

Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern

Fachgespräch zur „Entwicklungspolitischen Dimension und Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern“, Berlin, 4. Mai 1998

Dr. Irina Kausch (DIE) und Sabine Trommershäuser (GTZ)

Inhaltsverzeichnis

I	Konzeptionelle Ansätze	I
1	Arbeitslosigkeit als entwicklungspolitisches Problem	3
2	Arbeitsmarktpolitik: Begriffsklärung und Verknüpfung mit anderen Politikbereichen	4
3	Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern	5
4	Arbeitsmarktpolitische Interventionspunkte im Rahmen der TZ	7
4.1	Stärkung des Arbeitsangebots	7
4.2	Stärkung der Arbeitsnachfrage	8
4.3	Verbesserung der Grundlagen für die Politikformulierung und Strategieentwicklung	10
II	Projektreferenzen im Bereich Arbeitsmarktpolitik	
1	Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Kirgistan	11
1.1	Ausgangssituation	11
1.2	Ziel und Konzeption des TZ-Projekts	12
1.3	Ausgewählte Handlungsfelder und erste Erfahrungen	12
2	Arbeitsmarktverwaltung und -politik in Rumänien	15
2.1	Ausgangssituation	15
2.2	Ziele und Konzeption des TZ-Projekts	16
2.3	Ausgewählte Handlungsfelder und erste Erfahrungen	16
III	Schlußfolgerungen und Empfehlungen für die Entwicklungszusammenarbeit	18
1	Rolle der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß	18
2	Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Intervention und Politikempfehlungen	19
3	Ausblick	20

Das nachfolgende Arbeitspapier diene als Diskussionsgrundlage für ein Fachgespräch zur „Entwicklungspolitischen Dimension und Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern“.¹ Es soll dazu beitragen, die Stellung und Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß zu analysieren sowie mögliche arbeitsmarktpolitische Ansätze im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) aufzuzeigen. Im konzeptionellen Teil (I) dieses Papiers wird zunächst eine entwicklungspolitische Einordnung des Bereichs Arbeitsmarktpolitik vorgenommen sowie der Begriff und die Verknüpfung mit anderen Politikbereichen erläutert. Danach werden die Rahmenbedingungen für Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern sowie arbeitsmarktpolitische Interventionspunkte im Rahmen der EZ dargestellt. In Teil (II) werden exemplarisch zwei Projekte der Technischen Zusammenarbeit (TZ) vorgestellt. Es folgen in Teil (III) zusammenfassend Schlußfolgerungen und Empfehlungen für die EZ.

I Konzeptionelle Ansätze

1 Arbeitslosigkeit als entwicklungspolitisches Problem

Die Armutsbekämpfung ist neben dem Umwelt- und Ressourcenschutz sowie der Bildung einer der drei Schwerpunkte in der entwicklungspolitischen Konzeption der Bundesregierung.

Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung sind in vielen Entwicklungsländern und seit einiger Zeit auch in den postsozialistischen bzw. Transformationsländern² ein gravierendes Problem und eine der Hauptursachen für Armut. Arbeitslose und Unterbeschäftigte sowie deren Familien zählen infolge geringer und unregelmäßiger Einkommen sowie unzureichender sozialer Sicherungssysteme in der Regel zu den armen und ärmsten Bevölkerungsgruppen eines Landes. Damit diese Menschen ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können, müssen die wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, daß sie produktive Beschäftigungsmöglichkeiten eröffnen. Gleichzeitig muß ihre Qualifikation und ihre berufliche Mobilität verbessert werden. Das bedeutet, daß Armutsbekämpfung im Kontext von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung nur dann Erfolg haben kann, wenn sie eng mit beschäftigungsfördernden und arbeitsplatzschaffenden Politikansätzen verknüpft und entsprechend institutionell eingebunden ist. Dieser Zusammenhang findet sich auch in den Dokumenten des Weltsozialgipfels von Kopenhagen wieder, in denen die Beseitigung von Armut, die Förderung von produktiver Beschäftigung und die soziale Integration als kohärente Ziele nationaler Sozialentwicklungspolitik gefaßt werden. Arbeitsmarktpolitik ist ein solcher Ansatz.

1 Das Fachgespräch fand auf Veranlassung des BMZ am 4. Mai 1998 im DIE, Berlin, statt. Die Autorinnen bedanken sich bei Herrn Hug, Herrn Neubauer, Herrn Oberhuber und Herrn Schwegler-Rohmeis für die kritische Durchsicht und die Kommentare zu früheren Fassungen dieses Papiers.

2 Ein Teil der Transformationsländer hat seit Beginn der neunziger Jahre offiziell den Entwicklungsländerstatus erhalten.

2 Arbeitsmarktpolitik: Begriffsklärung und Verknüpfung mit anderen Politikbereichen

Arbeitsmarktpolitik zielt darauf ab, Menschen dauerhafte, produktive und ihren Fähigkeiten entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten mit existenzsichernden Einkommen zu eröffnen und Phasen vorübergehender Arbeitslosigkeit ökonomisch abzufedern. Es wird generell zwischen aktiver und passiver bzw. kompensatorischer Arbeitsmarktpolitik unterschieden. Zur aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen alle staatlich initiierten Maßnahmen, die Arbeitslosigkeit verhindern oder verkürzen sollen. Dazu gehören z.B. Beratung, Vermittlung, Fortbildung und Umschulung, Arbeitsmarktinformation, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Existenzgründungshilfen. Alle Maßnahmen sollten dabei so gestaltet sein, daß sie Arbeitslosen deutliche Anreize bieten, nach Beschäftigungs- oder Ausbildungsmöglichkeiten zu suchen und diese zu nutzen. Passive Arbeitsmarktpolitik umfaßt Maßnahmen, die durch die Bereitstellung von Lohnersatzleistungen (z.B. Arbeitslosengeld) die Wirkung arbeitslosigkeitsbedingter Einkommensausfälle abmildert und so zur Existenzsicherung beiträgt.³

In der Diskussion um geeignete Strategien zur Arbeitsmarktpolitik lassen sich im wesentlichen zwei Positionen unterscheiden. Ein Teil der Konzepte favorisiert eine möglichst geringe Einflußnahme des Staats und daher Ansätze, die vorrangig auf Marktkräfte setzen. Alternative Strategien plädieren für eine aktive Rolle staatlicher Einrichtungen mit dem Ziel, der Verschärfung von Ungleichgewichten bei der Verteilung von Einkommen und Arbeit entgegenzuwirken. Eine solche Herangehensweise erscheint geeignet, wenn man sich die Situation auf den Arbeitsmärkten und das dramatische Auseinanderklaffen von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage in Entwicklungs- und Transformationsländern anschaut. Es ist unwahrscheinlich, daß hier Marktkräfte allein zu einem Ausgleich führen können. Darüber hinaus sind es aber insbesondere die Funktionen und Besonderheiten des Arbeitsmarks, die bei der Politik- und Strategieentwicklung sowie bei deren Umsetzung eine entsprechende staatliche Flankierung verlangen.⁴

Arbeitsmarktpolitische Interventionsmöglichkeiten ergeben sich insbesondere auf folgenden Gebieten:

- Aufbau eines effektiven und effizienten Dienstleistungsangebots der Arbeitsämter für Arbeitsuchende und Arbeitgeber,
- Einrichtung von Lohnersatzleistungssystemen zur sozialen Abfederung bei Arbeitslosigkeit und zur Vermeidung von Armut,
- Schaffung von Arbeits- und Beschäftigungsmöglichkeiten, beispielsweise durch öffentliche und private Investitionsprogramme,

3 Zur Arbeitsmarktpolitik im weiteren Sinne können auch die Lohnpolitik und die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gezählt werden.

4 Arbeitsmärkte haben (I) eine Ausgleichsfunktion zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften sowie (II) eine Verteilungsfunktion von materiellen und immateriellen Werten bzw. Chancen. Im Gegensatz zu anderen Märkten, z.B. dem Gütermarkt, wird hier Arbeitskraft oder Leistung gehandelt, die untrennbar mit einer Person verbunden ist.

- Bereitstellen von Umschulungs- und Qualifizierungsangeboten sowie Verbesserung der schulischen und beruflichen Ausbildung,
- Aufbau einer funktionsfähigen Sozialpartnerschaft mit Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Staat,
- Schaffung menschengerechter Arbeitsbedingungen (z.B. Aufbau und Stärkung von effektiven Arbeitsschutzsystemen sowie Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsumwelt).

Damit Arbeitsmarktpolitik ihre Funktion effektiv wahrnehmen kann, muß sie Bestandteil eines integralen wirtschafts- und entwicklungspolitischen Ansatzes sein. Einen positiven Beitrag zur Beschäftigungsförderung kann sie nur dann leisten, wenn die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, daß die intensivere Nutzung des Faktors Arbeit unterstützt, das Einkommen und die Produktivität im formellen und informellen Sektor steigert und die Wettbewerbsfähigkeit einer Wirtschaft gefördert werden.

Ein besonders enger Zusammenhang besteht zwischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, wobei letztere über zusätzliche Instrumente verfügt, die der Arbeitsmarktpolitik nicht zur Verfügung stehen, den Arbeitsmarkt aber aktiv beeinflussen (z.B. Förderung privater und öffentlicher Investitionen, Exportförderung, Förderung von Existenzgründungen, Verbesserung des rechtlichen und institutionellen Umfelds für Beschäftigung und Selbständigkeit). Aber auch andere Politikbereiche haben direkte Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und damit auch auf die Arbeitsmarktpolitik. Im Bereich der Steuerpolitik muß beispielsweise darauf geachtet werden, daß der Faktor Arbeit gegenüber dem Faktor Kapital nicht benachteiligt wird. Angesichts der Zunahme von struktureller Arbeitslosigkeit (regional, sektoral und/oder gruppenspezifisch) sowohl in den Industrie- als auch den Entwicklungsländern muß eine aktive Arbeitsmarktpolitik von Reformen bzw. Anpassungen in den Bereichen Grundbildung, vorberufliche und berufliche Bildung flankiert werden. Gleiches betrifft Maßnahmen im Finanzwesen (Deregulierung, Zulassung von selbsthilfeorientierten Finanzintermediären) sowie zur Förderung beschäftigungsintensiver Investitions- und Technologiepolitik.

3 Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern

In den meisten Transformationsländern ist die Beschäftigung zunächst nicht in gleichem Maße zurückgegangen wie die Produktion. Notwendige Entlassungen sind häufig durch Kurzarbeit oder (un)bezahlten Urlaub umgangen worden. Inzwischen weisen aber vor allem die Länder, in denen der wirtschaftliche Strukturwandel am weitesten vorangeschritten ist, seit Jahren konstant hohe Arbeitslosenquoten auf (z.B. Polen: 13 % (1997), Ungarn: 10,5 % (1997), Slowenien: 14 % (1997)).⁵ Das bedeutet, daß selbst bei erfolgreicher Umstrukturierung

5 Vgl. Rückschläge in den Reformländern, in: Neue Zürcher Zeitung, 14.7.1997. Schätzungen zur Arbeitslosigkeit in den weniger fortgeschrittenen Transformationsländern, die Unterbeschäftigung und verdeckte Arbeitslosigkeit einbeziehen, weisen aber auch hier auf die Größe des Problems hin. Sie belaufen sich auf 10 - 20 %.

damit zu rechnen ist, daß Arbeitslosigkeit ein längerfristiges Problem bleibt. Um die daraus resultierenden negativen sozialen Auswirkungen in Grenzen zu halten und den Verlust des in diesen Ländern vorhandenen Humankapitals zu verhindern, sind explizite arbeitsmarktpolitische Anstrengungen notwendig.

Im Umfeld einer entsprechenden Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik kann Arbeitsmarktpolitik eine Brückenfunktion wahrnehmen und so zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze beitragen, wie in den nachfolgenden Projektpreferenzen nachgewiesen werden kann. Durch entsprechende aktive Maßnahmen, z.B. im Bereich Fortbildung und Umschulung oder Arbeitsbeschaffung und Existenzgründung, können Diskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage abgebaut und damit notwendige Umstrukturierungsprozesse in der Wirtschaft unterstützt werden. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, daß sich Arbeitsmarktpolitik als neues Politikfeld in den Transformationsländern erst noch etablieren muß. Ungünstige Rahmenbedingungen wie verzerrte Anreizstrukturen, beispielsweise im Lohngefüge oder der staatlichen Unternehmenspolitik, sowie Finanzierungsengpässe können den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente erheblich erschweren.

In den meisten Ländern wurde inzwischen damit begonnen, die gesetzlichen und institutionellen Voraussetzungen zur Linderung der Folgen von Arbeitslosigkeit zu schaffen. Während die Arbeitsgesetzgebung zunehmend der in westlichen Ländern entspricht, bestehen immer noch Defizite bei der Umsetzung dieser Gesetze. Beim Aufbau der neuen Arbeitsverwaltung konnte teilweise auf bestehende Verwaltungsstrukturen im Bereich Arbeitsvermittlung zurückgegriffen werden, Aufgaben und Funktionsweise unterscheiden sich jedoch grundlegend.⁶ Aus diesem Grund gab es zunächst erhebliche Akzeptanzprobleme seitens der Bevölkerung in Bezug auf die Kompetenz der Mitarbeiter in den lokalen Arbeitsämtern, die tatsächlich aufgrund mangelnder Erfahrung und Schulung den neuen Aufgaben teilweise nicht gewachsen waren.

Große Probleme bereiten generell die Analyse und Prognose von Arbeitsmarktentwicklungen, was neben den Kapazitätsengpässen auch in der transformationstypischen Instabilität der Prozesse begründet ist. Im Zuge der Verlagerung der Beschäftigungs- und Einkommenssicherung von den ehemaligen Staatsbetrieben auf die Arbeitsverwaltung hat es sich als dringend notwendig erwiesen, die Aufgabenstellung präzise zu definieren, um die einzelnen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik gezielt anwenden und ihre Wirksamkeit analysieren zu können.

Von seiten der Regierungen einiger Transformationsländer ist in einer relativ frühen Phase der wirtschaftlichen Umstrukturierung konkreter Beratungs- und Unterstützungsbedarf im Bereich Arbeitsmarktpolitik signalisiert worden, was sich inzwischen in zahlreichen Projekten sowohl der multilateralen als auch der bilateralen EZ widerspiegelt. Ansatzpunkte dafür ergeben sich sowohl im FZ als auch TZ Bereich. So finanziert beispielsweise die Weltbank Beschäftigungs- und Ausbildungsprogramme im Fall von Massenentlassungen. TZ Projekte umfassen vor allem Beratungsangebote bei der Politikformulierung und Strategieentwicklung, der Gesetzgebung, der Arbeitsverwaltung sowie Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

6 Dies betrifft vor allem die Nachfolgerepubliken der ehemaligen Sowjetunion, in denen sogenannte Büros für Arbeitsvermittlung staatliche Beschäftigungsvorgaben umzusetzen hatten.

4 Arbeitsmarktpolitische Interventionspunkte im Rahmen der TZ

Bislang konzentrieren sich die deutschen TZ-Vorhaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik regional auf die Länder Mittel- und Osteuropas, die Russische Föderation und Zentralasien.

Die wichtigsten Partner bei der Umsetzung dieser Projekte sind: Arbeits- und Sozialministerien, nationale Arbeitsverwaltungen, lokale Arbeitsämter und Beschäftigungsdienste, Kammern und Unternehmensverbände, Gewerkschaften und Kommunen sowie staatliche und nichtstaatliche Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Die Beratungsangebote können nach folgenden Schwerpunkten unterschieden werden:

- Stärkung des Arbeitsangebots,
- Stärkung der Arbeitsnachfrage,
- Verbesserung der Grundlagen für die Politikformulierung und Strategieentwicklung.

Die dabei eingesetzten Instrumente sowie wesentliche Problembereiche sollen nachfolgend dargestellt werden.

4.1 Stärkung des Arbeitsangebots

Information, Beratung und Vermittlung

Maßnahmen in diesem Bereich zielen darauf ab, den Auf- bzw. Ausbau einer effektiven nationalen Arbeitsverwaltung zu unterstützen sowie eine Verbesserung des Dienstleistungsangebots von Arbeitsämtern oder Beschäftigungsdiensten zu erreichen. Ungenügende Beratungsleistungen durch die Arbeitsämter, insbesondere in Zeiten größerer wirtschaftlicher Umbrüche, können dazu führen, daß vorhandene Beschäftigungschancen aufgrund fehlender Information nicht im möglichen Umfang genutzt werden und daß strukturelle Arbeitslosigkeit tendenziell verfestigt wird.

Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit Bedrohten

Ziel der Maßnahmen ist die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt durch Fortbildung (berufliche Anpassungsqualifizierung) und Umschulung (Neuqualifizierung).⁷ Die Situation auf dem Arbeitsmarkt in Transformationsländern erfordert gegenwärtig schwerpunktmäßig einen reaktiven Einsatz von Fortbildung und Umschulung. Ein Großteil der Arbeitslosen kann - angesichts der veränderten Anforderungen der Nachfrageseite an die Qualifikation - ohne den Einsatz von Fortbildungs- und/oder Umschulungsmaßnahmen nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden. Eines der größten Probleme bei diesen Maßnahmen besteht in der notwendigen Abstimmung zwischen Qualifizierungsangebot und dem zu erwartenden Qualifizierungsbedarf, so daß grundsätzlich die Gefahr von Fehl-

⁷ Im weiteren Sinne gehören dazu auch Maßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Mobilität durch eine an den Anforderungen eines modernen Arbeitsmarkts ausgerichtete schulische und berufliche Ausbildung.

qualifikationen gegeben ist. Nur in seltenen Fällen kann die Qualifizierungsmaßnahme an einen zukünftigen Arbeitsplatz gekoppelt werden. Deshalb ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Erfolg der Maßnahmen mit dem üblichen Maßstab der gelungenen Vermittlung in den Arbeitsmarkt nur schwer zu messen.

Aufbau von leistungsfähigen Lohnersatzleistungssystemen

Dazu gehören: (a) gesetzlich, tariflich oder betrieblich festgelegte Abfindungs- und Überbrückungsleistungen bei Arbeitsplatzverlust sowie (b) außerbetriebliche Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung. Diese Leistungen können dazu beitragen, den Arbeitskräfteabbau in schrumpfenden Branchen sozialverträglicher, damit akzeptabler und eher politisch durchsetzbar zu machen. Ein effektiverer Einsatz dieses Instruments könnte erreicht werden, wenn die bestehenden Lohnersatzleistungssysteme stärker mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten verknüpft würden, wie z.B. Anreizen zur Arbeitsaufnahme oder zur Teilnahme an aktiven Maßnahmen. Dies ist jedoch bislang kaum der Fall. Dazu fehlen sowohl die gesetzlichen Grundlagen als auch generell eine stärkere Verknüpfung von passiven Leistungen mit aktiven Arbeitsvermittlungsdiensten.

4.2 Stärkung der Arbeitsnachfrage

Arbeitsvermittlung

Dazu zählen Dienstleistungen der Arbeitsämter, die sich direkt an die Unternehmen wenden, beispielsweise mit Informationen für Unternehmer oder für (potentielle) inländische und ausländische Investoren über geeignete Bewerber. Arbeitsämter können Unternehmen auch bei der Beschreibung und Besetzung neuer Stellen unterstützen.

Direkte, an die Schaffung von Arbeitsplätzen gekoppelte Anreize für Unternehmen

Diese Maßnahmen dienen der Einstellung von Personen aus besonderen Problemgruppen (z.B. jugendliche Arbeitslose, Langzeitarbeitslose, Migranten) durch die Bereitstellung von Lohnkostenzuschüssen für Unternehmen. Dabei kann es - wie bei anderen Maßnahmen auch - zu Mitnahmeeffekten kommen, die auch durch einen angemessenen Kontrollaufwand nicht ganz vermieden werden können.

Indirekte Anreize für Unternehmen

Unternehmen erhalten eine zeitlich befristete, teilweise oder vollständige Befreiung von der Zahlung von Sozialversicherungsbeiträgen oder Steuerzahlungen für jeden zusätzlich geschaffenen Arbeitsplatz. Auch hier können Mitnahme- bzw. Verdrängungseffekte, vor allem im Hinblick auf ältere Arbeitnehmer, auftreten.

Förderung öffentlicher Beschäftigungsprogramme

Maßnahmen zur Schaffung von temporären (Ersatz-)Arbeitsplätzen zielen darauf ab, den mit einem beschleunigten Strukturwandel einhergehenden Arbeitsplatzabbau abzumildern, der regional, sektoral oder bei bestimmten Bevölkerungsgruppen stark konzentriert sein kann. Die Schaffung von Arbeitsplätzen kann sowohl bei öffentlichen als auch bei privaten Trägern erfolgen. Ein wichtiges Kriterium ist, daß die aufgelegten Beschäftigungsprogramme Aufgaben erfüllen, die im öffentlichen Interesse liegen und keine privatwirtschaftlichen Unternehmerleistungen verdrängen oder ersetzen. In Transformationsländern sind diese Kriterien derzeit jedoch wegen des sich erst herausbildenden neuen Verständnisses von staatlichen und privaten Aufgaben nur begrenzt anwendbar.

Im Zuge notwendiger betrieblicher Umstrukturierungen und dem damit einhergehenden Beschäftigungsabbau bietet sich die Schaffung von Arbeitsförderungsgesellschaften an, mit denen ein Teil der betroffenen Mitarbeiter in zeitlich befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgefangen werden kann. Ziel dieser Maßnahmen ist zunächst die Abfederung sozialer Härten. Sofern die Möglichkeit zur Ausrichtung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an den früheren Tätigkeiten besteht, kann die Qualifikation der Arbeitnehmer weitgehend erhalten und mit Weiterbildungsangeboten verknüpft werden. Für ältere Arbeitnehmer können die Maßnahmen eine Überbrückung in den Ruhestand bedeuten. In ausgewählten Fällen kann ein Übergang in die Selbständigkeit erwogen werden.⁸

In den meisten Transformationsländern werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (sogenannte bezahlte gesellschaftliche bzw. öffentliche Arbeiten) gegenwärtig vor allem als zeitlich eng befristete Tätigkeiten im kommunalen oder landwirtschaftlichen Bereich durchgeführt. Für diese Arbeiten wird nur wenig mehr bezahlt, als Beziehen des Arbeitslosengeldes zusteht. Die Maßnahmen haben selten investiven Charakter, sind i.d.R. nicht mit einer Qualifizierung der Teilnehmer verbunden und dienen im wesentlichen nur der Schaffung von Ersatzeinkommen. Der Mitteleinsatz für dieses Instrument sowie der Umfang der Maßnahmen sind in den meisten Ländern im Vergleich zu den passiven Maßnahmen gering. Die Arbeitsmärkte werden durch dieses Instrument also nur geringfügig entlastet.

Förderung selbständiger Beschäftigung

Die Förderung von Existenzgründungen hat insbesondere unter den Bedingungen einer forcierten Umstrukturierung der Wirtschaft an Bedeutung zugenommen. Den Arbeitslosen können dabei von der Arbeitsverwaltung Existenzgründungsdarlehen zur Verfügung gestellt werden. Daneben wird häufig auch die Kapitalisierung der Arbeitslosenbezüge ermöglicht. In einigen Transformationsländern sind mit diesem Instrument gute Erfahrungen gemacht worden. Allerdings kann damit nur ein bescheidener Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarkts geleistet werden. Hinzu kommt, daß aufgrund fehlender oder unzureichender Beratung sowie

8 Das betrifft in erster Linie ausgegliederte Betriebsteile, die nach Auslaufen der Maßnahmen gewinnbringend wirtschaften können und damit wettbewerbsfähig sind.

mangelnder Managementenerfahrung seitens der Existenzgründer die Zahl der überlebenden Betriebe nicht sehr hoch ist.

4.3 Verbesserung der Grundlagen für die Politikformulierung und Strategieentwicklung

Für die Politikberatung sind folgende Problembereiche identifiziert worden:

- Aufbau oder Weiterentwicklung des analytischen und prognostischen Instrumentariums: es fehlen größtenteils vereinheitlichte und aussagefähige Systeme zur Erfassung der Beschäftigungsentwicklung und damit die Grundlage für den effektiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente sowie für politische Entscheidungen im Bereich Arbeitsmarktpolitik insgesamt,
- Ausarbeitung oder Reform der rechtlichen Grundlagen für eine marktwirtschaftlich orientierte Arbeitsmarktpolitik und deren Umsetzung,
- Schaffung und Weiterentwicklung arbeitsmarktpolitisch relevanter Institutionen, z.B. einer nationalen Beschäftigungsanstalt und den ihr nachgeordneten Arbeitsämtern: dabei geht es insbesondere um die Definition der Aufgaben und die Entwicklung einer organisatorischen Struktur für eine solche öffentliche Einrichtung,
- Konzeption, Durchführung und systematische Auswertung von Pilotmaßnahmen (z.B. Maßnahmen für bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarkts: Job-Börse für Jugendliche, Mobile Arbeitsämter für Migranten): da bislang relativ wenige Erfahrungen mit einzelnen Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorliegen, können Pilotprojekte dazu beitragen, politischen Entscheidungsträgern die Wirkungsweise und den Effekt arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu demonstrieren sowie deren Umsetzung in größerem Umfang zu befördern,
- Überschneidungen und Koordinierungsbedarf mit anderen Politikbereichen: arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen finden bislang noch ungenügend Berücksichtigung in der Kommunalpolitik und der Regionalentwicklung, gleiches gilt für die Bereiche Wirtschafts- und Strukturpolitik.

II Projektreferenzen im Bereich Arbeitsmarktpolitik

Die laufenden arbeitsmarktpolitischen Beratungsleistungen der GTZ umfassen Maßnahmen aus allen drei oben dargestellten Bereichen: Stärkung des Arbeitsnachfrage und des Arbeitsangebots sowie Politikberatung und Strategieentwicklung. Sie sollen im folgenden exemplarisch im Rahmen von Projekten dargestellt werden.

1 Förderung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Kirgistan

1.1 Ausgangssituation

Die Situation auf dem kirgisischen Arbeitsmarkt hat sich zum einen durch die anhaltende Wirtschaftskrise und zum anderen durch den eingeleiteten Transformationsprozeß erheblich verändert. Die Auswirkungen dieser Entwicklungen kommen jedoch in den oft widersprüchlichen Statistiken und Prognosen bislang kaum zum Ausdruck. Die offizielle Arbeitslosenquote beträgt nur 3,1 %, ⁹ daneben gibt es aber eine relativ hohe nichtregistrierte Arbeitslosigkeit von etwa 20 %. ¹⁰ Der überwiegende Teil davon ist verdeckte Arbeitslosigkeit, weil sich eine erhebliche Zahl von offiziell noch Erwerbstätigen in (un)bezahltem Urlaub bzw. in Kurzarbeit befindet. Das heißt, ein Beschäftigungsabbau größeren Ausmaßes infolge der Sanierung und Liquidierung nichtwettbewerbsfähiger Unternehmen steht immer noch bevor. Neben der verdeckten gibt es außerdem nichtregistrierte Arbeitslosigkeit, die sich durch die bürokratischen und sozialpsychologischen Hemmschwellen bei der Registrierung der Arbeitslosen erklärt. Hinzu kommen die relativ geringe Dichte von Arbeitsämtern in ländlichen Gebieten sowie das niedrige Arbeitslosengeld, das bei zeitaufwendigen und teuren Fahrten zum Arbeitsamt kaum einen Anreiz bietet, sich offiziell registrieren zu lassen.

Mit der Verabschiedung des Beschäftigungsförderungsgesetzes (1991) und den Änderungen und Ergänzungen zu diesem Gesetz (1. Novelle 1994, 2. Novelle 1997) hat die kirgisische Regierung die wesentlichen Grundlagen zur Ausgestaltung ihrer Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Dazu gehören:

- die Einrichtung des Ministeriums für Arbeit und soziale Sicherheit (MASS), dem die Hauptverwaltung für die Beschäftigung der Bevölkerung (HVBB) als nationale Durchführungsinstanz sowie die lokalen Beschäftigungsdienste (Arbeitsämter) nachgeordnet sind,
- die Gründung eines Beschäftigungsfonds, aus dem sowohl die laufenden Verwaltungskosten als auch die aktiven und passiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik finanziert werden und
- der Aufbau einer laufenden Geschäftsstatistik in der Arbeitsverwaltung.

9 Ministerium für Arbeit und soziale Sicherheit (MASS): Analytische Übersicht der Situation auf dem Arbeitsmarkt der Kirgisischen Republik 1997, Bischkek 1997.

10 National Statistical Committee of Kyrgyz Republic/Research Triangle Institute (RTI): Kyrgystan Analysis Report, Spring 1996, Living Standard Measurement Survey, Bischkek 1996, S. 38.

1.2 Ziel und Konzeption des TZ-Projekts

Das von der GTZ unterstützte Projekt hat das Ziel, die bestehenden Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik weiterzuentwickeln und die lokalen Träger bei der Formulierung und Umsetzung einer problemgruppenorientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik zu unterstützen. Dazu wurden im Rahmen des Projekts die folgenden Pilotmaßnahmen eingeführt, die alle in den Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik fallen:

- Aufbau und Verbesserung zielgruppenspezifischer Vermittlungs- und Beratungsdienste (z.B. Job-Börse für Jugendliche, Beratungsstelle für Langzeitarbeitslose - sogenannte Job-Klubs, Mobiles Arbeitsamt für Migranten im Ballungsgebiet Bischkek);
- Schaffung von Anreizsystemen für Unternehmer, neue Arbeitsplätze, insbesondere für Jugendliche, bereitzustellen (z.B. Arbeitsplatzchecks für jugendliche Arbeitslose);
- Fort-, Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, die sich an den individuellen Bedürfnissen der Arbeitslosen und der Arbeitsnachfrage orientieren (z.B. Qualifizierung von Frauen für eine selbständige und produktive Erwerbstätigkeit);
- Entwicklung einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenstruktur, die auf die stufenweise (Re-)Integration von Arbeitslosen in den normalen Arbeitsprozeß abzielt (z.B. durch die Einrichtung von öffentlichen Beschäftigungsprogrammen in Form von Arbeitsförderungsgesellschaften).

Die Unterstützung von Pilotmaßnahmen durch die GTZ ist eng mit einer zweiten Projektkomponente, der Regierungsberatung, verbunden. Aufbauend auf den Erfahrungen der Pilotmaßnahmen richtet sich ein großer Teil der Beratung auf die Erarbeitung von neuen arbeitsmarktpolitischen Strategien (z.B. Erweiterung des Instrumentariums um problemgruppenorientierte Maßnahmen) sowie auf die Förderung beschäftigungswirksamer politischer Regierungs- und Parlamentsentscheidungen (z.B. Vorschläge zur Verringerung der steuerlichen Belastung des Faktors Arbeit).

1.3 Ausgewählte Handlungsfelder und erste Erfahrungen

Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit

Im Jahr 1992 waren 13 % der offiziell als arbeitslos registrierten Menschen Jugendliche, 1997 waren es bereits 30 %.¹¹ Um diesem Trend der ansteigenden Jugendarbeitslosigkeit aktiv entgegenzuwirken, wurde mit Unterstützung der GTZ in der Stadt Bischkek eine Jugendvermittlungsstelle (JVS) eingerichtet, die seit Anfang 1996 speziell für arbeitslose Jugendliche regelmäßige Job-Börsen veranstaltet. 1997 wurde eine weitere Pilotmaßnahme mit dem Ziel begonnen, durch die Gewährung von direkten und indirekten finanziellen Anreizen für Unternehmen die Einstellungschancen von Jugendlichen zu verbessern.

11 MASS, a.a.O.

Die Jugendvermittlungsstelle hat im Verlauf des Jahres 1997 insgesamt 3.196 Jugendliche (darunter 1.833 Frauen) beraten und 1123 (702) vermittelt.¹² Von diesen Arbeitsplätzen sind fast die Hälfte Dauerarbeitsverhältnisse. Selbstverständlich sind viele der angebotenen Stellen kurzfristige Arbeitsplätze. Die Jugendlichen kommen jedoch auf diesem Weg direkt mit Unternehmen in Kontakt und haben dadurch größere Chancen, langsam in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Die Vermittlungserfolge der Job-Börse in Bischkek haben dazu geführt, daß das Kollegium der Hauptverwaltung (HVBB) Jugendvermittlungsstellen als neu einzuführendes Instrument aller Beschäftigungsdienste anerkannt und damit dauerhaft als allgemeinen Bestandteil der Arbeitsverwaltung aufgenommen hat.¹³

Die zweite von der GTZ unterstützte Pilotmaßnahme im Bereich Jugendarbeitslosigkeit dient der Schaffung von Arbeitsplätzen für Jugendliche und junge Erwachsene durch direkte und indirekte finanzielle Anreize für Unternehmer. Dabei erhalten arbeitslose Jugendliche einen "Scheck" im Gegenwert von 780 Som (das entspricht etwa 80 DM). Mit diesem Scheck können sie sich bei Unternehmen um einen Arbeitsplatz bewerben. Der Gegenwert des Schecks steht dem Unternehmer zur Verfügung, wenn er einen zusätzlichen Arbeitsplatz für den Inhaber des Schecks für die Dauer von mindestens 2 Jahren schafft. Für das Arbeitsamt ist die Maßnahme kostenneutral, da der Gegenwert des Schecks dem gesetzlichen Anspruch des Jugendlichen auf Arbeitslosenunterstützung (ein halbes Jahr) entspricht.

Da ein Scheck über 780 Som Unternehmen nicht ausreichend Anreiz bietet, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, wurde der direkte um einen indirekten Zuschuß erweitert. Dieser indirekte Zuschuß besteht aus einer zweijährigen Reduktion des Sozialversicherungsbeitrags für den jugendlichen Arbeitnehmer von 36,5 % auf 11 % des Nettolohns.

Bis Januar 1998 haben 300 Jugendliche und junge Erwachsene an der Maßnahme teilgenommen. 261 (davon 180 Mädchen und junge Frauen) von ihnen haben einen Arbeitsplatz gefunden. Davon entsprechen 75 % tatsächlich den Kriterien eines zusätzlichen Arbeitsplatzes.¹⁴ Sollte sich dieser Trend als dauerhaft erweisen, dann ist dies - im Rahmen solcher Maßnahmen - ein gutes Ergebnis. Verbesserungswürdig ist nach bisherigen Erfahrungen die Mitwirkung der Jugendlichen an der Suche nach dem eigenen Arbeitsplatz. Bisher haben die Mitarbeiter der Arbeitsämter den Hauptteil der Akquisitionsarbeit übernommen. Das Jugendscheckprogramm soll im laufenden Jahr als landesweites Programm, finanziert über den Beschäftigungsfonds, aufgelegt werden.

Öffentliche Beschäftigungsprogramme

Zur Förderung zeitlich befristeter Beschäftigung wurden in Kirgistan sogenannte Arbeitsförderungsgesellschaften (AFöG) gegründet. Diese Institutionen sollen in Regionen mit beson-

12 Außerdem wurden 70 Jugendliche (davon 54 Frauen) in ein Praktikum vermittelt und 196 (140) umgeschult.

13 HVBB, Regelbericht 16, S. 4.

14 Ein zusätzlicher Arbeitsplatz ist dann geschaffen, wenn die Zahl der Arbeitnehmer in einem Unternehmen durch die Einstellung des Jugendlichen, verglichen mit der Zahl der Arbeitnehmer 3 Monate vor dieser Einstellung, um mindestens eine Person ansteigt.

ders prekärer Lage auf dem Arbeitsmarkt durch befristete Beschäftigungsmöglichkeiten den Arbeitsmarkt entlasten. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt größtenteils aus dem Beschäftigungsfonds. Ein weiterer Teil wird durch andere Institutionen (Kommunen, internationale Hilfsorganisationen) finanziert. Durch die Arbeitsförderungsgesellschaften sollen professionelle Durchführungsinstitutionen geschaffen werden, die einerseits anspruchsvolle Projekte ausarbeiten und umsetzen sowie andererseits eine bessere Entlohnung, als sie bislang im Rahmen der sogenannten gesellschaftlichen Arbeiten praktiziert wurde, ermöglichen.

Der Aufbau der ersten fünf AFÖG wurde im Rahmen des von der GTZ initiierten Projekts durch deutsche Fachleute, die mit dem Aufbau ähnlicher Institutionen in Ostdeutschland Erfahrung gesammelt hatten, unterstützt. Weitere sechs mittlerweile entstandene Gesellschaften wurden von der kirgisischen Seite eigenständig ins Leben gerufen.

Nachfolgend einige Beispiele für erfolgreich durchgeführte Beschäftigungsprogramme:

- Ein Beschäftigungsprojekt in der Stadt Bischkek bestand in der Reparatur von Schulbüchern durch arbeitslose Frauen. Diese wurden im Buchbinden geschult und stellten nach Abschluß der Qualifikation Schulbücher wieder her. Die Schulen konnten so vom Kauf neuer Bücher, was aufgrund der prekären Finanzsituation ohnehin kaum noch möglich war, entlastet werden.
- Im Oblast Talas wurde eine Nähwerkstatt aufgebaut. Insgesamt 15 ehemals arbeitslose Frauen, darunter sieben Heimarbeiterinnen, stellen Herrenhosen, Kinderbekleidung oder Arztkittel her. Das Kleinunternehmen wird im ersten Jahr durch GTZ-Mittel unterstützt und soll ab April 1998 in die Selbstfinanzierung gehen. Das Unternehmen soll gewinnorientiert arbeiten, seine Gewinne jedoch in die Arbeitsförderungsgesellschaft zur Nutzung für andere Projekte zurückführen.
- In der historischen Stadt Usgen nahe der Grenze zu Usbekistan wurden 25 Arbeitslose für ein Jahr beschäftigt, um eine historische Anlage tourismusgerecht wiederherzustellen. Parallel zu dieser Tätigkeit wurden einige Mitarbeiter geschult, Führungen durchzuführen bzw. einen Andenkenstand zu führen. Das Projekt wurde nicht von einer Arbeitsförderungsgesellschaft, sondern von einer privaten Firma umgesetzt, die nun nach Abschluß des Projekts mit eigenen Mitteln für die Erhaltung der Anlagen sorgen wird.

Strategieentwicklung, Politik- und Organisationsberatung

Die Regierungsberatung im Bereich Arbeitsmarktpolitik zielt zum einen auf die langfristige Etablierung eines breiten zielgruppenorientierten Instrumentensets der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch dessen normative Fixierung im Gesamtsystem. Darüber hinaus umfaßt sie Vorschläge bei der Verwaltungs- und Organisationsreform im Arbeitsministerium und den ihm nachgeordneten Beschäftigungsdiensten. Sie geht über den Ministeriumsrahmen hinaus, wenn beschäftigungspolitisch orientierte Reformen des Steuer- und Abgabensystems erarbeitet werden.

Ein weiteres Beratungsfeld betrifft die Unterstützung von Programmen zur Entlastung des Staats bzw. zur Dezentralisierung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Dies bezieht sich auf der nationalen Ebene auf Vorschläge zur Einbeziehung von gesellschaftlichen Interessen-

gruppen durch sozialpartnerschaftliche Konstruktionen, etwa bei der Verwaltung der Mittel aus dem Beschäftigungsfonds. Auf der regionalen und lokalen Ebene sollen Kommunen, Privatunternehmen und nichtstaatlichen Organisationen eingebunden werden, indem verstärkt zwischen Verwaltungs- und Durchführungsaufgaben getrennt wird. Erste Ansätze dazu gibt es mit den als Vereine organisierten Arbeitsförderungsgesellschaften, deren Projekte zumeist mit den Kommunen abgesprochen, teilweise finanziert und umgesetzt werden.

2 Arbeitsmarktverwaltung und -politik in Rumänien

2.1 Ausgangssituation

Rumänien wurde nach dem Sturz der Regierung Ceausescu Ende 1989 mit ähnlichen Arbeitsmarktentwicklungen wie die übrigen Transformationsländer Mittel- und Osteuropas konfrontiert. Die in staatlichen Betrieben in Form von Unterbeschäftigung bereits existierende (verdeckte) Arbeitslosigkeit wurde sukzessive, jedoch zögerlicher als in den Nachbarstaaten, in offene Arbeitslosigkeit umgewandelt. Erst die im November 1996 gewählte Regierung trat mit einem weitreichenden Reformprogramm an und forcierte die Umstrukturierung, Privatisierung und Liquidierung von Staatsbetrieben. Dadurch stieg der Anteil der Arbeitslosen an der aktiven Bevölkerung von 6,3 % im Januar 1997 auf 8,8 % im Januar 1998.¹⁵ Besonders betroffen von Arbeitslosigkeit sind die Bergbauregionen des Landes.

Die auf administrativen Daten der Arbeitsämter basierenden Statistiken geben - wie in vielen vergleichbaren Ländern - jedoch ein verzerrtes Bild von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung wieder. Die Höhe der Arbeitslosigkeit wird weiterhin durch "Kurzarbeit" und "Kurzarbeit Null" unterzeichnet, aber gleichzeitig durch erhebliche Abwanderungen in die Schattenwirtschaft überzeichnet. Darüber hinaus erschweren die unterschiedlichen Verfahren zur Registrierung von Arbeitslosen durch die lokalen Arbeitsämter eine genauere Erfassung der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung.¹⁶

Gegenwärtig verfügt die rumänische Arbeitsverwaltung noch nicht über zuverlässiges und aussagefähiges Datenmaterial hinsichtlich der Arbeitskräftenachfrage. Vorhandene Informationen deuten zwar eine verstärkte Nachfrage insbesondere in einzelnen Regionen (Bukarest, Timisoara) an, neu geschaffene Arbeitsplätze stellen jedoch andere Qualifikationsanforderungen, als sie das Gros der Arbeitssuchenden erfüllen kann. Dies erfordert eine deutliche Intensivierung und Verbesserung der Arbeitsmarktserviceleistungen wie Arbeitsmarktinformation, Vermittlung, Beratung sowie eine verstärkte Förderung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen.

15 Statistiken des Arbeitsministeriums, Bukarest 1997.

16 In manchen Arbeitsämtern werden überwiegend die Empfänger von Arbeitslosenunterstützung als Arbeitslose registriert. Andere Arbeitsämter bemühen sich intensiv auch um arbeitslose Nicht-Leistungsempfänger und weisen diese statistisch als Arbeitslose aus.

Bereits 1990 wurde mit ausländischer Unterstützung begonnen, Arbeitsverwaltungsstrukturen zu entwickeln. Der Schwerpunkt lag jedoch eindeutig auf der Schaffung und Konsolidierung eines Arbeitslosenversicherungssystems. Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen sind bislang nur ansatzweise vorhanden. Darüber hinaus weisen insbesondere die öffentlichen Arbeitsvermittlungsdienste Defizite auf.

2.2 Ziele und Konzeption des TZ-Projekts

Das mit deutscher Unterstützung durchgeführte Projekt gehört in den Kontext eines Gesamtprojekts "Employment & Social Protection" (95 Mio. US \$), das die rumänische Partnerseite (37 Mio. US \$) mit erheblicher finanzieller Hilfe (55 Mio. US \$) der Weltbank und bilateraler Geber (Deutschland, Kanada, USA) seit Frühjahr 1996 durchführt.

Die deutschen Beratungsleistungen umfassen die Projektkomponenten "National/Local Management Structure" und "Local Labor Offices". 1997 wurden sie auf ausgewählte Teile des Bereichs „Monitoring and Policy Analysis“ ausgeweitet. Sie sind ausschließlich auf die Stärkung der institutionellen Voraussetzungen zur Konzipierung und Durchführung der Arbeitsmarktpolitik gerichtet und beinhalten keine finanzielle Unterstützung von Arbeitsämtern oder arbeitsmarktpolitischen Pilotmaßnahmen. Lediglich zur Schulung des Personals sowie speziell zur Trainer- und Führungskräftebildung wird ein geringer finanzieller Beitrag geleistet.

Im Detail lassen sich drei Projektziele ausmachen:

- Schaffung der rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen zur Gründung einer neuen, selbstverwalteten Nationalen Agentur für Beschäftigung (NAB),
- Verbesserung des Dienstleistungsangebots der Arbeitsämter für Arbeitsuchende und Arbeitgeber, einschließlich Personalaus- und Weiterbildung sowie Entwicklung neuer Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und zur Förderung der Beschäftigung,
- Verbesserung der Arbeitsmarktbeobachtung und Einführung eines Evaluierungssystems für die Beurteilung arbeitsmarktpolitischer Programme.¹⁷

2.3 Ausgewählte Handlungsfelder und erste Erfahrungen

Schaffung der Voraussetzungen zur Gründung der NAB

Die Politik- und Organisationsberatung ist in das oben beschriebene Gesamtprojekt der Weltbank eingebunden und nimmt einen breiten Raum ein. In enger Zusammenarbeit mit der Führung des Arbeitsministeriums und mit einer Projektgruppe von acht Mitarbeitern, die sich auch mit anderen Komponenten des Weltbank-Projekts befassen, werden die neuen Aufgaben der Arbeitsverwaltung definiert und entsprechende Organisationsvorschläge unterbreitet. Da-

¹⁷ Diese dritte Projektkomponente ist erst 1997 in das Projekt aufgenommen worden. Erste wichtige Ergebnisse sind Verbesserungen in der Arbeitsmarktstatistik.

bei fließen die Erfahrungen der Beratungsarbeit auf der Ebene der Arbeitsämter in die Beratung auf der Ministerialebene ein und tragen dazu bei, umsetzungsrelevante Lösungsansätze zu finden.

Die NAB entsteht durch Herauslösen bestimmter Organisationseinheiten aus dem Arbeitsministerium. Ihr soll die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik übertragen werden. Durch die Gründung der NAB wird die Gesamtstruktur der Arbeitsverwaltung in Rumänien grundlegend verändert. Folgende Merkmale kennzeichnen die neue Arbeitsverwaltung:

- Dezentralisierung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten, insbesondere Trennung der Dienstleistungen gegenüber den Kunden (Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Arbeitslosen) von der Arbeitsverwaltung im engeren Sinne (politische und ordnungspolitische Aufgaben),
- Mitwirkung der Sozialpartner bei den geschäftspolitischen Entscheidungen der Agentur auf nationaler und regionaler Ebene,
- ein breiteres Angebot an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur beruflichen Wiedereingliederung der Arbeitslosen,
- Betonung des Service-Charakters der Arbeitsverwaltung,
- Rationalisierung der Arbeit und Modernisierung der Arbeitsämter.

Verbesserung des Dienstleistungsangebots der Arbeitsämter

Die rumänische Arbeitsmarktpolitik blieb bis Ende 1997 im wesentlichen auf passive Leistungen beschränkt. Eine Verstärkung aktiver Maßnahmen wäre bei bestehender Gesetzeslage sowie Ressourcen- und Personalausstattung, insbesondere hinsichtlich der Qualifikation und der Anzahl der Mitarbeiter, auch gar nicht möglich gewesen.

Soweit es die bestehenden Gesetze zuließen, wurde das Versuchsarbeitsamt Brasov erfolgreich umorganisiert und eine Verbesserung der Dienstleistungsqualität für Arbeitsuchende und Arbeitgeber vorbereitet, deren vollständige Umsetzung jedoch weiterer Änderungen des Regelwerks und der Ressourcenausstattung bedarf. So wurde z.B. in der 2. Hälfte des Jahres 1997 ein integrierter kundenorientierter Service für Arbeitsuchende und Antragsteller für die Arbeitslosenunterstützung eingeführt. Alle Arbeitsuchenden werden nun in ihren Anliegen überwiegend von einem Mitarbeiter betreut. Darüber hinaus sind alle Mitarbeiter des integrierten Arbeitsmarktservice permanent mit beiden Marktseiten (Arbeitgeber und Arbeitsuchende) in Kontakt, um ihre Arbeitsmarktkompetenz zu erhöhen, Vermittlungsvorschläge möglichst paßgenau zu erarbeiten sowie Hindernisse beim Arbeitsmarktausgleich zu erkennen und überwinden zu helfen.

Obwohl der Schwerpunkt zunächst auf den organisatorischen Aufbau eines kompetenten Arbeitsmarktservice gelegt wurde, gibt es auch in der rumänischen Arbeitsverwaltung erste Erfahrungen bei der Durchführung aktiver Maßnahmen. Dabei traten jedoch eine Reihe von Problemen auf:

- So gibt es bei den Fortbildungskursen für Arbeitslose eine gesetzlich vorgeschriebene Beschäftigungsgarantie, die durch die Träger der Maßnahmen erbracht werden muß. Da dies häufig nicht gewährleistet werden kann, bringen die Maßnahmen bislang nur wenig Entlastung für den Arbeitsmarkt.
- Lohnkostenzuschüsse werden für nahezu alle Schul- und Universitätsabgänger angeboten, unabhängig vom Stand und Grad ihrer Ausbildung. Dies führt nicht nur zu einer relativen Benachteiligung der älteren Arbeitsuchenden und Langzeitarbeitslosen (für die es keine speziellen Maßnahmen gibt), sondern im Fall gut qualifizierter Jugendlicher auch zu einem starken Mitnahmeeffekt. Außerdem bewirken die Zuschüsse in einigen Fällen einen Verdrängungseffekt bisher beschäftigter älterer Arbeitnehmer, da die Zusätzlichkeit der Einstellung Jugendlicher nur gelegentlich überprüft wird.
- Schließlich vergibt die Arbeitsverwaltung zinsverbilligte Kredite an Unternehmen, die Arbeitslose einstellen. Das Programm wird jedoch wegen vielfältiger administrativer Hürden und den nicht einzuhaltenden zeitlichen Beschäftigungsgarantien kaum angenommen. Darüber hinaus sind auch bei diesem Programm hohe Mitnahmeeffekte zu vermuten.

Das rumänische Beispiel zeigt deutlich die Grenzen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf einer noch ungenügend entwickelten Arbeitsverwaltung aufbaut. Daher besteht gegenwärtig nur die Möglichkeit, arbeitsmarktpolitische Pauschalprogramme anzubieten, deren Teilnehmerauswahl keinerlei oder wenig Arbeitsmarktkompetenz erfordert, sondern auf leicht feststellbaren Kriterien basiert (z.B. Alter). Dieses Verfahren fördert teilweise die Verzerrung der Ausgleichsmechanismen am Arbeitsmarkt und somit einen ineffizienten Einsatz knapper öffentlicher Mittel.

III Schlußfolgerungen und Empfehlungen für die EZ

Ausgehend von der Rolle der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß sollen im folgenden Schlußfolgerungen und Empfehlungen sowohl aus den dargestellten arbeitsmarktpolitischen Interventionspunkten als auch aus den konkreten Projekterfahrungen abgeleitet werden. Abschließend soll ein Ausblick auf mögliche neue bzw. weiterentwickelte Ansatzpunkte für die EZ im Bereich Arbeitsmarktpolitik gegeben werden.

1 Rolle der Arbeitsmarktpolitik im Transformationsprozeß

Arbeitsmarktpolitik kann und sollte im Transformationsprozeß eine wichtige Rolle bei der Unterstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels spielen. Sie sollte dazu sinnvollerweise eine Kombination aus aktiven und passiven bzw. kompensatorischen Politikelementen enthalten. Nur wenn sowohl die Abfederung der Folgen von Arbeitslosigkeit als auch gleichzeitig Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung und Qualifizierung vorgesehen sind, kann ein wirksamer Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarkts, zur sozialen Absicherung und Armutsbekämpfung für größere Bevölkerungsteile geleistet werden.

Gegenwärtig kommt diese Rolle der Arbeitsmarktpolitik jedoch noch nicht voll zum Tragen. Das liegt zum einen daran, daß das Phänomen der Arbeitslosigkeit nur teilweise im Zugriffsbereich der Arbeitsverwaltung liegt, insbesondere in den Ländern, in denen noch eine hohe verdeckte und/oder nichtregistrierte Arbeitslosigkeit existiert (vgl. Kirgistan). Die Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik wachsen jedoch, sobald die Arbeitslosigkeit ein größeres Ausmaß annimmt (vgl. Rumänien). Zum anderen bleibt der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen begrenzt, wenn die entsprechenden wirtschafts- und strukturpolitischen Rahmenbedingungen für eine allmähliche Erholung der Volkswirtschaft nicht geschaffen werden. Dazu gehört beispielsweise, daß verzerrte Anreizstrukturen, wie u.a. in der staatlichen Unternehmenspolitik (weiche Budgetschränke, Privatisierung) abgebaut werden.

Auch wenn angesichts des Ausmaßes der Arbeitslosigkeit im Transformationsprozeß die quantitative Entlastung des Arbeitsmarkts durch einzelne, vor allem aktive Maßnahmen relativ gering erscheint, sollte bei einer Bewertung die zumeist direkte und kurzfristig positive Wirkung für die Betroffenen im Vordergrund stehen (z.B. Aneignung von Schlüsselqualifikationen bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, Förderung privater Initiative bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Existenzgründungen).

2 Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Intervention und Politikempfehlungen

Neben den genannten Bedingungen wird die Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik entscheidend von ihren institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Auch wenn in den meisten Transformationsländern eine funktionsfähige Arbeitsverwaltung existiert, gibt es dennoch eine Reihe von Engpässen, zu deren Behebung Reformprojekte, teilweise mit Unterstützung von TZ-Vorhaben, bereits in Gang gesetzt wurden:

- **Arbeitsmarktanalyse und -prognose:** Hier kommt es darauf an, die bestehenden System so weiterzuentwickeln, daß die wesentlichen Tendenzen in der Beschäftigungsentwicklung deutlich werden und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente darauf ausgerichtet werden können. Dazu sind sowohl die Einführung eindeutiger begrifflicher Vorgaben und Bezeichnungen (z.B. die Definition von „Arbeitslosen“) notwendig als auch die Festlegung eines fest vorgegebenen jährlichen Erfassungsplans. Darüber hinaus ist eine straffe Organisation der statistischen Dienste, die die Datenerhebungen koordiniert und zentral zusammenführt, unabdingbar. Darüber hinaus sollten unabhängiger Forschungsinstitute zur Auswertung und Interpretation von Arbeitsmarktdaten die Arbeit der Statistikämter sinnvoll ergänzen. Angesichts des Ausmaßes verdeckter Arbeitslosigkeit in den meisten Transformationsländern erscheint es außerdem angebracht, diese Daten soweit wie möglich bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt in die Arbeitsmarktanalysen einzubeziehen.
- **Dezentralisierung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten:** Das betrifft zum einen die institutionelle Trennung zwischen dem Arbeitsministerium als politische Instanz und der Arbeitsverwaltung als Dienstleister.¹⁸ Zum anderen sollten durch eine bessere Aufgabentei-

¹⁸ Dieser Service muß keineswegs ausschließlich oder überwiegend von öffentlichen Einrichtungen angeboten werden, sondern kann auch an private (gewinnorientierte) Organisationen oder Firmen vergeben werden.

lung zwischen den einzelnen Ebenen der Arbeitsverwaltung und anderen Institutionen der Arbeitsmarktpolitik Zuständigkeiten gebündelt werden, um so eine effizientere Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Strategien und Maßnahmen zu erreichen. Außerdem sollten zur Durchführung einzelner Projekte stärker als bisher auch private Träger herangezogen werden, denen häufig der Nutzen solcher Projekte nicht ausreichend bekannt ist.

- Personal- und technische Ausstattung der Arbeitsverwaltung: Die Kenntnisse und Erfahrungen der Mitarbeiter in den Arbeitsämtern sind entscheidend für die Qualität und Effizienz der geleisteten Arbeit. Deshalb sollte eine gezielte Personalaus- und Weiterbildung ein Schwerpunkt bei der Entwicklung institutioneller Kompetenz im Bereich Arbeitsmarktpolitik sein. Daneben ist eine moderne technische Ausstattung der Arbeitsämter zur Gewährleistung ihres Dienstleistungscharakters unverzichtbar, dies kann aber möglicherweise aufgrund finanzieller Engpässe nur schrittweise umgesetzt werden. Ein geeigneter Ansatz kann die Einrichtung von Modellarbeitsämtern sein.

Die Grundlagen für die rechtliche Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik sind in den meisten Ländern relativ früh gelegt worden. Ausgehend von den bisher vorliegenden Erfahrungen sind inzwischen eine Reihe von Gesetzesänderungen bzw. Ergänzungen eingebracht worden. Dennoch gibt es, wie anhand der Länderbeispiele deutlich geworden ist, immer noch rechtliche Vorgaben oder Bestimmungen, die die tatsächlichen Möglichkeiten arbeitsmarktpolitischer Intervention einschränken.

Dazu gehören beispielsweise bürokratische Hürden bei der Registrierung von Arbeitslosen. In beiden dargestellten Projekten sind Vorschläge zum Abbau solcher Hürden eingebracht worden (vgl. Kirgistan - Mobiles Arbeitsamt für Binnenmigranten). Gleiches betrifft Beschäftigungsgarantien, die Trägern oder Unternehmen im Zusammenhang mit einer bestimmten Maßnahme auferlegt werden. Hier müßte geprüft werden, inwieweit eine Beschäftigungsgarantie überhaupt sinnvoll ist (z.B. bei Fortbildung und Umschulung) bzw. nicht eher dazu beiträgt, daß auf diesem Gebiet kaum Maßnahmen durchgeführt werden (vgl. Rumänien). Lohnkostenzuschüsse hingegen sollten an Beschäftigungsgarantien gekoppelt werden, dem Unternehmer aber durch die konkrete Ausgestaltung dieser Garantien (zeitliche Eingrenzung und Höhe der zu erbringenden Lohnkostenanteile durch das Unternehmen) genügend Anreiz zur Inanspruchnahme bieten.

3 Ausblick

Die beiden Länderbeispiele haben deutlich gezeigt, daß ein enger Zusammenhang zwischen dem Aufbau effektiver Arbeitsmarktinstitutionen und der Wirksamkeit von Arbeitsmarktpolitik besteht. Dabei kann der Ansatz, wie im Fall Kirgistan, zunächst schwerpunktmäßig auf der Durchführung von Pilotmaßnahmen, bzw. wie im Fall Rumänien, auf dem Aufbau von Arbeitsmarktinstitutionen liegen. Entscheidend ist, daß die jeweiligen Projekterfahrungen in die

Die für diesen Service letztendlich verantwortliche öffentliche Einrichtung muß jedoch genügend Arbeitsmarktkompetenz besitzen, um die Vergabe dieser Dienstleistungen an andere Organisationen oder Firmen effektiv vornehmen, beobachten und evaluieren zu können.

Weiterentwicklung der institutionellen Ebene auf der einen bzw. der politischen Maßnahmen-ebene auf der anderen Seite einfließen.

Bei der Durchführung konkreter EZ-Vorhaben im Bereich Arbeitsmarktpolitik sollten stärker als bisher Möglichkeiten für eine Vernetzung von Projekten oder Verdichtung zu Programmansätzen genutzt werden. Besonders geeignet sind dafür Projekte, deren Ziel die Förderung von Beschäftigung ist. Dazu gehören insbesondere Maßnahmen im Bereich Klein- und Mittelindustrie, einschließlich Existenzgründungen, bzw. im weiteren Sinne die Wirtschafts- und Finanzberatung sowie die Grundschul- und Berufsausbildung. Bisher konzentriert sich der überwiegende Teil dieser TZ-Maßnahmen auf die Durchführung von Einzelprojekten. Wichtig ist jedoch, daß die darin gewonnenen beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfahrungen systematisch für die Beratung von politischen Entscheidungsträgern der verschiedenen Ebenen ausgewertet werden.

Bislang konzentrieren sich die EZ-Maßnahmen von deutscher Seite aus auf Beratungsleistungen im Rahmen der TZ bzw. des TRANSFORM-Programms. Angesichts einer zu erwartenden bzw. bereits eingetretenen Zuspitzung der Finanzsituation in den Beschäftigungsfonds sollten jedoch auch FZ-Projekte in eng abgegrenzten Bereichen in Betracht gezogen werden, um die Fortführung von Maßnahmen vor allem der aktiven Arbeitsmarktpolitik (z.B. Existenzgründungen, Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) zu unterstützen.

Veröffentlichungen der Abteilung 42/ Sozialpolitische Reihe

- | | | |
|--------|---|----------------|
| Nr. 1 | Bauer, A.: Analyse et assistance technique en matière économique et sociale. Le "Programme d'Assistance Technique dans la Domaine de la Politique Sociale en Afrique" (PSBA) et les "Dimensions Sociales de Développement" (DSD), 90p | November |
| Nr. 2 | Hauser, H.-M.: Die Armutsstrategie der Weltbank – Aufbruch zu neuen Ufern? Eine kritische Beurteilung, 21p | April |
| Nr. 3 | GTZ-Abteilung 401: GTZ-Leistungsangebot Sozialpolitik, 21p | Mai |
| Nr. 4 | Nölke, A.: Aspects of Donor Coordination within the SDA-Program, 55p | Mai |
| Nr. 5 | GTZ-Division 401: Range of GTZ-Services in the Field of Social Policy, 21p | Juli |
| Nr. 6 | Bauer, A./ Hauser, H.-M.: Structural Adjustment and the Social Policy Advisory Approach of the GTZ, with Special Reference to Africa, 28p | Oktober 1993 |
| Nr. 7 | Friedländer, T.: Inventaire des études et enquêtes sur la pauvreté au Benin, 45p | Januar 1994 |
| Nr. 8 | Bauer, A./ Freiberg-Strauß, J.: The GTZ Approach on Social Security, with Special Reference to SEWA and PSBA, 17p | Februar 1994 |
| Nr. 9 | Gsänger, H.: Social Security and Poverty in Kenya. Developing Social Security Systems for Poverty Alleviation, 41p | April 1994 |
| Nr. 10 | Freiberg-Strauß, J.: Versicherung für die Armen. Erfahrungen mit der Einführung von Versicherungsleistungen für arme Frauen in Indien, 14p | Juli 1994 |
| Nr. 11 | Hoven, I.: Armutsbekämpfung durch Sozialausgabenplanung? Erfahrungen in der Reprogrammierung öffentlicher Ausgaben in Guatemala, 17p | September 1994 |
| Nr. 12 | Haffner, F.: Sozialpolitik und soziale Sicherungssysteme. Basistext zur Entwicklung von Schulungsmaterial für die usbekische Sozialverwaltung (in russischer Sprache), 44p | August 1993 |
| Nr. 13 | Palmer, I.: Social and Gender Issues in Macro-economic Policy Advice, 50p | August 1994 |

- Nr. 14 GTZ division 401: L'expérience de six pays africaine dans le domaine de l'analyse de la pauvreté; Documentation d'un séminaire-atelier, 130p Oktober 1995
- Nr. 15 Liebig, K/ Freiberg-Strauß, J.: Health Financing Reforms. European Experience and its Relevance in Latin America, 34p Dezember 1996
- Nr. 16 v. Benda-Beckmann, F./ Kirsch, R./ Freiberg-Strauß, J.: The Capacity of Social Security Systems in Southern Africa, 78p Dezember 1996
- Nr. 17 GTZ division 401: Labour Market and Employment Policy in Southern and Eastern Africa. Instruments and Guidelines. Workshop Results, 31p Juli 1997
- Nr. 18
- Nr. 19
- Nr. 20 Freiberg-Strauß, J./ Diaby-Pentzlin, F./ Freitag, U.K./ Gutiérrez, M. (ed.): Gender and Macro Policy, 172p 1997
- Nr. 21 Kausch, I./ Trommershäuser, S.: Arbeitsmarktpolitik in Transformationsländern, 19p August 1998