrangements zu
finden sind. Sehr konsequent wird die Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik darauf

ausgerichtet, regionale Arbeitsmarktbedarfsanalysen unter ausdrücklicher und kontinuierlicher Beteiligung der korporatistischen Akteure in die nationale Arbeitsmarktpolitik zu integrieren und damit das hohe Maß an Flexibilisierungsdruck und sozialer Absicherung vor allem auf der Weiterbildungsebene zu fundieren und damit die Arbeitsmarktfähigkeit von Menschen auch unter den Bedingungen arbeitgesellschaftlichen Wandels zu erhalten – begleitet von einer makroökonomischen Interventionspolitik und einem eher expandierenden Bildungs- und Gesundheitssektor.

Zum Erfolg moderner Arbeitsmarktpolitik zeigen Evaluationsstudien, etwa zu **Schweden**, dass hauptsächlich arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit Nähe zum ersten Arbeitsmarkt die typischen Verdrängungs- und Drehtüreffekte vermeiden helfen. Dabei kommt die Spezifik der wohlfahrtsstaatlichen Arbeitsgesellschaft Schwedens insofern positiv zum Tragen, als ein ausgeprägter öffentlicher Dienstleistungssektor, auch auf kommunaler Ebene, Beschäftigungsoptionen in den ersten Arbeitsmarkt bieten kann. In der Tradition hoher Ausgaben im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden neben der Reintegration von Problemgruppen speziell bildungspolitische Dimensionen in der Arbeitsmarktpolitik umgesetzt und diese treffen auf eine Arbeitsgesellschaft, in der auch weiterhin hohe korporatistische Arrangements die Feinsteuerungsebene der Arbeitsmarktpolitik bis in die Regionen hinein begleiten. Auf der politischen Ebene erleichtert die seit geraumer Zeit ausdrückliche Regionalisierung mit ihrer Bündelung kommunaler Planungs- und Gestaltungsaktivitäten im Verbund mit kontinuierlicher und politisch abgesicherter regionalisierter Wirtschaftspolitik sowie der angesprochenen lokalen Dienstleistungsinfrastruktur die Anschlussfähigkeit von Arbeitsmarktpolitik an Beschäftigungsverhältnisse.

Letztlich zeigen sich bei der Modernisierung die ausgeprägten Spezifika der Wohlfahrtsstaaten, so dass workfare und Aktivierung in der europäischen Politik zwar einen ähnlich hohen Stellenwert haben, allerdings innerhalb der jeweiligen Pfade der wohlfahrtsstaatlichen Systeme divergieren – sie sind jedoch deutlich sichtbar in der Zielfindung und Umsetzung alle dezentral bis regional ausgerichtet.

Weitere Konvergenzeffekte gehen von der Handlungsebene der Europäischen Union aus. Bekanntermaßen ist die EU Beschäftigungspolitik wenig sanktionsbewehrt, sie beeinflusst jedoch Zielfindungen und Diskussionen, etwa zum Verhältnis aktiver zu passiver Arbeitsmarktpolitik. Nicht zuletzt hebt die EU-Kommission in ihren beschäftigungspolitischen Empfehlungen und Programmen auf eine stärkere Marktorientierung – insbesondere bezüglich der Arbeitskraftangebote per Flexibilisierung und Aktivierung - ab. Dies kommt als Modernisierungsmuster durchaus zum Tragen.

Allerdings wirkt die EU-Politik unterschiedlich in Abhängigkeit speziell auch von regionalen Politik- und Verwaltungskulturen sowie sozioökonomischen Kontexten für die Nutzung von Förderprogrammen. Man sieht dies am Beispiel der territorialen Beschäftigungspakte, wenn diese weichen Steuerungsversuche der EU auf ganz unterschiedliche regionale Steuerungs- und Nutzungskontexte treffen.

Die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik folgt zumindest auf der Ebene der administrativen Passigkeit zur Nutzung europäischer Ressourcen den Zielvorgaben etwa des Europä-

ischen Sozialfonds. Damit verbinden sich oftmals beachtliche zusätzliche Wirkungseffekte zur Sozialintegration, die aus den Ressourcen der nationalstaatlichen Politik allein nicht oder nicht mehr gegeben waren.

So waren Programme etwa zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen mittels einer verstärkten Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik nur durch ESF-Mittel möglich, mit denen die Reduktion der bundespolitischen Mittelaufwendungen partiell kompensiert und durch Landesprogramme ergänzt werden konnten.

3. Chancen und Grenzen regionalisierter Arbeitsmarktpolitik:

Man kann dies auch in positiven Entwicklungen im Lande Brandenburg sehen, wenn genutzte ESF-Ressourcen in einer Kombination aus kommunaler und landespolitischer Beschäftigungspolitik mit ihrer Ausrichtung auf einen begrenzten ersten Arbeitsmarkt durchaus Erfolge erzielen.

Doch bei aller steuerungspolitischen Sympathie für solche Integrationsansätze dürfen die bekannten Restriktionen oder zumindest „Stolpersteine“ regionalisierter Politikformulierung nicht ausgeblendet werden.

Stichworte oder besser Forschungsbefunde wie ein latentes oder gar manifestes strukturelles Nebeneinander von Arbeitsmarktpolitik versus traditioneller regionaler Wirtschaftsansiedlungspolitik, mit und ohne entwicklungsfähigen „clustern“, bleiben. Auch werden die in der Regionalisierungsforschung schon traditionellen Hinweise auf die Schwierigkeiten der Regionsfindung- und -definition, die selten Verwaltungsgrenzen entsprechen, nichtobsolet oder verschwinden im Selbstlauf.

Belastbare Regionalentwicklungsziele, die neben Stärken auch Schwächen einer Region benennen, sind ebenso unerlässliche wie konfliktreiche Elemente einer erfolgreichen Regionalisierung – dies gilt auch für die Arbeitsmarktpolitik, die sowohl auf die regionale Ökonomie als auch auf die Arbeitskräftepotentiale vor Ort - inkl. der Schwächeren, bezogen werden muss.

Hier ist für die dezentralen arbeitsmarktpolitischen Akteure zu beachten, dass das notwendige auf einzelne Lebenslagen bezogene „Fallmanagement“ sich nicht im Selbstlauf einstellt, sondern mit dem schnellen Vermittlungsanspruch durchaus kollidieren kann. Auch gelten die aus der Forschung zu lokalen Bündnissen für Arbeit und territorialen Beschäftigungspakten bekannten Abhängigkeiten von den politischen Entscheidungsarenen fort: nicht nur vor Ort, vielmehr ganz wesentlich auch von den rechtlich und politisch übergeordneten Instanzen.

Sie sind ebenso zu beachten wie der Verweis darauf, dass ein zur Zeit oftmals praktiziertes Nebeneinander der ARGEN bzw. Optionskommunen wenig erfolgreiche Sozialintegration verspricht.

Vonnöten ist eine aus der Regionalisierungsforschung bekannte Verstetigung und diskursive wie legitimatorische Verantwortlichkeit, die sich am ehesten durch eine Vernetzung von kommunalen und landespolitischen Handlungsmustern zu einer Form von sozialintegrativer Regionalisierung gestalten lässt.

Eine solche Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik ist ebenso voraussetzungsvoll wie konflikthaft angesichts knapper Finanzressourcen. Dies erfordert von den Akteuren eine neue solidaritätsorientierte Ausrichtung, in den regionalen und landespolitischen Politikarenen stärker als bislang nicht nur die Arbeitsplatzbesitzer oder die Ausrichtung auf klassische Wirtschaftsförderung bei der Verteilung knapper Ressourcen zu vertreten. Nur wenn auch schwache Interessen, wie die der längerfristig Arbeitslosen und Armen, im Fokus konkreter Politik stehen und auch für „zweitbeste Lösungen“ wie subventionierte Bürgerarbeit aus einem sozialstaatlichen Inklusionsanspruch heraus Prioritätensetzungen möglich sind, kann Regionalisierung reformpolitisch modern sein..

Anforderungsprofile einer tragfähigen sozialintegrativen Regionalisierung

Zur Beurteilung nutzen möglicherweise Erfahrungen aus bisheriger Regionalisierung als Kriterien für den aktuellen arbeitsmarktpolitischen Handlungsrahmen, inkl. der Frage nach der Partizipation der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände

Es dürfte wesentlich für eine soziale Perspektive in der gewollten Regionalisierung sein, ob die länder- und regionsspezifisch angestrebte Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auch die entscheidungspolitische Beteiligung der gesellschaftlichen Akteure umfassen wird. Dies wäre für die Zielformulierung sozialintegrativer Regionalisierung ein wichtiger aber allein noch kein hinreichender Schritt.

Denn auch eine neue regionalisierte Politik ist nicht konfliktfrei Neben einer Konkurrenzverstärkung zwischen unterschiedlich entwickelten Regionen kommen intraregionale Zielkonflikte zum Tragen (zwischen lokalen Standorten, aber vor allem auch zwischen Ressourcensetzungen in der Wirtschaft- und Sozialpolitik). Auch kann die Abhängigkeit der dezentralen Politik von den bundesstaatlichen und europäischen Instanzen bei der Nutzung von Förderprogrammen und deren Finanzierung nicht ausgeblendet werden. Dennoch lassen sich die vorfindbaren Regionalisierungsprozesse als Gestaltungszuwächse der Politik benennen.

In dieser Politikform haben Verfahrensfragen bei den Zielfindungen und Entscheidungen ein besonders Gewicht. Die Mischung aus lokalen, regionalen und landespolitischen mehrheitlichen Entscheidungen führt zwar nicht ohne weiteres zur Verstetigung von Politik. Auch Konsensprozesse bei der Ressourcenverwendung bilden sich nicht von allein.

Doch ergebnisrelevant wirken nicht nur der politische Wille der Akteure, sondern ebenso die Sanktionierbarkeit konflikthafter Entscheidungen im Regionalisierungsprozess. Gesellschaftliche Kooperationen, etwa in Regionalkonferenzen oder in korporatistischen Arrangements, sind notwendige Impulsgeber dieser neuen Politik.

Eine unerlässliche Verstetigung und vor allem demokratische Verantwortlichkeit von Regionalisierung kann aber nur von der Landespolitik geleistet werden. Ansonsten bleibt nicht zuletzt die notwendige Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf der Strecke. Ausdrücklich bedarf die Berücksichtigung „schwacher“ Interessen der politisch verantwortlichen Entscheidung über Verteilungsprioritäten, auch und vor allem in den Ländern – und zu-

künftig in den regionalen Arenen der Arbeits- und Sozialämter. Denn nur so kann die Zurechenbarkeit von Politik gewährleistet werden- und hier liegt Brandenburgs große Chance mit den eigenständigen Regionalbudgets in der Arbeitsmarktpolitik.

Es liegen fundierte Beispiele vor, die die zum Teil recht erfolgreiche Verzahnung von Wirtschafts- und Sozialpolitik und die innovative Kombination von Förderprogrammen belegen.. Sie erfordert jedoch ausdrücklich politische Mehrheiten, die für ihre Prioritätensetzungen legitimiert und verantwortlich sind. Dies setzt eine Politisierung in den Regionen und ein Öffnung der neuen regionalen Formulierungs- und Umsetzungsebenen der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik voraus.

Nun zur Tagung konkret:

- Was kennzeichnet Brandenburg, primär die Optimierung von ESF-Mittelverwendung? Das wäre schon viel, aber erreicht eine solche Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik auch Problemgruppen und wird sie der angestrebten ökonomischen Regionalentwicklung gerecht?
- auf den ersten Blick hat Brandenburg sehr wohl Erfolgsbilanz, denn ungeachtet der Ressourcenverknappung stehen sowohl die Qualifizierung Jüngerer wie auch die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit im Mittelpunkt, zusammen mit dem mutigen Schritt zu eigenständigen Regionalfonds ist das innovativ, aber es stellt sich die Frage nach den konkreten politischen Entscheidungsprozessen und Reibungsverlusten innerhalb des Regionalisierungsansatzes und vor allem nach seiner Verbindlichkeit und Sanktionierbarkeit: Binnenproblematik der Regionalisierung.
- des weiteren: die Pfadabhängigkeit von Regionalisierung durch externe Politikkontexte erhält gerade angesichts der Weltwirtschaftskrise mit ihren Auswirkungen auf den bundesdeutschen Arbeitsmarkt aber vor allem auch durch die fiskalische Ressourcenverteilung im Föderalismus ein ganz besonders Gewicht. So existieren Grenzziehungen durch makroökonomische und makropolitische Entwicklungen außerhalb der vom Land induzierten Regionalisierungspolitik und der unmittelbaren Verantwortlichkeit ihrer Akteure (aktuell und strukturell: Wirtschaftskrise, unbestimmte Fiskalpolitik liegen „quer“ zu bisherigen Annahmen der Regionalisierungskonzepte)

4. Fazit:

Sozialintegrative Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik ist kein legitimationsstiftender Königsweg. Es ist aber eine Option, die gesamtstaatlichen Politikmuster durch eine explizit soziale Handlungsdimension zu ergänzen. Denn selbst wenn in dezentralen Politikarenen „Solidarität“ mit den schwachen Interessen artikuliert und aufgrund der skizzierten institutionellen Andockstellen in der neuen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik politikwirksam werden sollte, dann genügt dies allein nicht.

Auch eine erfolgreiche Regionalisierung bleibt dabei eingebunden in die gesellschafts- und finanzpolitischen Grundsatzentscheidungen der weiterhin dazu legitimierten Bundesebene und zunehmend auch Europas.