

## Editorial

# Aktive Arbeitsmarktpolitik – ein erfolgversprechendes Instrument?

### Begriff und Aufgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik

Der Begriffsumfang aktiver Arbeitsmarktpolitik ist nicht völlig einheitlich geklärt. Dies liegt einerseits an den zahlreichen Interdependenzen und Überschneidungen mit anderen Politikbereichen, im speziellen der Struktur- und der Beschäftigungspolitik, in weiterer Folge aber natürlich auch der Makro- und Fiskalpolitik. Andererseits werden aktiver Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Aufgabengebiete zugewiesen.

Ursprünglich, in den Zeiten von Vollbeschäftigung, diente die aktive Arbeitsmarktpolitik der Vermeidung von Arbeitskräfteknappheit. Eine effiziente Allokationspolitik bei gleichzeitiger solidarischer Lohnpolitik (Rehn-Meidner-Modell) sollte inflationsbekämpfend wirken.

Nach wie vor wird traditionellerweise die *Matching*-Funktion als wesentlicher Aufhänger aktiver Arbeitsmarktpolitik gesehen. Aktive Arbeitsmarktpolitik kann die Macht- und Informationsasymmetrien am Arbeitsmarkt ausgleichen helfen und unterstützt die langfristige Allokation von Arbeitskräften und ihre lebenslange Produktivität.

Heute wird vor allem in Europa die Aktivierungsfunktion in den Vordergrund gestellt. Die (Wieder-)Eintrittsmöglichkeiten bestimmter Personen oder Personengruppen sollen verbessert werden. Es kann sich hierbei einerseits um aus ihrer persönlichen Situation heraus benachteiligte Personen handeln (ältere ArbeitnehmerInnen, Frauen, Jugendliche, schwer Vermittelbare usw.) oder auch um von allgemeinen Krisensituationen Betroffene (ArbeitnehmerInnen in strukturschwachen oder vom Strukturwandel erfaßten Gebieten). Die Politiken stellen meist eine Mischform von anreiz- und sanktionsorientierten Instrumenten dar. Häufig ist dabei von "Rechten und Pflichten" die Rede: Die arbeitslose Person hat das Anrecht, in ein Programm aufgenommen zu werden oder auf eine neue Stelle vermittelt zu werden, gleichzeitig hat sie aber auch die Pflicht, die ihr angebotenen Möglichkeiten wahrzunehmen, andernfalls verliert sie den Anspruch auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung.

Betont wird selbstverständlich, daß weder *Matching*- noch Aktivierungsfunktion erfolgreich sein können, wenn keine Arbeits-

plätze vorhanden sind. Daher zeigt sich in jüngster Zeit wieder ein stärkerer Trend in Richtung nachfrageseitiger Programme, die zumindest transitorische Arbeitsplätze schaffen sollen (Österreich hat hier beispielsweise bereits in den achtziger Jahren beachtliche Erfolge mit der *Aktion 8000* erzielt). Dennoch wird im folgenden die Aufgabe der Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht als (vorrangige) Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik gesehen, da sonst die Abgrenzung zur allgemeinen Beschäftigungspolitik zu ungenau wird.

### **Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Europa und in Österreich**

Der Europäische Rat hat in Essen 1994 in einer Resolution fünf Handlungsfelder zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit festgelegt:

- \* Förderung von Investitionen in die Berufsausbildung
- \* Steigerung der Beschäftigungsintensität des Wachstums
- \* Reduzierung der Lohnnebenkosten
- \* Verbesserung der Effektivität und Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik
- \* Verbesserung der Maßnahmen für Gruppen, die besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Versteht man unter aktiver Arbeitsmarktpolitik also Maßnahmen zur Erhaltung der Vermittlungs- und Beschäftigungschancen der Arbeitslosen (über personenbezogene Förderung der beruflichen Weiterbildung und Umschulung, Unterstützung der Mobilität oder Erhöhung der betrieblichen Anreize durch Senkung der Arbeitskosten im Falle der Beschäftigung bestimmter Personengruppen), so lassen sich die erste, die vierte und die fünfte der Essener Forderungen als Aufruf zum Ausbau dieser aktiven Arbeitsmarktpolitik verstehen. Dies steht der nach wie vor von Neoliberalen postulierten Forderung entgegen, Arbeitslosigkeit könne nur durch Freigabe der Arbeitsmärkte bekämpft werden (wobei von weniger strikten Neoliberalen die Wichtigkeit eines effizienten *Matching*-Prozesses am Arbeitsmarkt durchaus auch betont wird). Die Forderungen der EU implizieren also einen bewußten Eingriff in den Arbeitsmarkt.

In Österreich hat die aktive Arbeitsmarktpolitik nur einen geringen Stellenwert. Trotz der Möglichkeiten, die die EU-Strukturfondsmittel böten, ist in den letzten Jahren ihr Anteil an den gesamten Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung konstant geblieben. Laut *Employment Outlook* ist der Anteil der Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik an den gesamten öffentlichen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in Österreich 1995 am geringsten

von allen OECD-Staaten gewesen. Zwar sind internationale Vergleiche immer mit Vorsicht zu genießen (so wird in Österreich beispielsweise ein erheblicher Teil der Mittel, die traditionellerweise der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen sind, aus den Leistungen der Arbeitslosenversicherung bestritten, so zum Beispiel die Schulungsmaßnahmen bis zu drei Monaten, die Deckung des Lebensunterhaltes bei Teilnahme an Arbeitsstiftungen oder die besondere Eingliederungshilfe), aber neben der OECD betont auch die EU, daß Österreich zu jenen Ländern mit eher niedrigeren Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zählt. Dies scheint drei Gründe zu haben:

Zum einen hilft aktive Arbeitsmarktpolitik (abgesehen von der Verkürzung der Suchprozesse) wenig, wenn die Arbeitslosigkeit aufgrund konjunktureller Verschlechterung ansteigt. Aktive Arbeitsmarktpolitik kann bei der Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit erfolgreich sein, indem sie den *Matching*-Prozeß zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage verbessert und bei langanhaltender Arbeitslosigkeit die Dequalifikation der Arbeitskräfte verhindert. Dies führt natürlich dazu, daß im Konjunkturaufschwung verstärkt Arbeitslose reintegriert werden, anstatt die zusätzlich benötigten Arbeitskräfte aus einer stillen Reserve zu nehmen. Da Österreich eine international noch relativ niedrige Arbeitslosigkeit hat, wurde bislang auf strukturelle Probleme eher weniger Bedacht genommen.

Die anderen beiden Gründe scheinen eher soziokultureller Natur zu sein und hängen eng miteinander zusammen:

Das österreichische Sozialsystem (als Abbild eines gesamtgesellschaftlichen Konsens über die Absicherung sozialer Bedürfnisse und den Ausgleich von Risiken) bietet keine eindeutige Antwort auf die Frage: Braucht der Mensch Arbeit oder Einkommen? Aus der Sicht des höherqualifizierten ExpertInnenums ist rasch Einigkeit über die sinnstiftende Wirkung von Arbeit erzielt. Wie sieht es aber mit eintönigen, mit Umweltbelastung, körperlicher Abnützung und Streß verbundenen Tätigkeiten aus? Ist hier wirklich jedesmal der Option der Vorrang zu geben, die den aus einem solchen Tätigkeitsfeld Ausgeschiedenen so rasch wie möglich wieder in den Arbeitsmarkt eingliedert? So wenig hier eine eindeutige Antwort darauf gegeben werden kann, so wenig setzt die österreichische Arbeitsmarktpolitik hier klare Prioritäten.

Damit in Verbindung steht die Frage, wann aktive Arbeitsmarktpolitik zur Zwangsmaßnahme ausartet? Auch darauf wurde in Österreich noch keine konsensfähige Antwort gefunden (Das "Wiedener Modell" - Langzeitarbeitslose wurden zum Hundekot-Einsammeln eingesetzt - kann wohl noch nicht als Vorzeigemodell aktiver Arbeitsmarktpolitik gesehen werden.) Gerade

Problemgruppen werden aber nicht über reine Eigeninitiative wieder in den Arbeitsmarkt zurückfinden, sondern sie müssen "aktiviert" werden. Diese "Aktivierung" beinhaltet per definitionem ein gewisses Maß an Bevormundung.

### **Unterschiedliche Schwerpunkte aktiver Arbeitsmarktpolitik**

Welche Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den einzelnen Ländern vorrangig eingesetzt werden, ist in den einzelnen OECD-Ländern sehr unterschiedlich. Auch die Höhe des Anteils der aktiven Arbeitsmarktpolitik am BIP (Ausgabenniveau) bzw. an der gesamten Arbeitsmarktpolitik (Aktivierungsgrad) ist sehr unterschiedlich und hat sich in den letzten Jahren unterschiedlich entwickelt. Dafür seien hier einige Beispiele gegeben:

In Dänemark hat die Bedeutung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowohl in bezug auf das Ausgabenniveau als auch den Aktivierungsgrad in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Einerseits geht es dabei um Umverteilung der Arbeit über Beurlaubungsmaßnahmen, andererseits werden über ein System von Rechten und Pflichten Qualifizierung und Weiterbildungsmaßnahmen stark gefördert.

In Deutschland, das auch bezüglich dieser Frage aufgrund der neuen Bundesländer eine Sonderstellung einnimmt, ist das Ausgabenniveau gestiegen, während der Aktivitätsgrad etwa gleichgeblieben ist. Schwerpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen in beruflicher Bildung und in der subventionierten Beschäftigung.

Die Niederlande, die einen steigenden Aktivierungsgrad aufweisen, haben wichtige Programme im Bereich der Integration der Jugend in den Arbeitsmarkt sowie vor allem im Bereich der schwer Vermittelbaren.

Schweden hat einen Aktivierungsgrad von mehr als 50 Prozent. Dennoch gab es auch hier massive Umstrukturierungen der Arbeitsmarktpolitik. Gerade in den letzten Jahren wurde von Qualifizierungsprogrammen eher weg und wieder verstärkt in Richtung subventionierter befristeter Beschäftigungen gegangen.

Großbritannien hat relativ niedrige Ausgaben und einen geringen Aktivierungsgrad der Arbeitsmarktpolitik. Es läßt sich kein eindeutiger Schwerpunkt bei den Instrumenten feststellen.

Österreich gehört eher zu den Schlußlichtern sowohl im Ausgabenniveau als auch im Aktivierungsgrad. Dies muß natürlich auch vor dem Hintergrund der nach wie vor recht niedrigen Arbeitslosigkeit gesehen werden. Schwerpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik liegen in Österreich auf Qualifizierungsmaß-

nahmen und auf der Hebung der Vermittlungseffizienz. Auch nach internationalen Standards als erfolgreich können die Beschäftigungsmaßnahmen in Österreich gesehen werden. Über die *Aktion 8000* (heute Gemeinnützige Wiedereingliederungsbeihilfe) wird ein relativ hoher Prozentsatz von Arbeitslosen wieder (teilweise dauerhaft) in den Arbeitsmarkt integriert. Auch die sozioökonomischen Betriebe haben positive Beschäftigungswirkungen. Weiters wären die Stiftungen und die Beschäftigungsgesellschaften zu nennen (siehe den Beitrag von Heschl und Stüger in diesem Band). Dennoch fordert die EU in ihrem letzten Beschäftigungsobservatorium für Österreich:

“Wegen des relativ niedrigen Anteils aktiver Arbeitsmarktausgaben und der wachsenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt sind intensivierte aktive arbeitsmarktpolitische Anstrengungen im Rahmen einer umfassenden Beschäftigungspolitik erforderlich.” (Beschäftigungsobservatorium Sommer 1997, 61).

Auch der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen forderte in seiner Studie “Beschäftigungspolitik” eine deutliche Veränderung des Verhältnisses zwischen auszugebenden aktiven (Arbeitsmarktförderung) und passiven (Existenzsicherung) Mitteln.

### **Evaluationen verschiedener Arbeitsmarktprogramme**

In der 1996 erschienenen OECD-Studie *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies* wird ein Überblick über Programmevaluationen aus verschiedenen OECD-Ländern gegeben. Die wesentlichen Ergebnisse sind dabei folgende:

Für die meisten von Arbeitslosigkeit betroffenen Gruppen scheinen Programme, die die Stellenvermittlung verbessern und die *Arbeitsplatzsuche unterstützen*, effektiv zu sein.

Formale *Aus- und Weiterbildungskurse* zeigen nur dann nachhaltigen Erfolg, wenn sie sowohl auf die Zielgruppe als auch auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes richtig abgestimmt (*targeted*) sind. Allerdings zeigen Evaluationen aus den USA und Kanada, daß gerade Ausbildungsprogramme einer langen Implementationsphase bedürfen, bevor sie positive Ergebnisse zeigen. Sie scheinen noch dazu effektiver zu sein, wenn sie in Verbindung mit anderen aktiven Arbeitsmarktprogrammen eingesetzt werden.

*Beschäftigungssubventionen* sind laut OECD-Studie für bestimmte Zielgruppen ein wichtiges Instrument. Langzeitarbeitslose und Wiedereinsteigerinnen profitieren davon. Allerdings besteht bei falschem Einsatz dieses Instruments die Gefahr von hohen Mitnahme- und Verdrängungseffekten. Im Extremfall kann mangelndes *Monitoring* solcher Programme dazu führen, daß Unternehmen Leute entlassen, um sie dann subventioniert wie-

der einzustellen. Wenn das Ziel des Programmes ist, Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern, so können natürlich Teile der Verdrängungseffekte erwünscht sein, da ja gefördert werden soll, daß eher Langzeit- als Kurzarbeitslose auf die geförderten Arbeitsplätze kommen.

*Unterstützungen für den Übertritt in die Selbständigkeit* können erfolgreich sein, erreichen meist aber nur eine kleine Gruppe von Betroffenen, und auch hier kann es zu Fehlallokationen kommen.

Als letzter Ausweg können *Stellen im öffentlichen Sektor geschaffen* werden. Diese Programme sind teuer, und die verschiedenen Studienergebnisse geben keine klare Auskunft über die Erfolgchancen.

Betrachtet man Instrumente und Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach Zielgruppen von benachteiligten Personen, so kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen:

*Jugendliche* scheinen die am schwierigsten zu unterstützende Gruppe zu sein. Es bedarf relativ intensiver und damit teurer Programme, um zB SchulabbrecherInnen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es ist unabdingbar, gerade im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik gemeinsam zu betrachten und einzusetzen. Etliche Studien haben gezeigt, daß bestimmte Programme zwar nicht die unmittelbare Einkommensituation der Jugendlichen verbessert haben, aber ihre Gesamtbildung derart erhöht haben, daß ihre Arbeitsplatzaussichten wesentlich gestiegen sind.

Es gibt eine Vielzahl von Programmen, die bei der Wiedereingliederung von *Frauen* Erfolg gezeigt haben, vor allem im Bereich von Ausbildungsprogrammen, Lohnsubventionen und gezielter Stellenvermittlung.

Sowohl für *ältere ArbeitnehmerInnen* als auch für *Langzeitarbeitslose* geben die verschiedenen Studien nur wenig Aufschluß über effektive Instrumente. Langzeitarbeitslose scheinen am ehesten noch von Stellenvermittlungsprogrammen und Lohnsubventionen zu profitieren.

Bei der Beurteilung der verschiedenen Instrumente und auch beim Vergleich der verschiedenen Studien sind einige Vorsichtsmaßnahmen angebracht: Programme, die einer Gruppe nützen, müssen nicht für eine andere Zielgruppe effektiv sein. Ebenso sind Ländervergleiche nur bedingt sinnvoll, da die allgemeine Struktur der Wirtschaft und insbesondere des Arbeitsmarktes mitbedacht werden muß.

Zusammenfassend stellt die OECD daher fest, daß aktive Arbeitsmarktpolitik nur bedingt dafür eingesetzt werden kann, großen Zahlen von Arbeitslosen zu helfen. Das hängt einerseits mit sinkenden Grenzerträgen einzelner Instrumente zusammen

(beispielsweise machen Ausbildungsprogramme nur in kleinen Gruppen Sinn), andererseits wird befürchtet, daß zu starke Eingriffe in den Arbeitsmarkt Verzerrungen mit sich bringen können (hier kommt die neoliberale Grundhaltung der OECD-Ökonomen zum Vorschein).

Empfohlen werden daher vor allem individuelle Stellensuchprogramme (*job-search assistance*), die verbunden sind mit einem genauen *Monitoring*, welche Gruppen besonders von Arbeitslosigkeit gefährdet sind. Die Kosten dieser Programme sind relativ gering und dürften leicht hereinzubringen sind, wenn man zusätzlich berücksichtigt, daß in den Evaluationen die Opportunitätskosten von Arbeitslosigkeit meist nicht enthalten sind (es gibt negative *Spillover*-Effekte von Langzeitarbeitslosigkeit auf Gesundheit und Kriminalisierung).

Zur gezielteren Arbeitsmarktintervention setzen derzeit viele Länder sogenannte *individuelle Aktionspläne* ein, die noch nicht evaluiert werden können, aber durchaus erfolgsversprechend wirken. Diese Pläne entsprechen der in Europa verstärkt betonten Aktivierungsfunktion der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Um langfristige positive Effekte zu erzielen, müssen also beide Funktionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (*Matching* und Aktivierung) gemeinsam und koordiniert eingesetzt werden.

### Mängel aktiver Arbeitsmarktpolitik?

Derartigen sehr nüchternen Evaluierungen unterschiedlicher Arbeitsmarktprogramme stehen Kritiken an der derzeitigen Praxis der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber:

„Der Arbeitslose soll durch Ausbildung, Motivation und finanzielle „Beihilfen“ gegenüber den Mitbewerbern wettbewerbsfähiger gemacht werden. Für die einzelne Person ist das zielführend und löst in vielen Fällen tatsächlich das individuelle Problem. Denn dadurch wird in der Regel eine andere Person arbeitslos oder es bleibt ein Arbeitsloser arbeitslos. Es ist dies der bekannte Verdrängungswettbewerb, bei dem eine Person auf Kosten einer anderen erfolgreich wird. Dieser Kampf um die zu wenigen Arbeitsplätze wird immer härter. Die Arbeitslosen und die Beschäftigten werden dadurch zwar anders „sortiert“, aber zusätzliche Arbeitsplätze werden damit nicht geschaffen. Was für den einzelnen gut ist, muß nicht für alle von Nutzen sein.“ (Rainer Klien in *Kontraste* 100, 1997).

Diese Kritik ist zwar berechtigt, geht aber am Kern der Sache vorbei. Vorrangige Aufgabe der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es, wie oben ausgeführt, nicht, neue dauerhafte Arbeitsplätze zu schaffen, sondern zu verhindern, daß Arbeitslose aus dem Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden bzw. keine Rückkehr-

möglichkeit mehr finden. Die in obigem Zitat getroffene Annahme, daß die Arbeitskräftenachfrage völlig unabhängig vom Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik ist, ist auch nicht ganz richtig: Durch die Verkürzung der Suchprozesse und die Verbesserung der Qualifikation werden Engpässe vermieden und damit tendenziell der Sockel der Arbeitslosigkeit reduziert.

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist aber beim Einsatz von Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik und speziell bei den Aktivierungsmaßnahmen darauf zu achten, daß kein Lohndruck auf die regulär im Arbeitsmarkt Beschäftigten entsteht. Beschäftigungssubventionen dürfen nicht dazu führen, daß Unternehmen billige Arbeitskräfte unterhalb des Kollektivvertrages einstellen können, sondern sollen der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt dienen.

### **Umverteilung der Arbeit zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**

Aber auch die OECD betont, daß es unwahrscheinlich ist, daß aktive Arbeitsmarktpolitik alleine die strukturelle Arbeitslosigkeit vermindern kann. Nur in Verbindung mit gleichgerichteter Makro- (insbesondere Fiskal-)politik können hier Erfolge erzielt werden. Und so bedeutet es keinen Widerspruch zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, wenn gleichzeitig eine allgemeine Umverteilung der Arbeit gefordert wird. Neben der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt es nämlich noch weitere Möglichkeiten der Intervention am Arbeitsmarkt. Zwei davon seien hier kurz angeführt: die Steuerung des Arbeitsangebotes über Karenzmodelle und Frühpensionierungen sowie die Umverteilung der Arbeit über Modelle flexibler Arbeitszeit.

Karenzmodelle und Frühpensionierungsmöglichkeiten verringern die Anzahl der aktiv Beschäftigten. Über Vor- und Nachteile einer *Elternkarenz* wurde schon viel geschrieben, als aktives Arbeitsmarktinstrument ist sie nur sehr bedingt einsetzbar. *Frühpensionierungsmodelle* können zwar zu den arbeitszeitverkürzenden Modellen gezählt werden, haben aber u.a. aufgrund der demographischen Situation (steigende Lebenserwartung) ihre Grenzen erreicht. Allerdings wurden sie in den vergangenen Jahren in Österreich gezielt eingesetzt. Unter anderem werden die geringe Jugendarbeitslosigkeit und die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Jugendlichen als Erfolgszeichen dieser Politik angeführt.

*Karenzierungen für Aus- und Weiterbildungsprogramme* hingegen (wie sie beispielsweise in Dänemark stark gefördert werden) scheinen aus zweifacher Hinsicht erfolgversprechend: Im

Gegensatz zu Elternkarenz- und Frühpensionierungsmodellen vermindern sie nicht nur das Arbeitskräfteangebot, sie tragen auch gleichzeitig zur Höherqualifizierung des Arbeitskräfteangebotes insgesamt bei, was im Hinblick auf den Standortwettbewerb gesamtwirtschaftlich nur von Vorteil sein kann. Schließlich bieten sie dem einzelnen die Möglichkeit, durch Weiterqualifizierung aufzusteigen und damit möglicherweise von einem von *burn-out* gefährdeten Arbeitsplatz wegzukommen.

Andererseits kann auch ohne längere Abwesenheiten vom Arbeitsmarkt die Arbeit umverteilt werden. Verschiedene Formen der arbeitnehmerInnenfreundlichen Flexibilisierung und der Arbeitszeitverkürzung (insbesondere über Teilzeitarbeit) können als arbeitsplätze-schaffend gesehen werden (vor allem in den Niederlanden wird so über Teilzeitmodelle die Arbeitslosigkeit erfolgreich bekämpft). Auch hierzu sei die Beiratstudie zur Beschäftigungspolitik zitiert:

“Weder Arbeitszeitflexibilisierung noch Arbeitszeitverkürzung schaffen automatisch neue Arbeitsplätze, können aber einen Beitrag zur Steigerung bzw. zum Erhalt von Beschäftigung leisten. Um den optimalen Beschäftigungseffekt zu erzielen, ist es notwendig, der jeweiligen Problemlage und den jeweiligen Rahmenbedingungen entsprechende spezifische Lösungen auf Basis von Kollektivverträgen zu vereinbaren.”

Vor dem Hintergrund der hohen europäischen Arbeitslosigkeit und der zunehmenden strukturellen Probleme (steigende Sockelarbeitslosigkeit) ist ein hoher Bedarf an aktiver Arbeitsmarktpolitik gegeben. Dies wird auch von den politischen Institutionen auf OECD- und EU-Ebene erkannt und eingefordert. Dennoch kann aktive Arbeitsmarktpolitik nur im Zusammenhang mit anderen Politiken nachhaltig wirksam sein, die einerseits auf die Erhöhung des Ausbildungs- und Qualifizierungsniveaus des Beschäftigtenpotentials abzielen und andererseits für mehr Menschen über die Umverteilung der Arbeit Arbeitsplätze schaffen. Dieser Zusammenhang gilt aber auch in die andere Richtung: Makropolitische Eingriffe können nur dann erfolgreich den laufenden Strukturwandel bewältigen helfen, wenn gleichzeitig auch das Arbeitskräftepotential mit seinen Qualifikationen entsprechend angepaßt wird. Und hierbei ist wiederum die aktive Arbeitsmarktpolitik ein unabdingbares Element.