

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

ISSN 0479-611 X

B 2/81

10. Januar 1981

Hermann Adam
Instrumente
der Arbeitsmarktpolitik

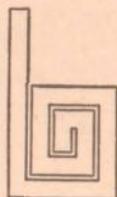
Günther Schmid
Arbeitsmarktpolitik
Erfahrungen
und zukünftige Aufgaben

Hermann Adam, Dr. rer. pol., geb. 1948 in Berchtesgaden; 1970—1977 Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB, Düsseldorf; seit 1978 Abteilungsleiter im Bund-Verlag, Köln; Lehrbeauftragter für Politische Ökonomie an der Universität Düsseldorf.

Veröffentlichungen u. a.: Zur Problematik der Konzertierte(n) Aktion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/73; Pluralismus oder Herrschaft des Kapitals? Überlegungen zu Theorien gesellschaftlicher Machtverteilung in der Bundesrepublik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/74; Industrie- und Handelskammern in der Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/79; Bausteine der Volkswirtschaftslehre, Köln 1980⁷; Der Kampf um Löhne und Gewinne, Köln 1979³; Macht und Vermögen in der Wirtschaft, Köln 1976²; Die Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979²; Brauchen wir eine neue Wirtschaftspolitik?, Köln 1978²; Theorie gesellschaftlicher Machtverteilung, Köln 1977; Staatsmonopolistischer Kapitalismus oder soziale Demokratie?, Köln 1980.

Günther Schmid, Dr. phil., Dipl.-Pol., geb. 1942; Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie in Freiburg und Berlin; 1970—1974 Assistent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin; zur Zeit wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin.

Veröffentlichungen: Funktionsanalyse und politische Theorie, Düsseldorf 1974; zusammen mit Hubert Treiber, Bürokratie und Politik, München 1975; Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes, Göttingen 1975; Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Ts. 1980; zusammen mit Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Ts. 1980; mehrere Aufsätze zur Wissenschafts- und Planungstheorie sowie zur Arbeitsmarkttheorie und zur Arbeitsmarktpolitik.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/461 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

I. Ursachen der Arbeitslosigkeit

Während die sechziger Jahre in der Bundesrepublik — mit Ausnahme des Rezessionsjahres 1967 — durch anhaltende Vollbeschäftigung gekennzeichnet waren¹⁾, stieg mit Beginn der siebziger Jahre die Arbeitslosigkeit zunächst von Jahr zu Jahr an, erreichte 1975 mit 1,74 Mio. Arbeitslosen (Arbeitslosenquote: 4,7 v. H.) ihren vorläufigen Höhepunkt und blieb seitdem auf einem im Vergleich zum Jahrzehnt davor nie gekannten hohen Niveau. Dieser Beitrag befaßt sich zunächst mit den Ursachen dieser Arbeitslosigkeit. Danach werden die vorhandenen Instrumente zu ihrer Bekämpfung behandelt. Das abschließende Kapitel stellt dar, welche Grenzen den einzelnen Instrumenten in ihrer Wirksamkeit gesetzt sind; es geht dabei auch auf die Standpunkte der Sozialpartner ein.

Um die Ursachen der Arbeitslosigkeit zu verstehen, muß man sich vergegenwärtigen, daß es auf dem Arbeitsmarkt, wie auf allen anderen Märkten auch, Angebot und Nachfrage gibt, in diesem Fall ein *Angebot an* und eine *Nachfrage nach Arbeitskräften*. Arbeitslosigkeit entsteht demzufolge dann, wenn die Unternehmen und der Staat weniger Arbeitskräfte nachfragen als Personen Arbeitsplätze suchen, d. h. Arbeitskraft anbieten. Es ist also bei der Frage nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit zu untersuchen, wovon das Angebot an und die Nachfrage nach Arbeitskräften abhängen und weshalb sie seit Beginn der siebziger Jahre auseinanderklaffen.

Die *Nachfrage nach Arbeitskräften* hängt entscheidend von zwei Größen ab: Der Höhe der

Produktion bzw. des Produktionszuwachses (= wirtschaftliche Wachstumsrate) und der Entwicklung des technischen Fortschritts. Die Höhe der Produktion bzw. des Wachstums richtet sich wiederum nach dem Niveau der

INHALT

- I. Ursachen der Arbeitslosigkeit
- II. Instrumente zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit
 - 1. Beeinflussung der Nachfrage nach Arbeitskräften
 - Konjunkturpolitik
 - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
 - Strukturpolitik
 - 2. Beeinflussung des Angebots an Arbeitskräften
 - Arbeitszeitverkürzung
 - Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen
 - Steuerung der Ausländerbeschäftigung
 - Arbeitsvermittlung
 - Berufsberatung/Berufliche Weiterbildung
- III. Nachfrage- oder angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik?
 - 1. Grenzen der Wirksamkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums
 - Konjunkturpolitik
 - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
 - Strukturpolitik
 - Arbeitszeitverkürzung
 - Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze
 - 2. Die Standpunkte der Sozialpartner
- IV. Schlußfolgerungen — Aktive Arbeitsmarktpolitik für die achtziger Jahre

¹⁾ Welchen Grad an Arbeitslosigkeit man doch mit Vollbeschäftigung gleichsetzt, ist in der Wirtschaftswissenschaft nicht eindeutig definiert, sondern hängt von den jeweils dahinterstehenden Interessen ab. In Anlehnung an die ersten mittelfristigen Zielprojektionen der Bundesregierung — von denen sie seit Verschärfung der Lage auf dem Arbeitsmarkt allerdings abgerückt ist — wird hier unter Vollbeschäftigung ein Zustand verstanden, bei dem die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote zwischen 0,8 und 1,2 Prozent liegt.

volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen. Je mehr Unternehmen und Staat produzieren, um so mehr Arbeitskräfte benötigen sie. Dieser Zusammenhang bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Etwas komplizierter ist jedoch der Zusammenhang zwischen der Entwicklung des technischen Fortschritts und der Nachfrage nach Arbeitskräften. Der technische Fortschritt bewirkt, daß es möglich ist, mit derselben Zahl von Arbeitskräften mehr zu produzieren oder, was dasselbe ist, die gleiche Menge mit einer geringeren Zahl von Arbeitskräften zu erzeugen. Nehmen wir nun folgenden Fall an: Die Unternehmen erhöhen ihre Produktion nicht, weil die Nachfrage nach ihren Produkten nicht steigt. Gleichzeitig schreitet der technische Fortschritt um 10 v. H. fort, d. h., die Unternehmen können die gleiche Produktionsmenge jetzt mit 10 v. H. weniger Arbeitskräften herstellen. Die Nachfrage nach Arbeitskräften würde dann sinken.

Anders sähe es dagegen aus, wenn der techni-

sche Fortschritt um 10 v. H. zunimmt, gleichzeitig aber die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen um 10 v. H. steigt. Die Unternehmen würden dann ihre Produktionsmenge um 10 v. H. erweitern, brauchten dazu aber die gleiche Zahl von Arbeitskräften wie vorher für ihre um 10 v. H. geringere Produktionsmenge. Die Nachfrage nach Arbeitskräften würde dann gleich bleiben.

Als groben Maßstab zur Messung des technischen Fortschritts verwendet man das Produktionsergebnis je Erwerbstätigen, das man auch *Arbeitsproduktivität* nennt²⁾. Sehen wir uns das Wachstum, die Produktivität und die Zahl der Erwerbstätigen einmal für die Vergangenheit an:

Bruttoinlandsprodukt, Produktivität und Erwerbstätige in der Bundesrepublik Deutschland

| | 1959 | Zuwachs 1969 gegenüber 1960 | 1979 |
|----------------------|--------|--------------------------------------|--------|
| | 1950 | 1960 | 1970 |
| Bruttoinlandsprodukt | + 97,9 | + 49,4 | + 28,9 |
| Produktivität | + 63,4 | + 48,5 | + 34,4 |
| Erwerbstätige | + 21,9 | + 0,6 | - 4,0 |

Quelle: Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes.

Die tabellarische Übersicht gibt die Entwicklung dieser Größen in den fünfziger, sechziger und siebziger Jahren wieder. Danach ist das Bruttoinlandsprodukt (Summe der im Inland für die letzte Verwendung erzeugten Güter und Dienstleistungen) von 1950 bis 1959 um rund 98 v. H., die Arbeitsproduktivität um 63 v. H. gestiegen. Mit anderen Worten: Auf Grund des technischen Fortschritts wurde 1959 von jedem Erwerbstätigen durchschnittlich 63 v. H. mehr erzeugt. Da sich jedoch die Produktion insgesamt von 1950 bis 1959 um 98 v. H. erhöht hatte, waren 22 v. H. mehr Erwerbstätige erforderlich, um dieses Wachstum zu erreichen. Die Nachfrage nach Arbeitskräften ist also gestiegen, weil die wirtschaftliche Wachstumsrate erheblich über dem Anstieg der Arbeitsproduktivität lag.

Auch in den sechziger Jahren übertraf die wirtschaftliche Wachstumsrate noch geringfügig den Anstieg der Produktivität. So erhöhte

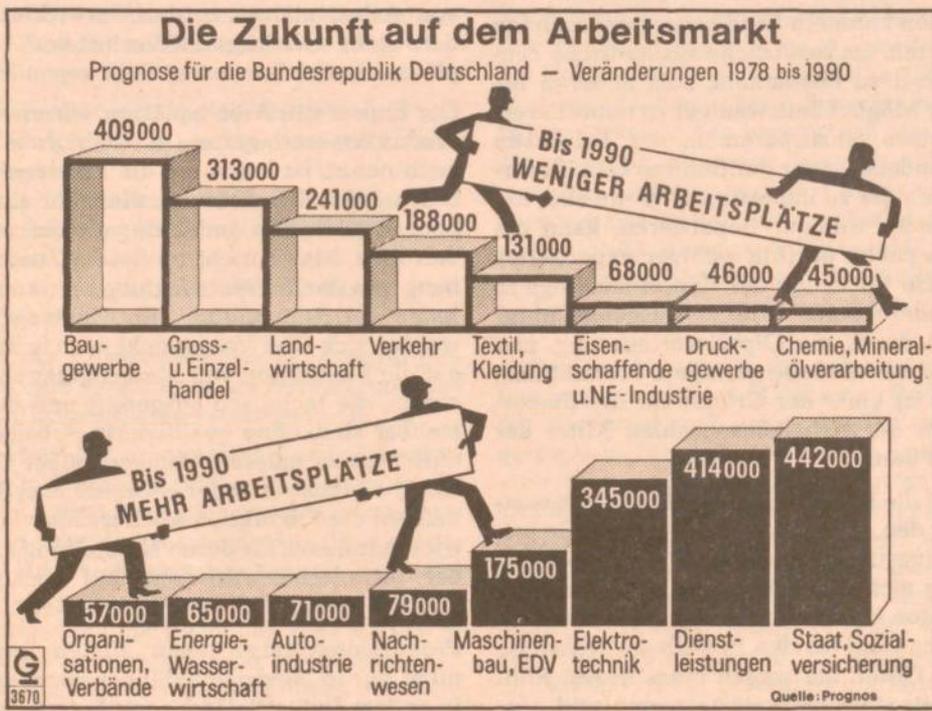
sich das reale Bruttoinlandsprodukt im Zeitraum von 1960 bis 1969 um 49,4 v. H., der Produktivitätsfortschritt betrug demgegenüber nur 48,5 v. H. Somit gilt für diese Periode ebenso wie für die fünfziger Jahre: Da jeder einzelne Erwerbstätige im Durchschnitt nur 48,5 v. H. mehr erzeugte, der Produktionszuwachs sich aber auf 49,4 v. H. belief, benötigte man mehr Erwerbstätige, nämlich 0,6 v. H. zusätzlich, um dieses wirtschaftliche Wachstum zu realisieren.

In den siebziger Jahren vollzog sich genau die umgekehrte Entwicklung. Während 1979 jeder einzelne Erwerbstätige im Durchschnitt auf-

²⁾ Unter Arbeitsproduktivität versteht man oft auch das Produktionsergebnis je *Arbeitsstunde*. Hier wird jedoch auf das Produktionsergebnis je *Erwerbstätigen* als Ausdruck der Arbeitsproduktivität zurückgegriffen, um die Wirkung von Wachstum und Arbeitsproduktivitätssteigerung auf die Zahl der Erwerbstätigen darzustellen.

grund des technischen Fortschritts in der Lage war, rund 34 v.H. mehr zu erzeugen als 1970, wurde die Produktion insgesamt nur um rund 29 v.H. erhöht. Das bedeutet: Da die wirtschaftliche Wachstumsrate niedriger war als der Produktivitätsfortschritt, benötigte man

Erklärung der Arbeitslosigkeit vollziehen müssen, besteht nun darin, zu erläutern, weshalb die Produktion nicht mehr so stark wächst wie früher. Unternehmen produzieren viel, wenn viel nachgefragt wird, und wenig, wenn wenig nachgefragt wird. Also liegt der



eine kleinere Zahl von Arbeitskräften, nämlich 4 v.H. weniger, um dieses geringere Wachstum zu ermöglichen³⁾.

Das Problem, vor dem die Wirtschaft der Bundesrepublik steht, ist also: Die Produktion wird nicht mehr so schnell ausgeweitet wie früher (= das Wachstum ist niedriger), der Produktivitätsfortschritt ist zwar im Vergleich zu den fünfziger und sechziger Jahren niedriger, aber wiederum höher als die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts. Die Unternehmen benötigen daher weniger Arbeitskräfte als früher, die Nachfrage nach Arbeitskräften ist gesunken. Der nächste Schritt, den wir zur

³⁾ Noch eine weitere, hier nicht explizit berücksichtigte Größe spielt für die Entwicklung der Zahl der Erwerbstätigen eine wichtige Rolle: die Zahl der in der Volkswirtschaft geleisteten Arbeitsstunden. Bei gegebener wirtschaftlicher Wachstums- und Produktivitätsfortschrittsrate wird die Zahl der Erwerbstätigen um so geringer, je weniger die durchschnittlich je Erwerbstätigen geleistete Arbeitszeit verkürzt wird und umgekehrt.

Hauptgrund für die geringere Produktionszunahme in einem geringeren Zuwachs der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage.

Für den im Vergleich zu früher geringeren jährlichen Nachfrageanstieg sind mehrere Faktoren verantwortlich. Im Bereich des privaten Verbrauchs machen sich bei der Nachfrage nach industriellen Erzeugnissen erste *Sättigungerscheinungen* bemerkbar. Etwa 90 v.H. der privaten Haushalte besitzen zur Zeit Kühlschränke, Staubsauger, Fernsehgeräte, Uhren und Waschmaschinen. Die Hersteller dieser Produkte können daher allenfalls noch bei den untersten Einkommenschichten mit Neukäufen rechnen. Ansonsten tritt nur noch bei Ersatzbedarf Nachfrage auf. Hinzu kommt die gegenwärtig rückläufige Bevölkerungszahl aufgrund der niedrigen Geburtenrate. Man rechnet allein von daher mit einer pro Jahr niedrigeren Nachfrage von 1 v.H.

Ein weiterer Faktor, der den geringeren Nachfragezuwachs ausgelöst hat, ist die sprung-

hafte *Rohstoffverteuerung*, insbesondere des Öls seit 1973/74. Alle Industrieländer, die Rohstoffe einführen müssen, benötigen seit dieser Zeit mehr Devisen, vor allem US-Dollars, um die Rohstoffimporte bezahlen zu können. Wie beschafft man sich diese zusätzlichen Devisen?

Zum einen kann ein Land versuchen, mehr zu exportieren, um zusätzliche ausländische Zahlungsmittel zu bekommen, zum anderen besteht die Möglichkeit, weniger zu importieren, um Devisen einzusparen. In der Tat haben viele Handelspartner der Bundesrepublik versucht, weniger zu importieren. Wenn aber andere Länder weniger importieren, kann die Bundesrepublik dorthin weniger exportieren. Der rapide Rückgang der Exportnachfrage in der Bundesrepublik 1974/75, ausgelöst unter anderem durch die Ölpreisverteuerung, und der damit verbundene geringere Produktionszuwachs ist einer der Gründe für das Emporschnellen der Arbeitslosenzahlen Mitte der siebziger Jahre.

Auch auf die inländische Nachfrage, insbesondere auf den privaten Verbrauch und die privaten Investitionen, bleibt die Rohstoffverteuerung nicht ohne Wirkung. Wenn sowohl die privaten Haushalte als auch die Unternehmen mehr Geld für den Erwerb der Rohstoffe oder für Güter, die wegen eines hohen Rohstoffanteils stark im Preis gestiegen sind, ausgeben müssen, bleiben ihnen weniger finanzielle Mittel für den Kauf anderer Güter übrig (Beispiel: Ein privater Haushalt, der hohe Heiz- und Benzinrenten zu tragen hat, muß versuchen, diese höheren Ausgaben durch Einsparungen auf anderen Gebieten wieder wettzumachen). Folglich kann die inländische Nachfrage insgesamt nicht mehr so schnell steigen wie früher, was zu einem entsprechend niedrigerem wirtschaftlichen Wachstum und negativen Effekten auf die Beschäftigung führt.

Verschärfend auf die Arbeitsmarktsituation, weil sie die Nachfrage nach Arbeitskräften verringert, wirkt ferner die *Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland*, speziell in sogenannte Niedriglohnländer. Unternehmen, die international wegen veränderter Wechselkurse und gestiegener Kosten nicht mehr konkurrenzfähig sind, versuchen zunehmend, ihre Wettbewerbsposition zu verbessern, indem sie ihre Produktion in Länder verlagern, die ein wesentlich niedrigeres Lohnniveau haben als

die Bundesrepublik. Diese Verlagerung der Produktion ist vor allem bei solchen Gütern möglich, deren Herstellung keine qualifizierten Arbeitskräfte erfordert; denn nur wenig qualifizierte Arbeitskräfte sind in Niedriglohnländern, meist Entwicklungsländern, für die Unternehmen verfügbar. Dem Entstehen von Arbeitsplätzen in den Entwicklungsländern steht allerdings der Verlust von Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik gegenüber.

Der Export von Arbeitsplätzen, wie man diese Produktionsverlagerung in Niedriglohnländer auch nennt, ist keine auf die Bundesrepublik beschränkte Erscheinung; vielmehr sind alle hochentwickelten Industrienationen von ihr betroffen. Man spricht in diesem Zusammenhang von der *Fortentwicklung der internationalen Arbeitsteilung*: Entwicklungsländer werden sich aller Voraussicht nach in Zukunft auf die Produktion von Massengütern spezialisieren, die technisch ausgereift und die herstellbar sind, ohne qualifizierte Arbeitskräfte einsetzen zu müssen. Demgegenüber werden sich die Industrieländer mit ziemlicher Sicherheit auf die Produktion solcher Güter konzentrieren müssen, für deren Herstellung ein großer technischer Aufwand und hochqualifizierte Arbeitskräfte erforderlich sind.

Produktionsverlagerungen finden indessen nicht nur in Niedriglohnländer, sondern auch in andere Industrieländer mit hohem Lohnniveau statt. Dies ist auf die *mehrmaligen DM-Aufwertungen* zurückzuführen. Die Waren aus der Bundesrepublik haben sich durch diese Wechselkursänderungen auf den Auslandsmärkten so stark verteuert, daß sie dort nicht mehr konkurrenzfähig sind. Viele Unternehmen errichten daher in den Ländern, in denen sie große Absatzmärkte haben, Zweigwerke (z. B. VW in den USA); zum einen, um die hohen Transportkosten einzusparen, zum anderen, um von Wechselkursschwankungen unabhängig zu sein. Auf diese Weise wird die Produktion von Gütern, die für den Export bestimmt sind, im Inland z. T. eingeschränkt und im Ausland neu aufgenommen, was einen Verlust von Arbeitsplätzen im Inland nach sich zieht.

Nachdem wir nun eingehend die Nachfrage nach Arbeitskräften und ihre Bestimmungsfaktoren behandelt haben, können wir uns der Angebotsseite des Arbeitsmarktes zuwenden. *Das Angebot an Arbeitskräften* wird von der Entwicklung des Arbeitskräftepotentials be-

stimmt. Unter *Arbeitskräftepotential* oder auch *Erwerbstätigenpotential* versteht man die Zahl der Männer und Frauen im erwerbsfähigen Alter (also zwischen 15 und 65 Jahren), die sich am Erwerbsleben beteiligen wollen und deshalb einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz benötigen. Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials und damit das Angebot an Arbeitskräften hängt folglich ab

1. von der Entwicklung der inländischen und ausländischen Wohnbevölkerung, die zusammenhängt mit

- a) der Altersstruktur der Bevölkerung,
- b) der Differenz zwischen Sterbefällen und Geburten,
- c) den internationalen Wanderungen von Arbeitskräften;

2. von der Erwerbsbeteiligung (Erwerbsquote), d. h. vom Prozentsatz der Bevölkerung, der sich am Erwerbsleben beteiligen will.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg (IAB), ein der Bundesanstalt für Arbeit angegliedertes Arbeitsmarktforschungsinstitut, hat die Entwicklung des *inländischen* Arbeitskräftepotentials bis 1990 vorausgeschätzt. Danach wird das deutsche Erwerbspersonenpotential bis 1990 auf knapp 25,5 Mio. Personen, das sind fast 1 Mio. mehr als 1975, zunehmen⁴⁾. Ursache dieses Anwachsens des inländischen Angebots an Arbeits-

kräften ist der Altersaufbau der Bevölkerung: Die Jahrgänge, die aktiv am Zweiten Weltkrieg teilgenommen haben und wegen der dabei erlittenen Verluste stark unterbesetzt sind, erreichen das Rentenalter und scheiden aus dem Erwerbsleben aus. Gleichzeitig wachsen die geburtenstarken Jahrgänge der sechziger Jahre in das erwerbsfähige Alter hinein, so daß in jedem Jahr mehr junge Arbeitskräfte in das Erwerbsleben eintreten (zirka 100 000) als alte ausscheiden. Diese Berechnungen des IAB berücksichtigen bereits, daß die Zahl der Jugendlichen, die eine längere Ausbildung durchlaufen, steigt und eine Reihe von Männern von der im Rahmen der flexiblen Altersgrenze (ab 63 Jahre) geschaffenen Möglichkeit einer Pensionierung vor Vollendung des 65. Lebensjahres Gebrauch machen.

Daraus ergibt sich für die Arbeitsmarktsituation folgendes Bild: Auf der einen Seite nimmt die Nachfrage nach Arbeitskräften wegen des geringeren Wirtschaftswachstums ab, auf der anderen Seite steigt das Angebot an Arbeitskräften an. Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt öffnen sich somit wie eine Schere und entwickeln sich auseinander. Ohne arbeitsmarktpolitische Maßnahmen droht deshalb der Bundesrepublik ein Heer von Arbeitslosen, dessen Größe Experten des IAB für 1990 unter besonders ungünstigen Bedingungen auf über 3 Millionen schätzen⁵⁾.

II. Instrumente zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Um Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt einander wieder anzunähern, gibt es sowohl Instrumente, die auf die Nachfrage, als auch Mittel, die auf das Angebot an Arbeitskräften einwirken.

1. Beeinflussung der Nachfrage nach Arbeitskräften

Konjunkturpolitik

Unternehmen stellen nur dann neue Arbeitskräfte ein, wenn sie aufgrund gestiegener Nachfrage nach ihren Erzeugnissen die Pro-

duktion erhöhen und diese Ausweitung der Produktion den Einsatz zusätzlicher Arbeitskräfte erfordert. Die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften kann somit von der Wirtschaftspolitik dadurch beeinflußt werden, daß die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage erhöht wird. Hierzu stehen eine Reihe von Instrumenten der Konjunkturpolitik zur Verfügung⁶⁾.

Unter *Konjunkturpolitik* versteht man alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen, deren

⁴⁾ Diese besonders ungünstige Variante der Arbeitsmarktentwicklung gilt für den Fall, daß die Wachstumsrate in den achtziger Jahren durchschnittlich nur 2,5 Prozent beträgt.

⁶⁾ Zu den Instrumenten der Konjunkturpolitik vgl. ausführlich H. Adam, *Bausteine der Volkswirtschaftslehre*, Köln 1980⁷, S. 31 ff.

Einsatz die zyklischen Konjunkturschwankungen, die sich in einem Auseinanderklaffen von volkswirtschaftlichem Gesamtangebot und volkswirtschaftlicher Gesamtnachfrage ausprägen, mildern sollen. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der *Geld- und Kreditpolitik* der Notenbank und der *Finanzpolitik* der öffentlichen Hand, d. h. von Bund, Ländern und Gemeinden.

Die *Geld- und Kreditpolitik* der Notenbank kann nur indirekt auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage einwirken; durch Niedrigzinspolitik und eine ausreichende Liquiditätsversorgung (= Versorgung mit Zahlungsmitteln) kann sie die Voraussetzung für eine arbeitsmarktpolitisch gewünschte gesamtwirtschaftliche Nachfragesteigerung schaffen. Ob indessen die privaten Haushalte und insbesondere die Unternehmen tatsächlich von der Möglichkeit Gebrauch machen, günstige Kredite aufzunehmen und diese aufgenommenen Gelder für Güter und Dienstleistungskäufe zu verwenden, hängt vom Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte ab.

Die *Finanzpolitik* der Gebietskörperschaften kann ebenfalls zum Teil indirekt, zum Teil aber auch direkt auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage einwirken. Eine indirekte Beeinflussung liegt vor, wenn etwa nach dem Stabilitätsgesetz die Lohn-, Einkommen- und Körperschaftssteuersätze zeitlich befristet um bis zu 10 v.H. herabgesetzt werden. Ebenso wie bei der Geld- und Kreditpolitik hängt auch hierbei die Wirkung dieser Maßnahme vom Verhalten der Wirtschaftssubjekte ab. Die privaten Haushalte müssen die ihnen aufgrund der Steuererleichterungen zugeflossenen zusätzlichen Mittel tatsächlich verausgaben und die Unternehmen müssen mit den ihnen verbliebenen Geldern wirklich investieren, wenn ein expansiver Effekt auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage erzielt werden soll. Voraussetzung für einen derartigen gesamtwirtschaftlichen Impuls ist dabei allerdings, daß der Staat nicht gleichzeitig mit den Steuererleichterungen seine Ausgaben kürzt.

Direkt auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage wirken hingegen finanzpolitische Maßnahmen, bei denen Bund, Länder und Gemeinden selbst als Auftraggeber bzw. Käufer am Markt auftreten. Dies geschieht beispielsweise, wenn Straßen oder Krankenhäuser gebaut oder Rüstungsgüter in Auftrag gegeben werden. So wurden bereits 1966/67 zur Über-

windung der damaligen Rezession zwei *Eventualhaushalte* mit einem Volumen von zusammen 7,8 Milliarden DM verabschiedet. *Eventualhaushalt* bedeutet: es werden neben dem normalen, laufenden Haushalt zusätzliche staatliche Ausgaben genehmigt und vom Staat getätigt, um die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage zu steigern und die wirtschaftliche Wachstumsrate zu erhöhen. Man schätzt, daß die damaligen Konjunkturprogramme rund 300 000 Arbeitsplätze geschaffen haben⁷⁾.

Verstärkt wurde dieses Instrument expansiver Finanzpolitik zur Stützung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage seit dem Beschäftigungseinbruch 1974/75 eingesetzt. Unter anderem wurden verabschiedet⁸⁾:

— im Februar 1974 das Sonderprogramm für Gebiete mit besonderen Strukturproblemen zum Abbau struktureller Schwierigkeiten und von Beschäftigungsrisiken in Höhe von 900 Mio. DM;

— im September 1974 das Sonderprogramm zur Beschäftigungssicherung in der Bauwirtschaft mit einem Volumen von 950 Mio. DM;

— im Dezember 1974 das Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum, das neben anderen Maßnahmen ein Investitionsprogramm des Bundes in Höhe von 1,1 Milliarden DM vorsah;

— im August 1975 das Programm zur Stärkung von Investitionen im Umfang von 5,75 Milliarden DM;

— im Mai 1977 das Programm für Zukunftsinvestitionen mit einem Volumen von 16 Milliarden DM.

Nach Schätzungen des Bundesfinanzministeriums konnten mit den von Februar 1974 bis August 1975 durchgeführten Konjunkturprogrammen zwischen 1974 und 1976 etwa 235 000 Arbeitsplätze gesichert werden⁹⁾. Die Beschäftigungswirkung des von 1977 bis 1980 laufenden Programms für Zukunftsinvestitionen

⁷⁾ Vgl. L. Reyher, Über die Auswirkungen der beiden Konjunkturprogramme von 1967 auf das Arbeitsvolumen, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3/1968.

⁸⁾ Vgl. H. Adam, Brauchen wir eine neue Wirtschaftspolitik?, Köln 1978², S. 128f.

⁹⁾ Nach Angaben des Bundesfinanzministers im Deutschen Bundestag in der 15. Sitzung am 2.3.1977 (Protokoll), in: Bundesanstalt für Arbeit (J. Kühl, A. G. Paul, D. Blunk), Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 30.

wird mit 67 000 Arbeitsplätzen pro Jahr veranschlagt¹⁰⁾. Alle Programme waren indessen — das sollte in diesem Zusammenhang nicht unerwähnt bleiben — aus den laufenden Steuereinnahmen allein nicht zu finanzieren. Vielmehr mußte der Staat, um diese konjunkturpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durchführen zu können, Kredite aufnehmen — ein Grund für die derzeit hohe Staatsverschuldung.

Wichtiges, allerdings wiederum nur indirekt wirkendes Instrument, mit dem versucht wird, die Nachfrage nach Arbeitskräften zu steigern, ist die *Investitionszulage*. Hierbei handelt es sich um staatliche Zuschüsse zu den Investitionskosten der Unternehmen (meist 7,5 v.H. der Investitionssumme), wenn die Investition innerhalb des vom Staat festgesetzten und befristeten Zeitraums vorgenommen wird. Im Rahmen des bereits erwähnten Programms zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum vom Dezember 1974 war eine derartige Investitionszulage in Höhe von rund 7 Milliarden DM enthalten. Ziel dieser Maßnahme war es, die private Investitionstätigkeit anzuregen, um über den dabei auftretenden Nachfrage- und Wachstumseffekt die Beschäftigung zu sichern.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Während die eben beschriebenen konjunkturpolitischen Instrumente die Nachfrage nach Arbeitskräften dadurch beeinflussen wollen, daß sie über eine Steigerung von Nachfrage und Produktion einen zusätzlichen Bedarf an Arbeitskräften auslösen, setzen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) unmittelbar bei der Nachfrage nach Arbeitskräften an. Denn hierbei werden Unternehmen bei Einstellung von Arbeitskräften *Zuschüsse zu den Lohnkosten* zwischen 50 v.H. bis zur Übernahme der vollen Höhe des Arbeitsentgelts gewährt. Mit diesem Mittel, das — betriebswirtschaftlich betrachtet — einer Lohnkostensenkung für die Unternehmen gleichkommt, versucht man sie — im Gegensatz zur Konjunkturpolitik — zu veranlassen, Arbeitskräfte nicht deshalb einzustellen, weil die Produktionsausweitung dies erfordert, sondern deshalb, weil die Arbeitskräfte billig sind.

Ein besonderer Vorteil dieses Instruments liegt darin, daß man es regional oder auch

nach Personengruppen differenziert einsetzen kann. Von dieser Möglichkeit machte man im Rahmen der Konjunkturprogramme auch regen Gebrauch. So wurden im Rahmen des Programms der Bundesregierung zur Förderung von Stabilität, Beschäftigung und Wachstum vom 16. Dezember 1974 Lohnkostenzuschüsse in Höhe von 60 v.H. des Bruttoarbeitsentgelts an Arbeitgeber gezahlt, wenn sie bis zum 1. Mai 1975 Arbeitnehmer einstellten, die mindestens drei Monate arbeitslos gemeldet waren und in einem Arbeitsamtsbezirk wohnten, dessen Arbeitslosenquote in den letzten drei Monaten vor dem 1. Dezember 1974 jeweils 0,5 v.H.-Punkte über der Arbeitslosenquote des Bundesgebietes lag. Das Schwerkgewicht der Beschäftigungshilfen lag damit auf Arbeitsamtsbezirken mit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten. 600 Mio. DM wurden für diese Maßnahmen bereitgestellt.

Das Programm der Bundesregierung zur Stärkung von Investitionen vor allem im Bausektor vom August 1975 sah die Gewährung von Zuschüssen und Darlehen zur Förderung zusätzlicher Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung vor. Allein für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Hoch- und Tiefbau wurden 400 Mio. DM reserviert.

Weitere Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen enthielten unter anderem:

— das arbeitsmarkt- und berufsbildungspolitische Sonderprogramm vom 5. Februar 1976 mit Beschäftigungshilfen für besondere Personengruppen des Arbeitsmarktes wie Jugendliche, ältere Arbeitnehmer, Schwervermittelbare;

— das Programm zur Stützung der Bauwirtschaft und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom 25. Mai 1977. Gefördert wurden hierbei mit Lohnkostenzuschüssen von mindestens 60 v.H. Arbeiten, an denen ein öffentliches Interesse bestand und die sonst nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt ausgeführt worden wären. Zielgruppen waren vor allem Landarbeiter und Arbeitskräfte mit Büro- und Verwaltungsberufen sowie ältere Arbeitslose, Frauen, beruflich weniger qualifizierte Personen und Teilzeitarbeitskräfte. Sowohl Gemeinden als Arbeitgeber als auch Unternehmen der Privatwirtschaft konnten sich um die Mittel bewerben.

Die Beschäftigungswirkungen aller Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Zeitraum von 1973

¹⁰⁾ Ebenda, S. 67.

bis 1978 schätzt die Bundesanstalt für Arbeit auf durchschnittlich 48000 Arbeitsplätze pro Jahr¹¹⁾).

Strukturpolitik

Die Nachfrage nach Arbeitskräften kann in bestimmten, wirtschaftlich schwachen Gegenden deshalb zu niedrig sein, weil nicht genügend Unternehmen bereit sind, sich dort anzusiedeln. Es bedarf daher Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik, um in diesen Gegenden genügend Arbeitsplätze zu schaffen und die Nachfrage nach Arbeitskräften dem dort vorhandenen Angebot an Arbeitskräften anzupassen. Da es bei der regionalen Strukturpolitik im wesentlichen darum geht, die Standortentscheidungen von Unternehmen zugunsten der strukturschwachen Gebiete zu beeinflussen, setzen die Instrumente bei all denjenigen Faktoren an, die auf die Standortwahl einwirken¹²⁾.

Das am häufigsten angewandte Mittel besteht in der *Verbilligung der Produktionsfaktoren* für die Unternehmen. Die Gemeinde stellt beispielsweise dem ansiedlungswilligen Unternehmen ein besonders preisgünstiges Grundstück zur Verfügung oder der Staat übernimmt eine bestimmte Zeitlang Teile der Lohn- und Gehaltskosten oder er zahlt Zuschüsse zu den Investitionskosten.

Als weitere Maßnahmen sind denkbar:

— Energie, also Strom, Wasser, Gas, preisgünstig am Standort anzubieten;

— für das Unternehmen entstehende Transportkosten durch preiswerte Verkehrstarife zu senken;

— den Bezug von Rohstoffen oder sonstiger Materialien, die das Unternehmen bei der Produktion weiterverarbeitet, zu verbilligen;

— den Absatz der erzeugten Güter zu erleichtern, indem Subventionen gewährt werden, damit die Erzeugnisse preisgünstiger angeboten werden können;

— ganz allgemein für bestimmte Regionen Steuer- oder Abschreibungserleichterungen einzuräumen.

Alle diese Maßnahmen haben eines gemeinsam: Sie zielen darauf ab, für die Unternehmen

in einer bestimmten Region die Kosten zu senken und damit Nachteile gegenüber Unternehmen an anderen Standorten auszugleichen. Über diese Anreize zur Investition und Produktion soll dann mittelbar auch die Nachfrage nach Arbeitskräften in dieser Region erhöht werden.

Regionale Strukturpolitik beschränkt sich in dessen nicht allein darauf, Unternehmen direkt zu fördern. Da die unternehmerischen Standortentscheidungen auch von der Ausstattung der einzelnen Orte vor allem mit Verkehrsverbindungen und Ver- und Entsorgungseinrichtungen beeinflusst werden, bemühen sich strukturpolitische Maßnahmen auch darum, die *Infrastruktur* strukturschwacher Gebiete zu verbessern, um dadurch Unternehmen zur Ansiedlung anzulocken.

Die Grundlage der regionalen Strukturpolitik ist das Gesetz über die „Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1968, in dem die regionale Strukturpolitik zu einer gemeinsamen Angelegenheit von Bund und Ländern erklärt wird. Paragraph 1 dieses Gesetzes legt fest, daß all jene Gebiete zu fördern sind, „deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht und in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind“¹³⁾.

Um Unternehmen für die Ansiedlung in diesen Gebieten zu gewinnen, gewährt der Staat *Investitionszuschüsse*, die sich, je nachdem, in welchem Ort sich das Unternehmen niederlassen will, zwischen 15 und 25 v.H. bewegen.

¹³⁾ Bei der Einteilung des Bundesgebietes in Fördergebiete und Nichtfördergebiete werden drei Kriterien berücksichtigt:

— der Anteil der Erwerbstätigen eines Gebietes an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen dieses Gebietes, der zukünftig, wenn die bisherige Entwicklung anhält, in der Heimatregion keinen Arbeitsplatz finden wird. Man nennt diese Größe *Arbeitskräfte-reservekoeffizient*;

— das *Einkommensniveau* der Region, wobei die Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer, das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen und je Kopf der Bevölkerung herangezogen werden;

— die *Ausstattung mit Infrastruktur* eines Gebietes. Berücksichtigt werden dabei Länge des Straßen-, des Eisenbahn- und des Elektrizitätsnetzes, Gasversorgungspotential, Schul- und Studienplätze, Betten in Akut-Krankenhäusern sowie Zahl der Wohnungen mit Bad, WC und Sammelheizung.

¹¹⁾ Ebenda, S. 32.

¹²⁾ Vgl. dazu ausführlich H.-F. Eckey, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, Köln 1978.

Von 1972 bis 1978 wurden im Bereich der gewerblichen Wirtschaft Investitionen in Höhe von rund 68,5 Milliarden DM gefördert, mit deren Hilfe über 560 000 neue Arbeitsplätze geschaffen und rund 760 000 gefährdete Arbeitsplätze gesichert worden sind. In den Genuß eines Investitionszuschusses kommen allerdings nur solche Unternehmen, die durch die Aufnahme der Produktion und die Einstellung von Arbeitskräften Einkommen und Beschäftigung des Ortes erhöhen. Dieser Effekt wird als *Primäreffekt* bezeichnet¹⁴⁾.

Außer der Investitionszulage übernimmt der Staat in den Fördergebieten *Bürgschaften* zugunsten der investierenden Unternehmen. Mittelständische Betriebe und Einrichtungen, die dem Fremdenverkehr dienen, können ferner, wenn sie nicht mit Mitteln der „Gemeinschaftsaufgabe“ gefördert werden, zinsverbilligte Darlehen aus dem ERP-Sondervermögen erhalten. Das ERP-Sondervermögen besteht aus den DM-Gegenwerten, die die Bundesrepublik Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg von den USA im Rahmen der Marshall-Plan-Hilfe erhalten hat.

Doch nicht nur private Unternehmen, sondern auch die Gemeinden in den Fördergebieten erhalten *Zuschüsse* aus den Mitteln der „Gemeinschaftsaufgabe“ zu den *öffentlichen Investitionen*. Dabei muß es sich insbesondere um die Erschließung von Industriegelände, den Ausbau von Verkehrsverbindungen, Energie- und Wasserversorgungsleitungen und Verteilungsanlagen, Anlagen für die Beseitigung bzw. Reinigung von Wasser und Abfall, Geländerschließung für den Fremdenverkehr sowie um die Errichtung und den Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten handeln.

Neben der von Bund und Ländern gemeinsam getragenen „Gemeinschaftsaufgabe“ gibt es noch eine Unmenge von Förderungsmaßnahmen auf Länder- und Gemeindeebene, die auf-

zuzählen hier zu weit führen würde. Das Prinzip ist bei allen das gleiche: Entweder wird die Infrastruktur verbessert, um Unternehmen einen Anreiz zu geben, ihren Standort in die betreffende Gemeinde zu verlagern, oder die Unternehmen werden bei der Ansiedlung in irgendeiner Form begünstigt, so daß ihre Gewinnaussichten in dieser Gemeinde steigen. Über diesen Umweg soll die Nachfrage nach Arbeitskräften in diesen Regionen erhöht werden.

2. Beeinflussung des Angebots an Arbeitskräften

In einer Wirtschaft wie der der Bundesrepublik Deutschland, in der sich auf manchen Märkten bereits Sättigungserscheinungen abzeichnen, sind einer Steigerung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage und einer Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums über die Rate des Produktivitätsfortschritts hinaus Grenzen gesetzt. Deshalb überlegt man seit der Beschäftigungskrise 1974/75 verstärkt Möglichkeiten, das Angebot an Arbeitskräften zu steuern.

Arbeitszeitverkürzung

Ein Weg, das Arbeitsangebot zu verringern, um die Schere zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu schließen, besteht in der Verkürzung der Arbeitszeit. Hierbei kann angesetzt werden

- bei der wöchentlichen Arbeitszeit,
- bei der Dauer des jährlichen Erholungsurlaubs,
- beim Bildungsurlaub.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit hat vor einigen Jahren die Wirkungen jeder dieser möglichen Arbeitszeitverkürzungen auf das Arbeitskräfteangebot berechnet und kam dabei zu folgenden Ergebnissen¹⁵⁾:

- Eine Verkürzung der *wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde* pro Woche brächte einen Entlastungseffekt am Arbeitsmarkt von 650 000 Arbeitskräften. Entlastungseffekt bedeutet hier: Wenn die bisher

¹⁴⁾ Einkommen und Beschäftigung eines Ortes werden dann erhöht (so daß ein Primäreffekt vorliegt), wenn die produzierten Güter und/oder Dienstleistungen nicht nur am Erzeugungsort selbst, sondern auch an anderen Orten verkauft, also quasi „exportiert“ werden. Beispiel: Die Eröffnung einer zusätzlichen Friseurgeschäfts schafft insgesamt in einem Ort nicht zusätzliches Einkommen. Vielmehr wird das von Friseuren insgesamt erzielbare Einkommen nur auf mehr Köpfe verteilt. Anders hingegen, wenn ein neues Hotel eröffnet wird, das zusätzliche Feriengäste in den Ort lockt. Hier ist zweifellos ein Primäreffekt gegeben.

¹⁵⁾ Vgl. zu den folgenden Zahlenangaben L. Reyher, Beschäftigungspolitische Alternativen zu höherer Arbeitslosigkeit. Vergleichende Kostenerwägungen zu unterschiedlichen Instrumenten der Arbeitsmarktsteuerung, in: WSI-Mitteilungen, Heft 2/1975, S. 63ff.

Beschäftigten eine Stunde pro Woche weniger arbeiteten, entstünde ein Produktionsausfall. Dieser Produktionsausfall entspräche einem Wert an Gütern und Dienstleistungen, zu deren Erzeugung im Jahr 650 000 Arbeitskräfte nötig wären. Entlastungseffekt heißt also nicht, daß die Unternehmen bei einer Verkürzung der Arbeitszeit 650 000 neue Arbeitskräfte einstellen. Denn der Produktionsausfall könnte auch durch Überstunden oder erhöhtes Arbeitstempo ausgeglichen werden. Vielmehr bedeutet ein Entlastungseffekt von 650 000, daß, wenn die Produktion nicht sinken soll, eine zusätzliche Arbeitsleistung erforderlich ist, die der von 650 000 Arbeitskräften im Jahr entspricht. Man vermutet jedoch, daß diese zusätzliche Arbeitsleistung zur Hälfte durch neueingestellte Arbeitskräfte bzw. durch solche, die ohne die Arbeitszeitverkürzung entlassen worden wären, erbracht werden muß.

— Beim *Erholungsurlaub* geht das IAB in seinen Berechnungen von einem durchschnittlichen Jahresurlaub von 26 Tagen im Jahr 1980 (23 Tage 1972) und von ca. 30 Tagen 1990 aus. Würde man darüber hinaus den Jahresurlaub um einen Tag verlängern, ergäbe sich ein Entlastungseffekt im vorhin beschriebenen Sinne von 100 000.

— Dasselbe gilt für den Fall einer allgemeinen Einführung des 14tägigen gesetzlichen *Bildungsurlaubs*, wenn ihn 10 v. H. der Arbeitnehmer in Anspruch nähmen.

Verringerung der Zahl der Erwerbstätigen

Der zweite Weg, das Arbeitskräfteangebot zu reduzieren, setzt bei der anderen Komponente des Arbeitsvolumens (Arbeitsvolumen = durchschnittliche Arbeitszeit × Zahl der Erwerbstätigen) an: bei den Erwerbstätigen. Hier kann man entweder am unteren Ende der Alterspyramide die Dauer der Ausbildung verlängern oder am anderen Ende der Alterspyramide das Renteneintrittsalter herabsetzen. Beide Maßnahmen bewirken, daß eine bestimmte Zahl von Erwerbstätigen vom Arbeitsmarkt ferngehalten, also das Angebot an Arbeitskräften verringert wird. Die Zahl der dem Arbeitsmarkt hierdurch entzogenen Arbeitskräfte ist wiederum der sogenannte Entlastungseffekt.

Für die Einführung des *10. Schuljahres* und des *Berufgrundbildungsjahres* beziffert das IAB die Entlastungswirkungen auf 150 000 bis

160 000¹⁶⁾. Zu berücksichtigen ist allerdings daß nach dem Bildungsgesamtplan eine Verlängerung der Schulzeit auf zehn Jahre ohne hin bis 1985 vorgesehen ist. Die im ersten Abschnitt erwähnten Vorausberechnungen der Entwicklung des inländischen Erwerbspotentials bis 1990 durch das IAB hat diesen Entlastungseffekt ab 1985 und die Entlastungswirkungen durch die schrittweise Einführung des 10. Schuljahres bis 1985 bereits berücksichtigt. Der genannte Entlastungseffekt käme daher nur bei einer früheren allgemeinen Einführung des 10. Schuljahres zum Tragen und würde das Arbeitspotential im Vergleich zu den Rechnungen des IAB um so weniger verringern, je näher man dem Jahr 1985 kommt. Eine Einführung des 10. Schuljahres änderte allerdings prinzipiell nichts an der Tatsache daß bis 1990 das inländische Erwerbspotential um eine Million zunimmt.

Der Entlastungseffekt einer *Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze* hängt vor allem davon ab, in welchem Umfang die das Rentenalter erreichenden männlichen Erwerbstätigen von der Möglichkeit eines vorgezogenen Altersruhegeldes Gebrauch machen. Nach derzeitigen Schätzungen nehmen etwa 75 v. H. die Möglichkeit, vor Vollendung des 65. Lebensjahres Altersrente zu beziehen, in Anspruch. Von diesem Grad der Inanspruchnahme ausgehend, berechnet das IAB einen Entlastungseffekt von 100 000. Wenn also die flexible Altersgrenze von 63 auf 62 Jahre herabgesetzt würde und 75 v. H. der 62jährigen in diesem Alter in Pension gingen, würde sich das inländische Erwerbspotential um 100 000 verringern.

Steuerung der Ausländerbeschäftigung

Das Angebot an Arbeitskräften auf dem inländischen Arbeitsmarkt hängt wesentlich auch von der Zahl der ausländischen Arbeitnehmer ab, die in der Bundesrepublik Deutschland einen Arbeitsplatz suchen. Bei allen Instrumenten, die zur Steuerung der Ausländerbeschäftigung eingesetzt werden können, ist allerdings von zwei Fakten auszugehen¹⁷⁾:

1. Die Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer hat in der Bundesrepublik Deutschland zu einer Spaltung des Arbeitsmarktes geführt:

¹⁶⁾ Vgl. ebenda.

¹⁷⁾ Vgl. U. Engelen-Kefer, Beschäftigungspolitik. Köln 1980², S. 205 ff.

Ausländer übernehmen überwiegend physisch und nervlich belastende Arbeitertätigkeiten, inländische Arbeitskräfte wurden in Facharbeitertätigkeiten und Angestellten- und Beamtenberufe „umgesetzt“. Beide Arbeitsplätze ergänzen sich jedoch, d. h.: die qualifizierten Arbeitsplätze der Inländer hängen davon ab, daß die Arbeitsplätze, die jetzt die Ausländer innehaben, auch tatsächlich besetzt sind. Bei einer Rückwanderung einer größeren Zahl ausländischer Arbeitnehmer wären auch die Arbeitsplätze vieler Inländer gefährdet, wenn die Arbeitsplätze nicht anderweitig besetzt oder durch Rationalisierung eingespart werden könnten.

2. Innerhalb der EG-Länder besteht völlige Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt. Deshalb kann sich eine Lenkung der Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer nur auf diejenigen erstrecken, die aus Nicht-EG-Ländern stammen.

Trotz dieser Einschränkungen gibt es jedoch Möglichkeiten, arbeitsmarktpolitisch steuernd Einfluß zu nehmen. So läßt sich beispielsweise verhindern, daß ausländische Arbeitskräfte in Gebiete abwandern, die schon eine hohe Arbeitslosenquote aufweisen. Außerdem lassen sich Regelungen vorsehen, die es ausländischen Arbeitnehmern erleichtern, nach einer gewissen Zeit wieder in ihr Heimatland zurückzukehren. Dazu gehört die Erhaltung der erworbenen Ansprüche auf Leistungen aus dem sozialen Sicherungssystem ebenso wie die Unterstützung bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt des Heimatlandes.

Arbeitsvermittlung

Die Vermittlung von Arbeitsplätzen an Arbeitssuchende oder, wie es im Gesetz heißt, „Arbeitssuchende mit Arbeitgebern zur Begründung von Arbeitsverhältnissen zusammen zu bringen“, ist eine Hauptaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit. Diese Vermittlungstätigkeit kann insofern als Instrument zur Beeinflussung des Angebots an Arbeitskräften aufgefaßt werden, als sie einer Lenkung der verfügbaren Arbeitskräfte nach Quantität und Qualität in die offenen Stellen gleichkommt. Neben der allgemeinen Beratung der Arbeitnehmer hat die Bundesanstalt hierbei die

Möglichkeit, *Hilfen zur Förderung der regionalen Mobilität* der Arbeitnehmer zu gewähren, insbesondere Zuschüsse zu den Bewerbungskosten, Reise- und Umzugskosten, sowie Arbeitsausrüstungs-, Trennungs- und Überbrückungsbeihilfen. Für schwervermittelbare und ältere Arbeitnehmer sind Lohnkostenzuschüsse sowie die finanzielle Förderung der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen als Eingliederungsbeihilfen vorgesehen.

Berufsberatung/Berufliche Weiterbildung

Die Berufsberatung — ebenfalls eine der Hauptaufgaben der Bundesanstalt für Arbeit — ist ein klassisches Instrument zur Beeinflussung des Arbeitsangebots. Mit ihr wird versucht, Angebot und Nachfrage nach Arbeitskräften in qualitativer Hinsicht zum Ausgleich zu bringen, indem man durch entsprechende Beratung bei Berufswahl und Stellenwechsel auf die Struktur des Arbeitsangebots einwirkt.

Noch etwas weiter als bloße Beratung gehen die Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung. Die Bundesanstalt für Arbeit bietet hier folgende individuelle Förderleistungen an:

— Gewährung eines Unterhaltsgeldes in Höhe von 80 v. H. des bisherigen Nettoeinkommens bei Teilnahme an ganztägigem oder berufsbegleitendem Unterricht;

— volle oder teilweise Übernahme der Kosten, die mit dem Besuch der Lehrgänge verbunden sind;

— Zahlung von Einarbeitungszuschüssen an Arbeitgeber für die Beschäftigung von Arbeitnehmern, die eine volle Leistung am Arbeitsplatz erst nach einer Einarbeitungszeit erreichen können. Dieser Einarbeitungszuschuß soll 60 v. H. des tariflichen Arbeitsentgelts nicht übersteigen und bis zu maximal einem Jahr geleistet werden.

Die Zahl der Arbeitnehmer, die zwischen 1973 und 1978 an Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben, schwankte zwischen 69 000 und 130 000 pro Jahr¹⁸⁾.

¹⁸⁾ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II..., a. a. O., S. 32.

III. Nachfrage- oder angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik?

Lange Zeit war die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland nur reaktiv, d. h., sie beschränkte sich darauf, bei Arbeitslosigkeit Unterstützungszahlungen zu leisten und über die Arbeitsverwaltung berufsberatend und stellenvermittelnd tätig zu werden. Die Schilderung der einzelnen Möglichkeiten, sowohl auf das Angebot als auch auf die Nachfrage nach Arbeitskräften einzuwirken, hat jedoch verdeutlicht, welche vielfältigen Steuerungsinstrumente der Arbeitsmarktpolitik heute zur Verfügung stehen. Die Schaffung dieser Instrumente gründet auf dem Erkenntnis, daß Wettbewerb allein keinen sozial befriedigenden Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt garantiert. Vielmehr bedarf es gezielter Maßnahmen, um in einer Wirtschaft mit schnellem technischen Fortschritt und ständigem Strukturwandel ein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern.

Die Fülle der aufgezeigten arbeitsmarktpolitischen Instrumente darf allerdings nicht zu dem Schluß verleiten, daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit überhaupt kein Problem sei. Im Gegenteil: Jedes der genannten Instrumente kann nur begrenzte Erfolge aufweisen. Der folgende Unterabschnitt befaßt sich mit den Grenzen der Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente.

1. Grenzen der Wirksamkeit des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums

Konjunkturpolitik

Alle Instrumente der Konjunkturpolitik, die nicht unmittelbar nachfragewirksam sind, haben den entscheidenden Nachteil, daß ihr Erfolg vom Verhalten der Wirtschaftssubjekte abhängt. Dies wurde von einem früheren Wirtschaftsminister bildhaft wie folgt ausgedrückt: „Man kann die Pferde nur an die Tränke führen, aber saufen müssen sie von selbst.“ Mit anderen Worten: Niedrigzinspolitik, Steuererleichterungen, Investitionszulagen haben nur dann den gewünschten expansiven Effekt auf die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage, wenn Verbraucher und Unternehmer tatsächlich die für sie geschaffenen günstigen Rahmenbedingungen nutzen und mehr verbrauchen und investieren.

Das Verhalten der Wirtschaftssubjekte hängt indessen — wie man seit langem weiß — nicht nur von objektiven Daten ab, sondern auch sehr wesentlich von den subjektiven Zukunftserwartungen des einzelnen¹⁹⁾. So wird jemand, der befürchtet, aufgrund der schlechten Wirtschaftslage seinen Arbeitsplatz zu verlieren, kaum geneigt sein, einen größeren Teil seines Einkommens zu verausgaben selbst wenn ihm dies wegen einer Steuersenkung möglich wäre. Auch dürften noch so niedrige Zinsen ihn nicht dazu verleiten, einen Kredit aufzunehmen, um sich ein Auto anzuschaffen oder ein Haus zu bauen. Ebenso richten sich Unternehmer in ihrem Investitionsverhalten weniger nach den Kreditkonditionen und nach steuerlicher Belastung bzw. Entlastung, sondern sehr viel mehr nach den zukünftigen Absatz- und Gewinnerwartungen. Diese sind jedoch ausgesprochen schlecht, wenn die Wachstumsrate niedrig und der Nachfrageanstieg gering sind, der Kostendruck hingegen zunimmt.

Auch eine Investitionszulage bietet in einer derartigen Situation wenig Anreiz. Unternehmen, die nicht damit rechnen, daß der Absatz ihrer Produkte in absehbarer Zeit steigt, sind trotz verbilligter Investitionskosten nicht geneigt zu investieren, ihre Kapazitäten zu erweitern und zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen, weil sie befürchten, das Mehr an Produkten, das sie mit den neuen Maschinen und zusätzlichen Arbeitskräften herzustellen in der Lage sind, nicht verkaufen zu können. Unternehmen hingegen, deren Manager optimistisch in die Zukunft blicken und die im Rahmen ihrer langfristigen Strategie ohnehin eine Investition geplant haben, werden investieren bzw. die erst für später geplante Investition zeitlich vorziehen, um in den Genuß der Zulage zu kommen; sie werden sich über die unerwartete staatliche Prämie freuen. Man spricht in diesem Fall vom sogenannten *Mitnehmereffekt* der Investitionszulage²⁰⁾.

¹⁹⁾ Vgl. G. Katona, *Das Verhalten der Verbraucher und Unternehmer. Über die Beziehungen zwischen Nationalökonomie, Psychologie und Sozialpsychologie*, Tübingen 1960.

²⁰⁾ Diesen „Mitnehmereffekt“ bei den Unternehmen registriert auch der Sachverständigenrat unter Auswertung von Unternehmensbefragungen des Ifo-Instituts. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1976/77, Tz. 73.

Wegen der Unsicherheit indirekt auf die Nachfrage wirkender konjunkturpolitischer Maßnahmen befürworten viele statt dessen eine Expansion staatlicher Investitionen, also eine unmittelbare Erhöhung der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage. Die positiven Beschäftigungseffekte derartiger Maßnahmen sind seit Keynes unumstritten. Dennoch stellen sich bei Anwendung keynesianischer Rezepte folgende Probleme:

— Staatliche Gelder für Investitionen fließen zum überwiegenden Teil in die Bauwirtschaft und haben hauptsächlich dort ihre Beschäftigungswirkungen. Zwar ziehen diese positiven Effekte auch Beschäftigungswirkungen in anderen Wirtschaftsbereichen nach sich. Es bleibt indessen eine gewisse Einseitigkeit der Beschäftigungswirkungen staatlicher Investitionen bestehen.

— Es ist zu fragen, ob es über viele Jahre hinweg genügend sinnvolle öffentliche Investitionsprojekte gibt, die ausreichen, um die Lücke in der volkswirtschaftlichen Gesamtnachfrage zu schließen. Im Augenblick lassen sich zwar immer noch Defizite in der Versorgung mit öffentlichen Gütern nennen²¹⁾, doch ist anzunehmen, daß man auch hier eines Tages, ähnlich wie in anderen Wirtschaftsbereichen, an Sättigungsgrenzen stößt.

— Eine Grenze ist öffentlichen Investitionen auch dadurch gesetzt, daß die Finanzierungsmöglichkeiten über öffentliche Verschuldung nicht unerschöpflich sind. Zwar kann im Augenblick die öffentliche Verschuldung in der Bundesrepublik noch nicht als zu hoch bezeichnet werden. Denn die absolute Obergrenze der Schuldaufnahme wäre für die öffentliche Hand erst dann erreicht, wenn der Zinsendienst so groß würde, daß andere, sehr wichtige und dringliche öffentliche Ausgaben gekürzt werden müßten²²⁾.

Bei einem Anteil der Zinsen von 5 v. H. (1978) an den öffentlichen Ausgaben ist ein solcher Zeitpunkt in der Bundesrepublik (zum Vergleich: USA 14,2 v. H., Großbritannien 11,4 v. H.) aber noch lange nicht erreicht. Dessenungeachtet bleibt zu bedenken: Obwohl sich

die Wirtschaft der Bundesrepublik in den Jahren 1978 und 1979 im Aufschwung befand, ist die öffentliche Verschuldung nicht zurückgegangen, sondern hat zugenommen. Bei strenger Befolgung keynesianischer Regeln hätte man den Aufschwung jedoch zur Tilgung zumindest eines Teiles der Schulden, die in der vergangenen Rezession zu ihrer Bekämpfung aufgenommen worden sind, nutzen müssen. Dies ist unterblieben — mit Rücksicht auf die auch im Aufschwung andauernde schlechte Arbeitsmarktlage. Zu befürchten ist daher, daß die Verschuldung von Zyklus zu Zyklus mit dem Ziel, die Arbeitslosigkeit in Grenzen zu halten, immer höher getrieben wird, bis die vorhin genannte Obergrenze eines Tages erreicht ist. Von da ab wäre dann zusätzliches *deficit spending* (= Ausgeben geliehenen Geldes) nicht mehr möglich; das klassische keynesianische Instrument der Arbeitsmarktpolitik wäre ausgereizt.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Auch die Effizienz der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen darf nicht überschätzt werden. Hier ist oft der sogenannte Mitnehmereffekt nicht auszuschließen: Es werden häufig Lohnkostenzuschüsse für Projekte gewährt, die auch ohne diese Maßnahme durchgeführt worden wären. Außerdem stellen Unternehmen — so hat man festgestellt — oft Arbeitslose ein, um in den Genuß der Lohnkostensubventionen zu kommen, entlassen dafür aber andere Arbeitnehmer, so daß der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekt gleich Null ist. Probleme entstehen ferner, wenn die langfristige Finanzierung von im Zuge von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eingeleiteten Projekten nicht gesichert ist; dann ist es fraglich, was mit den Arbeitskräften geschieht, sobald die öffentliche finanzielle Förderung des entsprechenden Projektes ausläuft²³⁾.

Strukturpolitik

Der Mitnehmereffekt, der bei der zeitlich befristeten Investitionszulage im Rahmen expansiver konjunkturpolitischer Maßnahmen als auch bei den Lohnkostenzuschüssen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als unerwünschte Begleiterscheinung auftrat, beeinträchtigt nicht minder die Effizienz der

²¹⁾ Vgl. C. Schäfer, H. Tofaute, Zur Problematisierung der aktuellen und zukünftigen Finanzpolitik, in: WSI-Mitteilungen, Heft 4/1976, S. 184ff.

²²⁾ Vgl. M. Piel, D. B. Simmert, Staatsverschuldung — Ein Problemauflauf, in: Wirtschaftspolitik — Kontroversen, hrsg. von D. B. Simmert, Köln 1980, S. 335ff.

²³⁾ Vgl. dazu Engelen-Kefer, Beschäftigungspolitik, Köln 1980², S. 192ff.

Strukturpolitik. Da hier ebenfalls überwiegend mit Investitionszuschüssen gearbeitet wird, liegt die begrenzte Wirksamkeit dieses Instruments auf der Hand. Hinzu kommt die in vielen Fällen beobachtete Investitionspraxis der Unternehmen: In strukturschwachen Gebieten werden fast nur Zweigbetriebe errichtet; die Hauptwerke und ihre Verwaltungszentralen bleiben hingegen mit ihrem Sitz in den Ballungsgebieten. Das hat zur Folge, daß in den strukturschwachen Gebieten überwiegend Arbeitsplätze geschaffen werden, die nur geringere Qualifikationen erfordern und die besonders krisenanfällig sind, weil bei Auftragsmangel die Unternehmen als erstes die Produktion in ihren Zweigwerken einschränken²⁴⁾.

Arbeitszeitverkürzung

Besonders fragwürdig sind positive Beschäftigungseffekte bei Arbeitszeitverkürzungen. Ob tatsächlich durch eine Verringerung der wöchentlichen Arbeitszeit oder durch eine Verlängerung des Jahresurlaubs zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden, hängt von einer Fülle von Faktoren ab und dürfte von Betrieb zu Betrieb unterschiedlich sein. Von folgenden Überlegungen ist bei einer Abschätzung der Folgen einer Arbeitszeitverkürzung auszugehen:

— *Sind die Arbeitskräfte eines Betriebes vor der Arbeitszeitverkürzung voll ausgelastet oder besteht Leerlauf, weil die Produktion aufgrund zu geringen Absatzes bereits zurückgefahren worden ist?* Im letzteren Fall dürften Arbeitszeitverkürzungen nicht zu neuen Einstellungen, sondern nur wieder zu einer besseren Auslastung der Arbeitskräfte führen (Arbeitsintensivierung).

— *Können zusätzlich eingestellte Arbeitskräfte den durch die Arbeitszeitverkürzung bedingten Produktionsausfall ausgleichen?* Diese Frage kann man nur von Fall zu Fall beantworten. *Zum einen* spielt hier die Größe des Betriebes und seiner einzelnen Abteilungen eine Rolle. Sind zum Beispiel in einer Abteilung eines Betriebes 19 Arbeitskräfte 40 Stunden pro Woche beschäftigt (= insgesamt geleistete Arbeitsstunden: 760) und wird die Wochenarbeitszeit auf 38 Stunden verkürzt, so bleibt das Arbeitsvolumen (= 760 Arbeitsstunden) konstant, wenn eine zwanzigste Ar-

beitskraft eingestellt wird. Dies setzt allerdings voraus, daß die 19 Arbeitskräfte eine Arbeit zu verrichten haben, die nur *eine* bestimmte Qualifikation erfordert (also zum Beispiel 19 Dreher, 19 Schlosser oder 19 Buchhalter), so daß der zwanzigste, zusätzlich Eingestellte kein Allroundman zu sein braucht, der in 38 Wochenstunden 19 verschiedene Berufe ausüben muß, sondern eben die Qualifikation der übrigen 19 hat. Was aber, wenn in der entsprechenden Abteilung nur zehn Arbeitskräfte beschäftigt sind? Der Arbeitsvolumenausfall bei Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 38 Stunden betrüge dann nur $10 \times 2 = 20$ Stunden. Eine elfte Arbeitskraft würde aber 38 Stunden arbeiten und könnte deshalb nicht voll ausgelastet werden, so daß es für das Unternehmen wahrscheinlich günstiger ist zu versuchen, die Arbeitsmenge doch von den bisher Beschäftigten, eventuell durch einige Überstunden, verrichten zu lassen.

Zum anderen hängt die Möglichkeit, Produktionsausfall durch Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte aufzufangen, von technischen Gegebenheiten ab. In aller Regel gehört zu einem Arbeitsplatz außer der menschlichen Arbeitskraft ein Produktionsmittel, d. h. technisches Gerät oder eine Maschine: zum Bauarbeiter der Preßluftbohrer, zum Fließbandarbeiter der entsprechende Fließbandplatz, zur Sekretärin die Schreibmaschine, zum Buchhalter die Rechenmaschine usw. Für die im Zuge der Arbeitszeitverkürzung neu eingestellten Arbeitskräfte müssen diese Produktionsmittel auch zusätzlich beschafft werden, d. h., das Unternehmen müßte investieren. Abgesehen von den damit verbundenen Kosten lösen Neuinvestitionen aber meist Umorganisationen und Rationalisierungen im Betrieb aus, so daß als Folge der Arbeitszeitverkürzung Arbeitsplätze verloren zu gehen drohen anstatt geschaffen zu werden.

— In Kleinbetrieben, in denen jede Arbeitsfunktion mit nur ein oder zwei Personen besetzt ist, wirft Arbeitszeitverkürzung besonders schwierige Probleme auf. So kann etwa ein Betrieb mit 19 Beschäftigten (Direktor, Sekretärin, Buchhalter, Fahrer, Lagerarbeiter, Einkäufer, Verkaufsleiter usw.) eine Arbeitszeitverkürzung auf 38 Stunden nicht dadurch auffangen, daß eine zusätzliche Arbeitskraft eingestellt wird. Denn diese Arbeitskraft müßte in der Woche zwei Stunden lang die Arbeit des Buchhalters, dann zwei Stunden lang die des Fahrers, dann die der Sekretärin usw.

²⁴⁾ Vgl. ausführlicher H. Adam, Brauchen wir eine neue Wirtschaftspolitik?, Köln 1977², S. 86 ff.

übernehmen, d. h., er müßte allseitig qualifiziert sein. Da dies nicht durchführbar ist, wird ein Kleinbetrieb, um seine Produktion aufrechtzuerhalten, wahrscheinlich versuchen, über erhöhtes Arbeitstempo oder Überstunden sein Produktionsniveau zu halten.

— Wird die Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich verkürzt, bedeutet jede Neueinstellung von Arbeitnehmern für die Unternehmen eine Lohnkostenerhöhung. Diese Kostenmehrbelastung werden die Unternehmen wieder von sich abzuwälzen versuchen. Gelingt das nicht über eine Preiserhöhung, was in Zeiten der Unterbeschäftigung und bei Stagnation von Nachfrage und Absatz zu erwarten ist, werden sich die Unternehmen bemühen, den teurer gewordenen Produktionsfaktor Arbeit einzusparen und ihn durch Kapital zu ersetzen. Mit anderen Worten: Die Unternehmen werden versuchen, arbeitssparenden technischen Fortschritt zu realisieren und Rationalisierungsinvestitionen vornehmen²⁵). Die langfristige Folge von Arbeitszeitverkürzungen wäre dann also nicht Schaffung, sondern Vernichtung von Arbeitsplätzen.

Alle diese Einwände zeigen sehr deutlich, mit welchen Vorbehalten die vorhin erwähnten, rein rechnerischen Beschäftigungseffekte (eine Stunde Arbeitszeitverkürzung pro Woche entspricht einem Bedarf an Arbeitskräften von 650 000) zu versehen sind.

Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze

Zweifellos günstigere positive Beschäftigungswirkungen hätte die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze. Denn hierbei würden von denjenigen, die von der vorzeitigen Pensionierungsmöglichkeit Gebrauch machten, Arbeitsplätze geräumt, die in der Mehrzahl der Fälle von neuen Arbeitskräften besetzt werden müßten. Allerdings ist diese Maßnahme, die zu Beginn der Beschäftigungskrise 1974/75 noch sehr häufig diskutiert wurde, inzwischen wieder stark in den Hintergrund getreten. Man weiß, daß sie in Anbetracht der finanziellen Probleme, vor denen die Rentenversicherung ohnehin in den nächsten Jahren stehen wird, im Augenblick nicht zu finanzieren ist²⁶).

²⁵) Vgl. R. Krengel, Arbeitszeit und Produktivität, Untersuchungsergebnisse wissenschaftlicher Forschungsinstitute, 4. Bd., Berlin 1962.

²⁶) Zu den finanziellen Auswirkungen einer Herabsetzung der Altersgrenze vgl. L. Reyher, Beschäftigungspolitische Alternativen ..., a. a. O., S. 63ff.

2. Die Standpunkte der Sozialpartner

Angesichts der großen Palette arbeitsmarktpolitischer Instrumente und der Problematik jeder dieser Maßnahmen überrascht es nicht, wenn die beiden Sozialpartner die einzelnen Wege der Arbeitsmarktpolitik und ihren Erfolg unterschiedlich einschätzen. Dabei sind ihre in der Öffentlichkeit vorgetragenen Standpunkte von dem Versuch geprägt, wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisse mit den jeweils von ihnen zu vertretenden Interessen in Einklang zu bringen.

Die *Arbeitgeber- und Unternehmerverbände* befürworten eine nachfrageorientierte Arbeitsmarktpolitik, also Maßnahmen, die die Nachfrage nach Arbeitskräften steigern sollen, und lehnen eine Reduzierung des Arbeitsvolumens — sei es über eine Verkürzung der Arbeitszeit, sei es über eine Verringerung der Erwerbstätigenzahl — strikt ab. Im Rahmen nachfrageorientierter Arbeitsmarktpolitik treten sie für eine Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums ein. Infolgedessen plädieren sie für eine Förderung der privaten Investitionstätigkeit, d. h. für Investitionszulagen, steuerliche Erleichterungen, Verbesserung der Abschreibungsmöglichkeiten und nicht zuletzt für eine zurückhaltende, also ausreichende Unternehmenserträge sichernde Lohnpolitik. Als flankierende Maßnahmen schlagen sie Umschulung, Berufsförderung und Arbeitsbeschaffung vor²⁷).

Die *Gewerkschaften* treten demgegenüber sowohl für nachfrageorientierte als auch für angebotsorientierte Arbeitsmarktpolitik ein. In ihrem Vollbeschäftigungsprogramm vom Juli 1977²⁸) plädieren sie für eine Kombination von Maßnahmen zur Förderung des qualitativen Wachstums, zur sozialen Beherrschung des Produktivitätsfortschritts und zur Reduzierung des Arbeitsvolumens. Dabei setzen sie bei den Maßnahmen, die die Nachfrage nach

²⁷) Vgl. Arbeitslosigkeit bekämpfen ... aber wie? Rezepte und was davon zu halten ist, in: Blätter für Vorgesetzte, hrsg. vom Arbeitsring der Arbeitgeberverbände der Deutschen Chemischen Industrie e. V., 1/1979; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Arbeitszeitverkürzung: Kein geeigneter Weg für mehr Arbeitsplätze, o. O., o. J.; B. Hof, Arbeitszeitverkürzung — ein Mittel der Beschäftigungspolitik? Beiträge des Instituts der deutschen Wirtschaft zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Köln 1979.

²⁸) Vgl. Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, Düsseldorf 1977.

Arbeitskräften erhöhen soll, gänzlich andere Schwerpunkte als die Arbeitgeber. Die Einführung weiterer Zulagen für private Investitionen und vermehrte Steuer- und Abschreibungserleichterungen für die privaten Unternehmen lehnen sie ab. Statt dessen befürworten sie das klassische keynesianische Rezept: eine beschäftigungssichernde Finanzpolitik durch Ausweitung der öffentlichen Investitionen, aber auch durch unmittelbare Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst. Auch die Reduzierung des Arbeitsvolumens — sei es in Form von Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit oder Verlängerung des Urlaubs, sei es in Form der Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze — werten sie als einen Beitrag zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.

Die Argumente für und wider den Einsatz der einzelnen Instrumente sind keineswegs neu: Beide Seiten haben bereits während der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der dreißiger Jahre ähnliche Positionen eingenommen wie heute²⁹⁾. Hervorstechendes Merkmal auf beiden Seiten sind die macht- und verteilungspolitischen Interessen, die hinter den arbeitsmarktpolitischen Konzepten stehen.

Für die *Unternehmer* sind Investitionszulagen und Abschreibungserleichterungen ein willkommenes staatliches Geschenk, das mitzunehmen sie aus verständlichen Gründen gerne bereit sind und dessen Notwendigkeit ihre Verbände geschickt mit arbeitsmarktpolitischen Notwendigkeiten verbrämen. Ihr Veto gegen die Verringerung des Arbeitsvolumens hat zweifellos machtpolitische Motive: Eine Verknappung des Produktionsfaktors Arbeit

würde nämlich die Position der Arbeitgeberverbände bei Tarifverhandlungen und die der Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt erheblich schwächen und ihre Gewinnmargen verringern. Negative Beschäftigungseffekte als Folge von Ertragseinbußen entsprechen jedoch nicht einem wirtschaftlichen Sachzwang, sondern sind Resultat unternehmerischen Bemühens, ihre Gewinnspannen zu erhöhen und die Einkommens- und Vermögensverteilung zu ihren Gunsten zu verändern³⁰⁾.

Demgegenüber sind die *Gewerkschaften* daran interessiert, das Entstehen einer „industriellen Reservearmee“ auf dem Arbeitsmarkt zu verhindern und das Angebot an Arbeitskräften so knapp wie möglich zu halten. Denn das stärkt ihre Position bei Tarifverhandlungen und verbessert ihre Chancen zu verhindern, daß die Unternehmer ihren Anteil am Sozialprodukt vergrößern. Daß eine Einführung weiterer Investitionszulagen und Steuer- und Abschreibungserleichterungen nicht mit den verteilungspolitischen Zielen der Gewerkschaften vereinbar ist und deshalb von ihnen abgelehnt werden muß, versteht sich von selbst.

Arbeitsmarktpolitik und Verteilungskampf sind somit nicht zu trennen, sondern eng miteinander verwoben. Denn so wie alle wirtschaftspolitischen Maßnahmen hat auch jedes Instrument der Arbeitsmarktpolitik, wenn es eingesetzt wird, Nebenwirkungen auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Es geht beiden Sozialpartnern also nicht allein um die Schaffung oder Sicherung von Arbeitsplätzen, sondern auch um die Wahrung ihrer verteilungspolitischen Interessen.

IV. Schlußfolgerungen — Aktive Arbeitsmarktpolitik für die achtziger Jahre

Das Vorstellen der vorhandenen Instrumente angebots- und nachfrageorientierter Arbeitsmarktpolitik und das Aufzeigen ihrer Erfolge und Schwächen hat zweierlei deutlich werden lassen:

1. Die Wirtschaftspolitik steht dem Phänomen Arbeitslosigkeit nicht hilflos gegenüber. Er-

gebnisse einzelner Wirkungsanalysen zeigen vielmehr, daß durchaus Erfolge bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit erzielt werden konnten.

2. Andererseits darf die Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht

²⁹⁾ Vgl. hierzu B. Mettelsiefen, Arbeitszeitverkürzung — Eine Kontroverse ohne Ende?, in: WSI-Mitteilungen 4/1978, S. 195 ff.

³⁰⁾ Zum Verteilungskampf und den Determinanten der Einkommens- und Vermögensverteilung vgl. H. Adam, Die Einkommensverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1979²; ders., Macht und Vermögen in der Wirtschaft, Köln 1976².

überschätzt werden. Könnten die Mittel nämlich Wunder wirken, wäre die Zahl von etwa einer Million Arbeitsloser inzwischen längst beseitigt. Dem ist aber nicht so, und deshalb wäre es angesichts der für die Zukunft zu erwartenden demographischen Entwicklungen bereits als Erfolg zu werten, wenn es gelänge, die Arbeitslosigkeit auf dem gegenwärtigen Stand zu halten und einen weiteren Anstieg zu verhindern.

Die Beherrschung der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsprobleme wird eine entscheidende Voraussetzung für das Weiterbestehen der Legitimität des politischen und wirtschaftlichen Systems in der Bundesrepublik Deutschland sein. Deshalb ist es dringend ge-

boten, alle vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen und sich nicht einseitig auf angebots- oder nachfrageorientierte arbeitsmarktpolitische Konzepte zu beschränken. Nur mit einer am Ziel der Vollbeschäftigung orientierten aktiven Arbeitsmarktpolitik, die gekennzeichnet ist durch eine Kombination nachfrage- und angebotsorientierter Maßnahmen und die die Personalplanung auf Unternehmensebene stärker beachten muß³¹⁾, kann es gelingen, die drohenden Beschäftigungsschwierigkeiten im Griff zu behalten.

³¹⁾ Vgl. H. Kohl, Arbeit für alle. Zukunftsbezogene Arbeitspolitik im Interesse der Arbeitnehmer, Köln 1979.

Arbeitsmarktpolitik

Erfahrungen und zukünftige Aufgaben

I. Arbeitsmarktlage und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf

Die gegenwärtig ansteigende Arbeitslosigkeit und die eher düsteren Zukunftsaussichten erfordern dringend eine Besinnung auf die bisherigen Erfahrungen der Arbeitsmarktpolitik. Ein solcher Rückblick ist auch zur richtigen Einschätzung der gegenwärtigen Lage notwendig, da die Erfolge unserer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den siebziger Jahren zum Teil auf Voraussetzungen beruhen, die zukünftig nicht mehr gelten werden. Im Folgenden werden thesenartig die zu erwartenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus den zurückliegenden Jahren erörtert.

These 1: Größere Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt sind auf der Arbeitsangebotsseite mittelfristig nicht zu erwarten. Beschäftigungsdefizite werden sich daher künftig unmittellbar in offener Arbeitslosigkeit ausdrücken.

Die weltweite Rezession seit 1974 brachte die Wirtschaft aller westlichen Länder in Schwierigkeiten. Die Bundesrepublik Deutschland hat diese Schwierigkeiten nach ziemlich einhelligem Urteil vergleichsweise gut bewältigt: Niedrige Inflationsraten, eine mittlere Arbeitslosenquote, andauernde Exporterfolge und eine harte Mark haben zu dem Gütezeichen „Modell Deutschland“ geführt. Gemessen an zwei anderen Kriterien schneidet die Bundesrepublik jedoch nicht so günstig ab: Ihre Wachstumsraten waren gegenüber anderen Ländern bescheiden, und beim Beschäftigungsniveau mußte sie erhebliche Verluste hinnehmen.

Die meisten vergleichbaren westlichen Länder haben während der letzten Rezession ihr Beschäftigungsvolumen gehalten; einige Länder — z. B. die USA und Schweden — haben ihr Beschäftigungsvolumen sogar erheblich erhöht. Dagegen hat sich in den fünf Jahren

von 1973 bis 1977 die Zahl der Beschäftigten in der Bundesrepublik um 1,7 Millionen, d. h. um 6,5 Prozent vermindert! Dieser drastische Rückgang des Beschäftigungsvolumens blieb politisch fast unbemerkt, weil man die Aufmerksamkeit vor allem auf die Arbeitslosigkeit richtete. Es sprechen jedoch mehrere Gründe dafür, daß wir es hier mit einer Sonderentwicklung der Bundesrepublik zu tun haben, die sich in dem kommenden Jahrzehnt nicht mehr fortsetzen wird.

Mit statistischen Beobachtungen und Berechnungen läßt sich zeigen, daß die Beschäftigungsverluste vor allem durch drei Faktoren aufgefangen wurden, die sich nicht in der offenen Arbeitslosenquote ausdrückten:

1. Während in fast allen Vergleichsländern die Frauenerwerbsquote auch während der Rezessionsjahre weiter anstieg — in Schweden sogar von 62 auf 70 Prozent —, blieb sie in der Bundesrepublik konstant bei 48,5 Prozent! Diese Stagnation drückt sich zum Teil im Anstieg der sogenannten Stillen Reserve auf schätzungsweise 650 000 Personen aus. Meines Erachtens läßt sich jedoch der Trend einer steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen langfristig nicht aufhalten, weil dieser Trend durch vielfältige Motive und soziale Wandlungsprozesse gestützt wird.

2. Als Folge einer forcierten Politik der Frühverrentung sank die Erwerbsquote der 60- bis 65jährigen von 41,3 Prozent (1973) auf 30,5 Prozent (1977) und entlastete den Arbeitsmarkt auf diese Weise erheblich. Aus sozialpolitischen Gründen war die Einführung der flexiblen Altersgrenze sicherlich begrüßenswert; sie begünstigte aber auch den Abbau altersgerechter Arbeitsplätze. Darüber hinaus sind die beschäftigungspolitischen Effekte der Frühverrentung weitgehend ausgeschöpft und lassen sich kaum wiederholen.

3. Schließlich wurde durch die Beendigung der Ausländeranwerbung, durch Nichtverlängerung von Arbeitsverträgen und dergleichen die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer zwischen 1974 und 1977 um rund 450 000 vermindert. Auch dieser Prozeß der Ausländerverdrängung ist in den achtziger Jahren nicht zu wiederholen. Die meisten Ausländer, die jetzt noch hier sind, werden auch bleiben. Hinzu kommt, daß jetzt die zweite Generation der Ausländer auf den Arbeitsmarkt drängt und dort den Angebotsdruck erhöht.

Aus den angeführten Gründen sind derartige Entlastungseffekte des Arbeitsmarktes künftig nicht mehr zu erwarten. Beschäftigungsdefizite werden sich dann unmittelbar in der politisch bedeutsameren Statistik der offenen Arbeitslosigkeit niederschlagen.

These 2: Die gegenwärtige Struktur der Arbeitslosigkeit erschwert unmittelbare beschäftigungspolitische Erfolge. Der zu befürchtende Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit wird künftig auch die politisch sensitiveren Gruppen des Arbeitsmarktes treffen, vor allem voraussichtlich die Jugendlichen.

Unabhängig von technologie-, energie- und wachstumspolitischen Problemen wird die Erreichung der Vollbeschäftigung allein schon durch die demographische Entwicklung, d. h. durch den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in den Arbeitsmarkt, erschwert. Zum anderen hat sich aber auch die Struktur der Arbeitslosigkeit durch mehrfache „Aussiebnungsprozesse“ zunehmend verschlechtert. Vergleicht man die Sondererhebungen der Bundesanstalt für Arbeit Ende September 1975 mit Ende September 1979, dann sind vor allem folgende Veränderungen bemerkenswert: Während 1975 nur jeder zehnte der registrierten Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung war, traf das 1979 schon für jeden fünften zu; 1975 wies jeder fünfte Arbeitslose gesundheitliche Einschränkungen auf, 1979 jeder dritte. Erhöht hat sich außerdem der Anteil der Frauen unter den Arbeitslosen, und insbesondere der der Schwerbehinderten. Je länger die hohe Arbeitslosigkeit andauert, desto mehr wirken sich die Selektionskriterien, die Arbeitgeber bei Entlassungen und Einstellungen anwenden, auf die Zusammensetzung des Bestandes der Arbeitslosen aus. Er reichert sich immer mehr mit „Schwervermittelbaren“ an, die auch bei steigender Nachfrage kaum mehr einen Arbeitsplatz finden. Offene Stel-

len bleiben dann trotz hoher Arbeitslosigkeit entweder unbesetzt, oder sie werden eher durch Neuzugänge aus dem Ausbildungssystem oder aus der „stillen Reserve“ besetzt als aus dem Reservoir der registrierten Arbeitslosen¹⁾.

Neben anderen Faktoren ist diese Verschlechterung der Struktur der Arbeitslosigkeit auch mitverantwortlich für die zu beobachtende Diskrepanz zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswirkung. Das reale Wirtschaftswachstum erreichte im Jahre 1979 4,4 Prozent; dennoch erhöhte sich die Zahl der Beschäftigten lediglich um 318 000 Personen (d. s. 1,26 Prozent), und die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl fiel nur um rund ein Drittel des Beschäftigungsgewinns, d. h. um 116 970 Personen.

Ein überdurchschnittlicher Anteil der jetzt schon hohen Arbeitslosigkeit wird von sogenannten Randgruppen des Arbeitsmarktes getragen. Für Ältere, für Behinderte, für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, für Personen ohne Berufsausbildung und für Frauen wird es künftig sicherlich noch schwieriger werden, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, wenn sie einmal arbeitslos geworden sind. Aber auch, wenn diese „Randgruppen“ des Arbeitsmarktes einen noch höheren Anteil der steigenden Arbeitslosigkeit zu tragen haben, werden sie nicht die Gesamtlast übernehmen können. Die „Kerngruppen“ der Arbeitnehmer, die von den bisherigen Beschäftigungsdefiziten weniger betroffen waren, würden dann mit einem erheblich höheren Risiko unfreiwilliger Arbeitslosigkeit konfrontiert. Politisch wahrscheinlich wären dann massive Bemühungen der Gewerkschaften um Beschäftigungssicherung für die bereits beschäftigten (und gewerkschaftlich organisierten) Arbeitnehmer. Die Folge könnte dann eine wesentlich höhere Jugendarbeitslosigkeit sein, die die Bundesrepublik mit ihrem vergleichsweise leistungsfähigen System der beruflichen Bildung bisher (im Gegensatz zu anderen Ländern) noch vermeiden konnte.

¹⁾ Für umfassende Analysen zur Dynamik und Strukturierung der Arbeitslosigkeit vgl. u. a. Franz Egle, Ansätze für eine systematische Beobachtung und Analyse der Arbeitslosigkeit, Nürnberg 1979; Dieter Freiburghaus, Dynamik der Arbeitslosigkeit, Meisenheim am Glan 1978; mehrere Beiträge von Christian Brinkmann in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; Günther Schmid, Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein im Taunus 1980.

These 3: Der Arbeitsmarkt ist gespalten; Kräfteangebot und Kräfte Nachfrage stehen in einem zunehmenden Ungleichgewicht. Dieses Ungleichgewicht ist vor allem berufsfachlicher und qualifikationsspezifischer Natur; es könnte zu einem Engpaß für die „Modernisierung der Volkswirtschaft“ werden.

Trotz hoher Arbeitslosigkeit gibt es Teilarbeitsmärkte, in denen ein mangelndes Angebot an qualifizierten Kräften vorhanden ist; diese Diskrepanz hat sich in den vergangenen Jahren verschärft. Insgesamt gab es Ende September 1979 in 87 (von insgesamt 328) Berufsordnungen mehr offene Stellen für Arbeitskräfte mit beruflicher Qualifikation als entsprechende Arbeitslose. Ein Jahr zuvor waren es 63 Berufsordnungen²⁾. Ohne die Offene-Stellen-Statistik zu strapazieren, lassen sich doch folgende Trends erkennen:

Teilarbeitsmärkte mit erheblichem Mangel an qualifizierten Kräften sind vor allem: Bau- und Baunebenberufe (vor allem Maler, Lackierer, Betonbauer, Verputzer, Dachdecker, Fliesenleger), Metall- und Elektrikerberufe (vor allem Schlosser- und Installateurberufe); einen beständigen Bedarf in den letzten Jahren gab es bei Flach- und Tiefdruckern, Tischlern und Modellbauern, in Berufen des Hotel- und Gaststättengewerbes (vor allem Köche), in Ingenieurberufen, gehobenen Gesundheitsberufen (vor allem Masseure und Krankengymnasten), bei Zahntechnikern, bei Technikern, Elektronikern und Fachleuten der Datenverarbeitung.

Besondere Arbeitsplatzdefizite gab es dagegen in den Teilarbeitsmärkten für Büro- und Verwaltungsberufe, bei den Warenkaufleuten, bei einigen Pflegeberufen (z. B. Kinderpflegerinnen, Krankenpflegerinnen), bei Hilfsarbeitern, Lager- und Transportarbeitern, vor allem jeweils bei Kräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Einige der Teilarbeitsmärkte mit einem schon derzeit größeren Kräftebedarf könnten sich zu einem Engpaß für die „Modernisierung der Volkswirtschaft“ entwickeln. Es konzentrieren sich hier Bedarfsbereiche, die auch in zentralen Bereichen der „Modernisierung“ eine Rolle spielen: Qualifizierte Kräfte in Bau- und Baunebenberufen, in Metall- und Elektrikerberufen werden verstärkt benötigt, wenn alterna-

tive, arbeitsintensive Energietechnologien entwickelt und installiert werden sollen; sie werden verstärkt benötigt, wenn Wärmedämmungsmaßnahmen, Altbau- und Wohnungsmodernisierung und die Verbesserung der städtischen Infrastruktur forciert werden sollen. Ähnliches gilt für Techniker, Ingenieure, Datenverarbeitungsfachleute, wenn die Bereiche der Sozialtechnologie und des Umweltschutzes expandieren sollen.

Die Spaltung des Arbeitsmarktes scheint vor allem zwei Ursachen zu haben: Einmal eine tiefgreifende Veränderung von Verhaltens- und Wertmustern (u. a. eine sinkende Neigung, bestimmte manuelle Berufe anzustreben); aber auch eine mangelnde Anpassung der Arbeitsorganisation an gestiegene Anforderungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitgestaltung. Daneben sind Mängel im beruflichen Ausbildungssystem zu verzeichnen. Anzeichen solcher Defizite, die wir hier nicht ausführlicher diskutieren können, sind mehrfach bestätigte Beobachtungen, daß hinter der vielzitierten Facharbeiterlücke häufig weniger der Mangel an Facharbeitern mit speziellen Kenntnissen der Stoffbearbeitung steht als der Mangel an flexiblen Fachkräften mit allgemeineren Qualifikationen wie Abstraktionsvermögen, Verantwortung, Selbständigkeit und Lernfähigkeit. Erforderlich scheint eine berufliche Erstqualifikation mit breiteren Kenntnissen und auch eine Überprüfung der derzeitigen Ausbildungssituation im Handwerk, wo wesentlich mehr Lehrlinge ausgebildet werden, als dieser Wirtschaftszweig selbst beschäftigen kann. Die neuerlichen Schwierigkeiten von Jugendlichen mit abgeschlossener Berufsausbildung, einen Arbeitsplatz zu finden, weisen in dieselbe Richtung.

Die Arbeitsmarktpolitik der achtziger Jahre wird vor großen Aufgaben stehen. Optionen zur massiven angebotsseitigen Entlastung des Arbeitsmarktes, wie sie in den siebziger Jahren genutzt werden konnten, stehen in den achtziger Jahren nicht zur Verfügung. Technologiepolitisch bedingter Freisetzungsdruk und demographisch bedingter zusätzlicher Angebotsdruck zwingen die Arbeitsmarktpolitik im Gegenteil dazu, vielmehr als bisher beschäftigungsausweitende Wachstumspolitik zu unterstützen. Die sich verschlechternde Struktur des gegenwärtig schon viel zu hohen Arbeitslosenbestandes fordert die Arbeits-

²⁾ Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) Nr. 3/1980, S. 202.

marktpolitik heraus, ihre eigenen Maßnahmen zur Wiedereingliederung „schwervermittelbarer“ Personen wirksamer zu machen. Das zunehmende qualifikationsspezifische Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt in Ver-

bindung mit einem zu erwartenden beschleunigten technologischen und sozialen Wandel zwingt zu erheblichen Anstrengungen, um die erforderlichen Anpassungsprozesse von Angebot und Nachfrage zu bewältigen.

II. Umfang, Struktur und Wirksamkeit des gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums

Zur Beurteilung der künftigen Gestaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist es zunächst erforderlich, sich den derzeitigen finanz- und beschäftigungswirksamen Umfang der Arbeitsmarktpolitik gegenwärtig zu machen. Dazu zunächst

These 4: Gemessen am Bruttosozialprodukt gibt Schweden etwa fünfmal mehr für aktive Arbeitsmarktpolitik aus als die Bundesrepublik; entsprechend trägt die schwedische Arbeitsmarktpolitik mehr zur Erreichung der Vollbeschäftigung bei als die Bundesrepublik. Gemessen am Kriterium der Beschäftigungseffektivität steht die Bundesrepublik vergleichsweise günstiger da als Schweden. Es besteht in der Bundesrepublik also noch ein erheblicher Spielraum für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die jährlichen Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit sind mittlerweile auf rund 20 Mrd. DM angestiegen (1979). Davon entfallen rund 9 Mrd. DM auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, also auf die Kompensation des Einkommensverlustes der Arbeitslosen. Die restlichen 11 Mrd. DM sind im weitesten Sinne „aktive Maßnahmen“ der Arbeitsmarktpolitik. Die Maßnahmenpalette umfaßt die Förderung der beruflichen Bildung, Vermittlungs- und Beratungsaktivität der Arbeitsämter, Rehabilitation, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeit und Schlechtwettergeld, Eingliederungsbeihilfen — um die wichtigsten zu nennen.

Von der Vermittlungs- und Beratungsaktivität einmal abgesehen, deren Beschäftigungseffekt nicht zu beziffern ist, hat das finanzwirksame arbeitsmarktpolitische Instrumentarium seit 1973 im Jahresdurchschnitt einen Nettobeschäftigungseffekt von 316 000 Personen erzielt; das sind rund 1,25 Prozent aller Erwerbstätigen, d. h. um diese Zahl wäre die Arbeitslosigkeit höher gewesen. Allerdings handelt es sich hier um Maximalwerte, weil die Schät-

zungen mögliche Mitnehmer- und Verdrängungseffekte nicht enthalten.

Diese Zahlen können sich sehen lassen, vergleicht man sie etwa mit den Beschäftigungseffekten der Fiskal- und Regionalpolitik; sie sind jedoch ziemlich bescheiden, wenn man sie mit der schwedischen Arbeitsmarktpolitik vergleicht. Gemessen am Bruttosozialprodukt gibt Schweden etwa fünfmal soviel wie die Bundesrepublik für selektive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus. Der jahresdurchschnittliche Nettobeschäftigungseffekt von 1973—78 betrug 3,15 Prozent (gegenüber 1,25 Prozent in der Bundesrepublik).

Wenn man nun einmal für Schweden und die Bundesrepublik die Rechnungen gegenüberstellt, wie hoch der Beschäftigungseffekt von 1 Prozent Ausgaben des Bruttosozialprodukts für Arbeitsmarktpolitik ist, so stellt man erstaunt fest, daß die bundesrepublikanische Arbeitsmarktpolitik — gemessen an diesem Kriterium — effektiver ist als die schwedische. Es scheint also eine Schwelle zu geben, nach der die Beschäftigungseffektivität selektiver Arbeitsmarktpolitik sinkt. Schweden scheint diese Schwelle erreicht zu haben, die Bundesrepublik noch nicht; d. h. gemessen an diesem Kriterium hat die Bundesrepublik noch ein erhebliches Potential an aktiver Arbeitsmarktpolitik auszuschöpfen.

These 5: Die gegenwärtige Struktur des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist überwiegend ein Reflex der ungünstigen Arbeitsmarktlage. Auf diese Weise werden systematisch vorbeugende und produktive Maßnahmen vernachlässigt. Die Arbeitsmarktpolitik muß künftig wieder stärkeres Gewicht auf die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und auf vorbeugende Anpassung an wirtschaftlichen und technologischen Wandel legen.

Von der Struktur her betrachtet, unterscheidet sich Schweden von der Bundesrepublik

vor allem durch eine höhere Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung (die gezielt auch antizyklisch eingesetzt wird), durch höhere Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und durch eine erheblich größere Zahl an geschützten Arbeitsplätzen für Behinderte, gesundheitlich eingeschränkte oder ältere Erwerbspersonen.

Ohne dem schwedischen Modell das Wort zu reden, stimmt es jedoch bedenklich, daß in der Bundesrepublik die realen Ausgaben zur Förderung der beruflichen Bildung seit 1973 gesunken sind. Während die (zusammengefaßten) Ausgaben für berufliche Bildung 1973 rund 1,8 Mrd. DM betragen, war ihr Umfang 1979 mit 2,2 Mrd. DM nominal nur geringfügig höher, was real unter Einbeziehung des Kaufkraftverlustes ein Sinken bedeutet. Auf diese bedenkliche Entwicklung hat mittlerweile auch die Politik reagiert. Mit der 5. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes und vor allem auch mit dem jüngsten Sonderprogramm der Bundesregierung wird die Betonung wieder stärker auf Qualifizierungsmaßnahmen gesetzt.

Demgegenüber stiegen die Ausgaben für Maßnahmen der Wiedereingliederung, Rehabilita-

tion und Arbeitsbeschaffung von rund 0,5 Mrd. DM (1973) auf knapp 3 Mrd. DM im Jahr 1979. Diese Ausgabenentwicklung ist sicherlich ein Reflex der schwierigen Arbeitsmarktsituation. Man muß sich jedoch fragen, ob die Arbeitsmarktpolitik nicht Opfer eines Teufelskreises ist, den es zu durchbrechen gilt: Die wirklich vorbeugenden, produktiven und unzweifelhaft effektiven Maßnahmen der Qualifikationsförderung³⁾ sind in der Vergangenheit gegenüber den überwiegend verteilungs- und sozialpolitisch motivierten Maßnahmen der Rehabilitation, Wiedereingliederung und zeitlich befristeten Arbeitsbeschaffung zurückgetreten. Von dem Sonderproblem der Rehabilitation einmal abgesehen (die unabhängig von der Arbeitsmarktlage dringend nötig ist), ist jedoch der qualitative und der quantitative Beschäftigungseffekt der Eingliederungsbeihilfen und der traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach allen Wirkungsanalysen, die wir kennen, von allen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten am zweifelhaftesten⁴⁾. Hier muß die Arbeitsmarktpolitik in Zukunft neue Akzente setzen, die in den jüngsten Maßnahmen der Bundesregierung zum Teil auch schon aufgegriffen wurden.

III. Der künftige Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur „Modernisierung der Volkswirtschaft“

These 6: Die Arbeitsmarktpolitik kann sowohl nachfrage- wie angebotsseitig zur wachstumspolitischen Expansion der Beschäftigung beitragen — besonders durch Ausweitung anpassungsbedingter betrieblicher Qualifizierung und durch Steuerung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in latente, dauerhafte Bedarfsbereiche. Durch Beseitigung qualifikationsbedingter Engpässe kann die Arbeitsmarktpolitik auch den Spielraum für expansive globale Beschäftigungspolitik erweitern.

³⁾ Nach einer Analyse von Infratest weisen Arbeitskräfte, welche ihre derzeitige berufliche Position durch Teilnahme an vom Arbeitsamt geförderten beruflichen Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen erreicht haben, das insgesamt geringste Betroffenheitsrisiko von Arbeitslosigkeit unter den Befragten aus. Vgl. Bernhard von Rosenblatt und Christoph F. Büchtemann, Arbeitslosigkeit und berufliche Wiedereingliederung 1977/1978, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4/1980.

Nach meiner Einschätzung gewinnen in Zukunft selektive Wachstumsstrategien an Bedeutung, weil globale beschäftigungspolitische Programme nicht nur an Grenzen der wirtschaftspolitischen Durchsetzungsfähigkeit, sondern auch an Grenzen der beschäftigungspolitischen Effektivität stoßen. Wenn

⁴⁾ Vgl. vor allem Eugen Spitznagel, Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) — Eine empirische Analyse, Nürnberg 1980 (BeitrAB 45); Günther Schmid und Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein/Ts. 1980; Günther Schmid und Helmut Wilke, Quantitative Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel der Eingliederungsbeihilfen für schwervermittelbare Arbeitslose: Ein Anwendungsfall und seine methodischen Probleme, in: Discussion Paper Series of the International Institute of Management of the Science Center Berlin, IIM/dp 80—31.

die These richtig ist, daß vor allem in den politisch konsensfähigen Bedarfsbereichen (Energieeinsparung, Umweltschutz, Altbausanierung, Verbesserung des Wohnumfeldes), die Gegenstand einer selektiven Wachstumspolitik wären, sich schon heute Qualifikationsengpässe andeuten, dann gewinnt die Förderung der Ausbildung qualifizierten Personals für Mangelberufe eine besondere Bedeutung. Diese Möglichkeit ist auch deshalb wichtig, weil hier der Bund über die Bundesanstalt für Arbeit und die Arbeitsämter ohne Umwege über Länder und Gemeinden unmittelbar auf der lokalen Ebene tätig werden kann. Für die Wirksamkeit bundespolitisch konzipierter Maßnahmen liegt darin ein unschätzbare Vorteil.

Zugleich ist die Förderung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen — also der Humankapitalbildung und -erneuerung — diejenige Form der Subventionierung des privaten Sektors, bei der positive Beschäftigungseffekte am ehesten zu erwarten sind. Während die Unternehmen die (durch die übliche staatliche Investitionsförderung begünstigte) Sachkapitalbildung notfalls immer auch über den Kapitalmarkt finanzieren könnten, können Humankapitalinvestitionen nicht bilanzwirksam aktiviert und zur Kreditgrundlage gemacht werden. Wenn die Möglichkeiten der Eigenfinanzierung begrenzt sind, dann unterbleiben Humankapital-Investitionen eher als Sachkapital-Investitionen⁵⁾.

Selbst in wirtschaftlich günstiger Situation unterbleiben oft weiterbildende Personalinvestitionen, weil die Unternehmen an kurzfristiger Gewinnmaximierung orientiert sind und ihr Personal für Fortbildung und Umschulung nicht freistellen können oder wollen. Alle vorhandenen Kapazitäten werden dann für die Produktion eingesetzt. Der Druck von Terminaufträgen und vor allem der Akkordlohn kommen hinzu: Meister und qualifizierte Fachkräfte sind ohne Garantie ihres Mehrverdienstes oder entsprechender Kompensation nicht bereit, erhebliche Zeit für die Anleitung von Anlernkräften aufzuwenden. Qualifikationsengpässe werden dann durch Überstunden und/oder durch Rekrutierung am (ohnehin knappen) externen Teilarbeitsmarkt gelöst.

⁵⁾ Vgl. Fritz W. Scharpf, Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik, in: Discussion Paper Series of the International Institute of Management of the Science Center Berlin, IIM/dp 80—42.

Eine Überbietungskonkurrenz am externen Markt für qualifizierte Fachkräfte ist dann wahrscheinlich.

Staatliche Finanzhilfen — wie etwa die Zuschüsse zur innerbetrieblichen Qualifizierung im sogenannten 500-Millionen-Programm des Bundesarbeitsministers vom Sommer 1979 — treffen hier also oft auf einen tatsächlichen Entwicklungsengpaß der Unternehmen und können deshalb wirksam zur Beschäftigungsausweitung beitragen. Insofern Qualifikationsengpässe mitverantwortlich für inflatorische Prozesse sind und insofern globale beschäftigungspolitische Impulse (sei es über Steuernachlässe oder staatliche Investitionen über deficit spending) durch Inflation eingeschränkt werden, könnte auf diese Weise auch der Spielraum für globale Beschäftigungspolitik erweitert werden.

Nach allem, was wir hier bisher über die Wirksamkeit des sogenannten 500-Millionen-Programms wissen, wurde mit diesem Programm in vielen Unternehmen ein tatsächlicher Engpaß getroffen, dessen Beseitigung nicht nur günstige beschäftigungspolitische Wirkungen hat, sondern generell die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit vor allem von kleineren und mittleren Unternehmen fördert. In zahlreichen Unternehmungen hat dieses Programm vermutlich auch den entscheidenden Anstoß gegeben, der Planung mittel- und längerfristiger Personalinvestitionen größere Aufmerksamkeit zu widmen. Eher als die kapitalbezogene Investitionsförderung sollte deshalb die Qualifikationsförderung auch außerhalb der politisch geförderten Wachstumsbereiche zum Instrument einer *generellen* angebotsorientierten Politik gemacht werden.

Das 500-Millionen-Programm hat auch den Anstoß zu einer Wende bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegeben: Stand bei den bisherigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen das verteilungs- und sozialpolitische Motiv im Vordergrund, möglichst vielen Arbeitslosen die Möglichkeit kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln und ihnen auf diesem Wege wieder erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verschaffen, so steht jetzt das Motiv der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen in latenten Bedarfsbereichen wie Soziale Dienste, Verbesserung des Wohnumfeldes und der sozialen Infrastruktur im Vordergrund. Auch dieser Programmteil wurde von den Trägern in Kommunen und Wohlfahrts-

verbänden verhältnismäßig gut aufgenommen. Über den längerfristigen Erfolg läßt sich im Augenblick noch nichts Definitives sagen.

Bisherige Erfahrungen zeigen jedoch, daß der entscheidende Engpaß hier das Zusammenspiel verschiedener lokaler Akteure ist, vor allem zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung; die Arbeitsmarktpolitik kann hier nur die Initialzündung geben, während die Garantie der Dauerarbeitsplätze Gegenstand der kommunalen oder länderspezifischen Sozial- und Infrastrukturpolitik ist. Ein Ergebnis dieses Sonderprogramms wird möglicherweise sein, daß langfristig eine Finanzreform erforderlich sein wird, mit deren Hilfe die Gemeinden in stärkerem Maße beschäftigungspolitische Mitverantwortung tragen können.

These 7: Auch bei erfolgreichen selektiven Wachstumsstrategien wird mittelfristig mit einem Beschäftigungsdefizit zu rechnen sein. Selektive Strategien zur Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens werden darum zur Erreichung der Vollbeschäftigung erforderlich sein. Unter den zahlreichen Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung erscheinen selektive Strategien am erfolgversprechendsten, die den vorhandenen Arbeitszeitpräferenzen bestimmter Gruppen und den organisatorischen Möglichkeiten bestimmter Bereiche Rechnung tragen.

Die Hoffnung, daß Beschäftigungsausweitung allein das zu erwartende Beschäftigungsdefizit beseitigen könnte, hat heute auch bei engagierten Befürwortern einer keynesianischen Nachfrageausweitung einer gewissen Resignation Platz gemacht. Auch sie suchen deshalb nach Möglichkeiten zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit durch Umverteilung des vorhandenen oder zu erwartenden Arbeitsvolumens — sprich: durch Verkürzung der Lebens-, Jahres- oder Wochenarbeitszeit der Beschäftigten. Dabei sind allerdings die Möglichkeiten einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentung bereits weitgehend ausgeschöpft. Größeres Interesse besteht dagegen an „gleitenden Übergängen“ in den Ruhestand, die allerdings — jedenfalls im Ausland — eher zu einer Verlängerung des Arbeitslebens zu führen scheinen.

Ebenso skeptisch sind Forderungen nach einer weiteren Verlängerung der Schul- und Ausbildungszeiten zu beurteilen, die weithin den eigenen Wünschen und Bedürfnissen der Betroffenen zuwiderlaufen. Anders steht es

dagegen mit allen Möglichkeiten der beruflichen und allgemeinbildenden Weiterbildung während des Berufslebens bis hin zum nachgeholt Hochschulstudium und zu längeren „sabbaticals“. Ihnen fehlt der Zwangscharakter der verlängerten Ausbildungszeit, und sie können gezielt für den weiteren beruflichen Aufstieg oder für die persönliche Entfaltung eingesetzt werden. Was hier fehlt, sind Finanzierungsmodelle, die während derartiger längerer Unterbrechungen des Berufslebens den (Familien-)Lebensstandard sichern können. Privatwirtschaftliche Lösungen (etwa nach dem Vorbild der Bausparverträge und möglicherweise mit einer staatlichen Ausfallgarantie) wären hier durchaus denkbar, sind aber bisher nicht in Sicht.

Die Diskussion um kurzfristig realisierbare Lösungen, die eine spürbare Arbeitsmarktentlastung bringen sollen, konzentriert sich deshalb auf die Verlängerung des Jahresurlaubs und die Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Wegen der befürchteten größeren Organisationsprobleme richtet sich der Widerstand der Arbeitgeberseite derzeit vor allem gegen die Vorschläge für eine kürzere Arbeitswoche. Aber das eigentliche Problem liegt in beiden Fällen in der Tatsache, daß kostenneutrale Arbeitszeitverkürzungen nicht einkommensneutral sein können, und umgekehrt. Gewiß ist auch bisher schon im Rahmen der jährlichen Tarifverhandlungen die insgesamt verfügbare Verteilungsmasse auf Löhne, Urlaub und Arbeitszeit aufgeteilt worden — aber doch unter Bedingungen, die immer auch einen Zuwachs bei den Reallöhnen erbrachten. Ein rascherer, arbeitsmarktpolitisch motivierter Fortschritt in der Arbeitszeitverkürzung, der über die subjektiven Einkommens-/Freizeit-Präferenzen der Arbeitnehmer hinausginge, müßte deshalb entweder die Kostenbelastung der Unternehmen erhöhen oder die Gewerkschaften in Schwierigkeiten bringen, deren Mitglieder in der großen Mehrzahl auf das volle Einkommen einer vollen Arbeitswoche durchaus angewiesen sind.

Zwar hatte die kontinuierliche Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit bisher von allen Arbeitszeitmaßnahmen die stärksten Entlastungswirkungen und wird sie auch weiterhin haben; so betrug die vom IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg) geschätzte Beschäftigungswirkung beispielsweise für das Jahr 1979 203.000 Perso-

nen. Auch aus sozial- und gesundheitspolitischen Gründen wird eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit ein vorrangiges Ziel der gewerkschaftlichen Tarifpolitik sein. Darüber hinausgehende globale Lösungen der Arbeitszeitverkürzung wären jedoch wohl schwer durchzusetzen. Denkbar wäre allenfalls eine gesetzlich unterstützte Reduzierung der Überstunden, deren Arbeitsvolumen 1977 allein 1,9 Millionen Arbeitskräfte betrug. Im Rahmen einer novellierten Arbeitszeitordnung und kollektivvertraglicher Vereinbarungen wären Regelungen denkbar, die die pro Jahr maximal zulässige Gesamtarbeitszeit eines Beschäftigten festlegen. Innerhalb dieses Kontingents wäre dann sowohl produktionstechnisch erwünschte wie freizeitbedingte Flexibilität möglich. Zumindestens ein Teil des so reduzierten Überstundenvolumens könnte dann zu Neueinstellungen führen.

Aussichtsreicher erscheinen aber auch hier *selektive* Strategien, die den vorhandenen Arbeitszeit-Präferenzen bestimmter Gruppen und den organisatorischen Möglichkeiten bestimmter Bereiche Rechnung tragen. Für solche Lösungen gibt es in der Tat auch kurzfristig gewisse Spielräume.

Während die Mehrheit der Industriearbeiterschaft noch auf das volle Arbeitseinkommen angewiesen ist, nehmen unter den höheren Bildungs- und Einkommensgruppen bei den Angestellten und Beamten die Freizeitpräferenzen zu. Parallel zur Emanzipationsbewegung der Frauen entwickeln sich hier auch partnerschaftliche Familienstrukturen, in denen beide Eltern sich Hausarbeit und Kindererziehung teilen und beide die Selbstverwirklichung im Beruf suchen. Gleichzeitig wächst auch die Zahl der Einpersonenhaushalte. Beide Gruppen sind zwar an Berufsarbeit interessiert, aber nicht in gleicher Weise auf das Volleinkommen angewiesen wie der alleinverdienende Familienvater, der von den Industriegewerkschaften in erster Linie repräsentiert wird. Bei beiden Gruppen ist deshalb das Interesse an (einkommensmindernder) Arbeitszeitverkürzung schon jetzt außergewöhnlich groß und nimmt offenbar noch zu.

Allerdings sind diese Präferenzen mit der allenfalls angebotenen Halbtagsarbeit (die zu meist den Verzicht auf jeden beruflichen Aufstieg einschließt) nicht angemessen zu realisieren. Gefordert werden vielmehr flexible Regelungen der Wochen- und Jahresarbeitszeit,

die vermutlich überwiegend eher bei zwei Dritteln oder drei Vierteln der regulären Vollarbeitszeit liegen werden. Organisatorisch wären derartige Regelungen in vielen Dienstleistungsberufen wohl leichter durchzuführen als in der Industriearbeit.

Arbeitsmarktpolitisch motivierte Aktionen hätte man deshalb auch eher von den Beamten und Angestelltengewerkschaften erwarten können als ausgerechnet von der IG Metall. Jedenfalls könnte hier die Marktführerfunktion bei der Entwicklung und Verwirklichung flexibler Arbeitszeitregelungen durchaus vom öffentlichen Dienst übernommen werden, und die Arbeitsmarktpolitik täte gut daran, die äußerst zögernden Schritte der öffentlichen Dienstherren mit politischem Nachdruck (und mit praktikablen Lösungsvorschlägen für die noch offenen versorgungsrechtlichen Probleme) zu beschleunigen.

These 8: Die „Anreicherung“ des Arbeitslosenbestandes mit schwervermittelbaren Gruppen erfordert zusätzlich auch Strategien der Umverteilung der Arbeitslosigkeit. Die bisherigen Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen schwervermittelbarer Arbeitsloser waren wenig erfolgreich. Die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen traditioneller Art ist arbeitsmarktpolitisch wenig sinnvoll und politisch auch kaum durchsetzbar. Die Förderung der Arbeitsaufnahme von „Problemgruppen“ ist finanziell allein wenig erfolgreich; sie muß stärker durch sachliche Leistungen wie vorbereitende Trainingsmaßnahmen, fortdauernde sozialpädagogische Betreuung und intensive Beratung und Vermittlung unterstützt werden.

Wir haben oben dargelegt, daß die langanhaltende hohe Arbeitslosigkeit schon jetzt zu einer „Anreicherung“ des Bestandes an Arbeitslosen mit schwervermittelbaren Personen geführt hat. Individuell sind solche Prozesse der zunehmenden Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt oft irreversibel; insgesamt wird die Arbeitslosigkeit dadurch zunehmend resistent auch gegenüber einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Strategien, die auf Beschäftigungsausweitung und die Umverteilung des erreichbaren Beschäftigungsvolumens gerichtet sind, müssen also ergänzt werden durch Maßnahmen, die gezielt die Beschäftigungschancen von „Problemgruppen“ verbessern.

Solange überhaupt noch Arbeitslosigkeit besteht, bedeutet dies den Versuch einer Umverteilung von Beschäftigungschancen innerhalb des Bestandes von Arbeitslosen. Dagegen wäre vom moralischen Standpunkt aus auch wenig einzuwenden: Wie neue Berechnungen zeigen⁶⁾, beträgt die durchschnittliche Dauer aller Arbeitslosigkeitsfälle gegenwärtig nur noch etwa drei Monate bei den Männern und vier Monate bei den Frauen. Eine stärkere Angleichung der Wiederbeschäftigungschancen zugunsten der längerfristig (mehr als 6 Monate) Arbeitslosen (auf die gegenwärtig rund 60 Prozent des gesamten in Arbeitslosigkeit verbrachten Zeitvolumens entfällt) und zu Lasten der kurzfristig (weniger als 1 Monat) Arbeitslosen (die bei den Männern derzeit etwa die Hälfte der Fälle ausmachen) wäre also für die davon Benachteiligten noch keine Lebenskatastrophe. Die Einwendungen gegen Umverteilungsstrategien sind deshalb eher pragmatischer Art: Die Arbeitsmarktpolitik verfolgt derartige Strategien seit langem und mit steigendem finanziellen Aufwand — aber eben bisher ohne durchschlagenden Erfolg.

Die „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich erreichen inzwischen zwar durchaus die Zielgruppen der längerfristig Arbeitslosen und der Älteren, der Frauen und der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen unter den Arbeitslosen. Aber sie stoßen auch zunehmend auf den Widerstand der Gewerkschaften und Personalräte, die zum Teil mit Recht die Herausbildung zweitklassiger Arbeitsverhältnisse und Mitnehmereffekte zum Nachteil der „normalen“ Stellenentwicklung der öffentlichen Hände kritisieren. Es ist deshalb nicht sicher, ob die arbeitsmarktpolitisch dringend erwünschte Ausweitung und Verbesserung des Instrumentariums der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen politisch noch durchgesetzt werden kann.

Bei den auf den privaten Sektor bezogenen „Eingliederungsbeihilfen“ dagegen haben die Arbeitsämter Schwierigkeiten, die geför-

derte Problemgruppenorientierung tatsächlich durchzuhalten. Die Unternehmen gewöhnen sich daran, bei der Einstellung von Arbeitslosen die bis zu zweijährige Lohnkosten-Subvention routinemäßig in Anspruch zu nehmen. Während 1974 im Durchschnitt nur eine von 100 Vermittlungen in längerfristige Beschäftigungsverhältnisse durch eine Eingliederungsbeihilfe unterstützt wurde, war der Anteil bis 1978 schon auf 9 Prozent angestiegen. Dementsprechend hoch sind hier die Mitnehmereffekte, die in unseren quantitativen Wirkungsuntersuchungen festgestellt wurden. Die Gewöhnung an die Subvention hat also die Eingliederungsbeihilfe als Instrument zur gezielten Förderung der Beschäftigungschancen schwervermittelbarer Personengruppen erheblich entwertet.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt allerdings darin, daß eine bloße finanzielle Subvention die tatsächlichen Bedenken der Arbeitgeber gegen die Beschäftigung „Schwervermittelbarer“ kaum vollständig ausräumen kann. Sie richten sich gegen die bei längerfristiger Arbeitslosigkeit eintretende Minderung der Qualifikation und Belastbarkeit des betroffenen Personenkreises und die deshalb zu erwartenden Störungen der Arbeitsabläufe und Widerstände der Arbeitskollegen. Diese Bedenken müssen ernst genommen werden, wenn Eingliederungshilfen Erfolg haben sollen. Dabei zeigt die Erfahrung, daß die scheinbar verlorene Arbeitsfähigkeit durchaus wiedergewonnen werden kann. Übungsfirmen und Trainingszentren der Arbeitsverwaltung erzielen hier schon bemerkenswerte Erfolge.

Ähnlich erfolgreich sind aber offenbar auch die intensive Beratung der Arbeitgeber und die fortdauernde sozialpädagogische Betreuung der Vermittelten während einer längeren Sozialisations- und Einarbeitungsperiode. Die Arbeitsverwaltung sollte vorrangig instand gesetzt werden, die bereits vorhandenen Ansätze vorbereitender Trainingsmaßnahmen und begleitender Betreuung auszuweiten und wesentlich zu intensivieren. Damit könnte, so ist aus unseren und anderen vorliegenden Untersuchungen zu schließen, die selektive Wirksamkeit des Instruments der Eingliederungsbeihilfen wesentlich gesteigert werden.

⁶⁾ Dieter Freiburghaus, Verteilung der Dauer der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1977-1979, Berlin 1980: Publication Series of the International Institute of Management IIM/80—2.

Hermann Adam: Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/81, S. 3—19

Dieser Beitrag befaßt sich mit den Ursachen der mit Beginn der siebziger Jahre sprunghaft angestiegenen und seitdem auf hohem Niveau verharrenden Arbeitslosigkeit. Er behandelt die vorhandenen Instrumente zu ihrer Bekämpfung und stellt dar, welche Grenzen den einzelnen Instrumenten in ihrer Wirksamkeit gesetzt sind. Dabei geht er auch auf die Standpunkte der Sozialpartner ein.

Die Wirtschaft der Bundesrepublik steht vor folgendem Problem: Das Wachstum der Produktion wird in der nächsten Zeit niedriger sein; die Unternehmen benötigen daher weniger Arbeitskräfte als früher. Wichtigste Ursache für die niedrigere Wachstumsrate sind Sättigungserscheinungen auf manchen Konsumgütermärkten, die Rohstoffverteuerung, die Verlagerung von Produktionsstätten ins Ausland, die Fortentwicklung der internationalen Arbeitsteilung und die mehrmaligen DM-Aufwertungen. Hinzu kommt als verschärfendes Moment auf der Angebotsseite des Arbeitsmarktes die alljährliche Zunahme des inländischen Arbeitskräftepotentials bis 1990.

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit stehen Instrumente zur Verfügung, die sowohl auf die Nachfrage nach Arbeitskräften als auch auf das Angebot an Arbeitskräften einwirken. Alle können zwar gewisse beschäftigungssichernde Erfolge für sich verbuchen, weisen jedoch auch Mängel auf, so daß fraglich ist, ob es angesichts der auf uns zukommenden Probleme gelingt, die Arbeitslosenquote in der Zukunft wesentlich zu drücken. Erforderlich ist auf jeden Fall eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die auf das gesamte verfügbare Instrumentarium zurückgreift, damit ein weiterer Anstieg der Arbeitslosigkeit sich in Grenzen hält.

Günther Schmid: Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und zukünftige Aufgaben

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 2/81, S. 21—29

Die gegenwärtig ansteigende Arbeitslosigkeit und die eher düsteren Zukunftsaussichten erfordern eine Besinnung auf die bisherigen Erfahrungen der Arbeitsmarktpolitik. Ein solcher Rückblick ist auch zur richtigen Einschätzung der gegenwärtigen Lage und des zukünftigen Handlungsbedarfs notwendig, da die Erfolge der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in den siebziger Jahren zum Teil auf Voraussetzungen beruhten, die zukünftig nicht mehr gelten werden.

Die Arbeitsmarktprobleme der siebziger Jahre wurden zu einem guten Teil durch den Abbau der Beschäftigung von Ausländern, Älteren und Frauen „gelöst“. Diese Alternative wird der Politik künftig nicht mehr oder wenigstens nicht mehr in dem bisherigen Umfang zur Verfügung stehen. Beschäftigungsprobleme werden daher stärker auf die registrierte Arbeitslosigkeit durchschlagen als bisher und dann vermutlich auch politisch sensitivere Gruppen, z. B. Jugendliche, treffen. Der gesplattene Arbeitsmarkt und die Struktur der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit stellen darüber hinaus besonders hohe Anforderungen an die künftige Arbeitsmarktpolitik.

Vor diesem Hintergrund werden Umfang, Struktur und Wirksamkeit der arbeitsmarktpolitischen Instrumente analysiert. Im Vergleich zu Schweden waren die Ausgaben für „aktive Arbeitsmarktpolitik“ der Bundesrepublik bisher bescheiden. Der damit erreichte quantitative Beschäftigungseffekt und der Wirkungsgrad waren jedoch beachtlich, so daß sich aus dieser Perspektive eine weitere Ausdehnung aktiver Arbeitsmarktpolitik empfiehlt. Von der Struktur her betrachtet ist jedoch eine weitere Umschichtung auf präventive Maßnahmen geboten. Es wird vor allem für eine arbeitsmarktpolitische Flankierung selektiver Wachstumspolitik, für eine Ausdehnung der Förderung beruflicher Qualifizierung und für einen dezentralen Ausbau der Infrastruktur für Beratungs- und Vermittlungsdienste plädiert.