

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Manfred Groser

Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik
im internationalen Vergleich

Ulrich van Suntum

Arbeitsmarktpolitik als Instrument
der Beschäftigungspolitik

Rainer A. Roth

Dispositionen politischen Verhaltens
bei arbeitslosen Jugendlichen

B 29/89
14. Juli 1989

Manfred Groser, Dr. rer. soc., geb. 1944; seit 1983 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bamberg.

Veröffentlichungen u. a.: Grundlagen der Tauschtheorie des Verbandes, Berlin 1979; Stabilität und Wandel im System der Arbeitsbeziehungen, in: Politische Vierteljahresschrift, 20 (1979); (zus. mit B. Keller) „Industrial and Labor Relations“ als interdisziplinärer Ansatz, in: Zeitschrift für Soziologie, 9 (1980); Wirtschaftliche und politische Faktoren, in: G. Endruweit u. a. (Hrsg.), Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Berlin 1985; Ursachen und Entstehung der Arbeitslosigkeit, in: Sonde, 20 (1987); (Mithrsg.) Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt–New York 1982.

Ulrich van Suntum, Dr. rer. oec., geb. 1954; von 1977 bis 1985 wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Ruhr-Universität Bochum; 1984 Habilitation; seit 1985 Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ruhr-Universität Bochum; 1987/88 Generalsekretär des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung; zur Zeit Vertretung des Lehrstuhls für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln.

Veröffentlichungen u. a.: Regionalpolitik in der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1981; (Hrsg. zus. mit V. Nienhaus) Grundlagen und Erneuerung der Marktwirtschaft, Baden-Baden 1988; Artikel zu Themen der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik sowie zur Dogmengeschichte.

Rainer A. Roth, Dr. phil. habil., geb. 1942; Professor für Didaktik der Sozialkunde und politische Bildung an der Universität Passau; beide Staatsexamina für das Lehramt; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, Pädagogik und Bayerischen Geschichte an den Universitäten Erlangen und München; Promotion im Fach Politische Wissenschaft; Habilitation (Politikwissenschaft) an der Universität Augsburg.

Veröffentlichungen u. a.: Politische Bildung in Bayern, 1974; „Staatsbürger der DDR“, in: Deutsche Ostkunde, (1975) 1; Jungwähler und Demokratie, in: Politische Studien, (1975) 219; Was ist typisch deutsch?, 1979; Grundwerte in pädagogischer Sicht, in: Pädagogische Welt, (1978) 12; Herausforderung Frieden, 1984²; Zur Problematik der politischen Kultur der Jungwähler in der Bundesrepublik Deutschland, 1984; Zeitgeschichte, 1985; Freistaat Bayern, 1986⁴; 40 Jahre nach dem Holocaust, in: Tribüne, (1986) 100; Frieden, 1987; Grundfragen der staatsbürgerlichen Bildung, 1989²; Jugendarbeitslosigkeit und politische Kultur, 1989.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Ralph Angermund, Dr. Heinz Ulrich Brinkmann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/46 04 186, nimmt entgegen

– Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

– Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;

– Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;

– Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1984, 1985, 1986, 1987 und 1988 zum Preis von DM 25,– pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich

I. Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in den westlichen Industrieländern

1. Beschäftigungstrends

Hohe Wachstumsraten, steigende Einkommen, Vollbeschäftigung und der Ausbau des Sozialstaates kennzeichneten die Volkswirtschaften der westlichen Industrieländer in den fünfziger und sechziger Jahren. Die Veränderungen der wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen in den siebziger Jahren (Strukturwandel, Ölkrise, Konkurrenz der Schwellenländer, Verschuldung der Entwicklungsländer, demographische Entwicklung etc.) führten zu erheblichen Anpassungsproblemen, die sich auf dem Arbeitsmarkt als ansteigende und anhaltende Massenarbeitslosigkeit niederschlugen. Die Folgen, verstärkt durch die Rezession Anfang der achtziger Jahre, sind noch heute spürbar. Zwar hat der nachhaltige Wirtschaftsaufschwung seit 1983 auch zur Verbesserung der Beschäftigungslage beigetragen. Dennoch sind gegenwärtig in den OECD-Staaten¹⁾ 30 Millionen Menschen arbeitslos, der Anteil der Langzeitarbeitslosen steigt²⁾.

Die Aufgabe, für die heute und in Zukunft Arbeitssuchenden qualitativ und quantitativ befriedigende Arbeitsplätze bereitzustellen, stellt sich aus drei Gründen mit besonderer Dringlichkeit: Erstens wird das Bestreben, Einkommen durch Teilnahme am Erwerbsleben zu sichern, in Zukunft noch zunehmen. Zweitens ist Erwerbsarbeit ein wesentlicher Faktor gesellschaftlicher Integration und persönlicher Identität, Drittens trägt eine hohe Beschäftigungsrate dazu bei, die steigenden Lasten, die durch eine wachsende Altenquote und einen hohen Qualifikationsbedarf der Jüngeren und Er-

werbstätigen auf die Gesellschaften zukommen, leichter zu tragen und gerechter zu verteilen.

a) Der Fall USA

Welche Anhaltspunkte bieten die erkennbaren Trends in der Beschäftigungsentwicklung zur Bewältigung dieser Aufgabe? Einer der auffälligsten Tatbestände sind die großen Unterschiede im Beschäftigungswachstum der Industriestaaten. Sie waren bereits in den siebziger Jahren ausgeprägt und auch in der Phase einer allgemeinen Beschäftigungszunahme nach 1983 deutlich. Zwischen 1972 und 1987 sind in den USA 30 Mio. Arbeitsplätze entstanden. Auch nach 1983 ist die Beschäftigung in Kanada, den USA und Australien stärker gestiegen als in Europa. Mittelfristig (1979–1987) war die Beschäftigungsentwicklung in Süd- und Nordeuropa günstiger als in Zentral- und Westeuropa, bedingt vor allem durch die starken Beschäftigungseinbrüche in Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik Anfang der achtziger Jahre. Die regionalen Unterschiede sind nicht durch entsprechende Abstände in den Wachstumsraten der Produktion erklärbar. Das Wachstum des Bruttosozialprodukts führte in den USA zu wesentlich stärkeren Beschäftigungsgewinnen als in Europa.

Das „Beschäftigungswunder“ in den USA ist diesseits und jenseits des Atlantik zum Gegenstand kontroverser Diskussionen geworden³⁾. Unstreitig ist, daß der Beschäftigungsanstieg in den USA mit einem

¹⁾ Mitglieder der Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sind: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Dänemark, Finnland, Frankreich, Bundesrepublik Deutschland, Griechenland, Irland, Island, Italien, Japan, Luxemburg, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden, Schweiz, Türkei, Großbritannien und die USA.

²⁾ Vgl. zum folgenden OECD, *Employment Outlook 1987*, Paris 1987; OECD, *Employment Outlook 1988*, Paris 1988; P. Auer, *Beschäftigung, Arbeitsmarkt und Strategien gegen Arbeitslosigkeit: ein internationaler Vergleich*, in: Gruppe Politikinformationen, *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, (1987) 27, S. 1–3.

³⁾ Vgl. H. Hoffmann, *Beschäftigungstendenzen im Dienstleistungssektor der USA und der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 21 (1988) 2, S. 243–267; Gruppe Politikinformationen, *Beschäftigungsentwicklung und Jobqualität in den USA*, in: *Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik*, (1988) 34, S. 9–11; E. Wohlers/G. Weinert, *Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung zwischen den USA, Japan und der EG*, Hamburg 1986; G. W. Lovemann/C. Tilly, *Good Jobs or bad jobs? Evaluating the American job creation experience*, in: *International Labour Review*, 127 (1988) 5, S. 593–611; E. Wohlers, *Die Beschäftigungsentwicklung in den USA, Japan und der EG*, in: *Wirtschaftsdienst*, 66 (1986) 4, S. 187–193; W. Conertz, *Die Kehrseite des „amerikanischen Beschäftigungswunders“*, in: *Wirtschaftsdienst*, 67 (1987) 12, S. 627–636.

langsamere Produktivitätsanstieg und niedrigen Lohnzuwachsen einherging. „In der Tat sind die sehr eindrucksvollen Beschäftigungsgewinne in den USA mit einer Stagnation der Entwicklung der Produktivität und des durchschnittlichen Reallohnniveaus erkauft worden.“⁴⁾ Die größere Flexibilität der Reallöhne und der Lohnstruktur wird zusammen mit der höheren Mobilität und der geringeren Reglementierung des Arbeitsmarktes als Argument für die höhere Anpassungsfähigkeit des US-Beschäftigungssystems ins Feld geführt. Kritiker weisen darauf hin, daß der Trend zu Niedriglohnbeschäftigung und zu prekären Arbeitsverhältnissen zugenommen habe. Allerdings sind höchstens ein Drittel der zwischen 1979 und 1986 neu geschaffenen Vollzeitstellen der Gruppe der Niedriglohnarbeitsplätze zuzuordnen. Aus den empirischen Untersuchungen „läßt sich die These, daß das amerikanische Beschäftigungswachstum vor allem zur Schaffung geringqualifizierter und geringentlohnter Arbeitsplätze geführt hat, nicht belegen“⁵⁾. Die Zunahme der Einkommensunterschiede wird je nach Standort als Polarisierung der Gesellschaft oder als Ausdruck qualifikationsbezogener Entlohnung gewertet. Die meisten Arbeitsplätze mit unterdurchschnittlichen Verdiensten sind Teilzeitarbeitsplätze bzw. Arbeitsplätze mit einer Beschäftigungsdauer von unter einem Jahr. Die Zahl der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten lag 1985 bei fünf Mio. und damit um zwei Mio. höher als 1979⁶⁾.

b) Dienstleistungssektor

Einige grundlegende Trends des neuen Beschäftigungsschubs lassen sich in allen hochentwickelten Industrieländern feststellen. Arbeitsplätze werden vor allem im Dienstleistungssektor geschaffen und vielfach mit Frauen besetzt. Der Anteil des Dienstleistungssektors an der Gesamtbeschäftigung zeigt eine erhebliche Bandbreite: 72 Prozent in den USA und 54 Prozent in der Bundesrepublik⁷⁾. Abgesehen von Unterschieden in der Wirtschaftsstruktur und der internationalen Wettbewerbssituation sieht sich die Hoffnung auf eine Ausweitung des Dienstleistungssektors grundsätzlichen Einwänden ausgesetzt⁸⁾. Auf die privat nachgefragten Dienstleistungen wirken die Einkommensunterschiede und die Abgabenquote (Sozialleistungen) ein. „Die private Nachfrage ist größer, wenn relativ viele Leute mit

hohen Einkommen sich in der Lage sehen, niedrig entlohnte Dienstleistende zu beschäftigen.“⁹⁾ Eine hohe Abgabenquote verteuert die Dienstleistungen und fördert das Do-it-Yourself und die Schattenwirtschaft. Bei den staatlich finanzierten Dienstleistungen steht eine bereits hohe Steuer- und Abgabenbelastung ihrer weiteren Ausdehnung entgegen.

c) Frauenbeschäftigung

Mit Ausnahmen in Südeuropa hat sich die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt überall verstärkt; die Prognosen gehen davon aus, daß sich dieser Trend fortsetzt. In den nordischen Ländern hat die Erwerbsquote von Frauen fast jene der Männer erreicht. Begünstigend wirken die Ausgestaltung des Steuersystems (Einzelbesteuerung statt Ehegattensplitting), eine hohe Quote von Teilzeitarbeitsplätzen und gezielte sozial- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur besseren Vereinbarung von Familie und Beruf. Einen Überblick für ausgewählte Staaten gibt Tabelle 1.

Tabelle 1: Erwerbsquote nach Geschlechtern (1987) in Prozent

Länder	Männer	Frauen
Schweden	84,1	79,5
Norwegen	88,3	72,4
Vereinigte Staaten	85,4	66,1
Großbritannien	87,6	62,0
Frankreich	75,5	55,8
Bundesrepublik Deutschland	79,8	51,8
Italien	79,0	43,2
Spanien	77,9	37,5

Quelle: OECD, Employment Outlook 1988 (Anm. 2), S. 200.

Neuere Analysen zeigen eine erhebliche Verstärkung im Erwerbsverhalten von Frauen. Die Geburtenrate ist gesunken und die Phase der Kindererziehung im Lebenszyklus ist kürzer geworden. Für die jüngeren Alterskohorten von Frauen läßt sich zeigen, daß immer weniger Frauen sich in der Phase der Kindererziehung vom Arbeitsmarkt zurückziehen¹⁰⁾. Hohe Erwerbsquoten von Frauen wirken über die verstärkte Nachfrage nach Dienstleistungen (Kindertagesstätten, Horte etc.), die überwiegend von Frauen erbracht werden, stabilisierend auf die Frauenbeschäftigung. Langfristig lassen sich

⁴⁾ M. Neumann, Eine Doppelstrategie ist notwendig, in: Wirtschaftsdienst, 67 (1987) 10, S. 489.

⁵⁾ Gruppe Politikinformationen (Anm. 3), S. 11.

⁶⁾ Vgl. H. Roustang, L'emploi: un choix de société, Paris 1987, S. 36.

⁷⁾ Vgl. H. Hoffmann (Anm. 3), S. 247.

⁸⁾ Vgl. F. Scharpf, Beschäftigung in der Dienstleistungsgesellschaft, in: P. Auer/G. Bruche/J. Kühl (Hrsg.), Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1987, S. 328–332.

⁹⁾ Ebd., S. 329.

¹⁰⁾ Vgl. OECD, Employment Outlook 1988 (Anm. 2), S. 134ff.

Tabelle 2: Anteil der Teilzeitbeschäftigung in Prozent

	Gesamtbeschäftigung		männliche Beschäftigte		weibliche Beschäftigte	
	1979	1986	1979	1986	1979	1986
Australien	15,5	18,9	5,1	6,7	34,5	37,9
Belgien	6,0	8,6 ^{a)}	1,0	1,9 ^{a)}	16,5	21,1 ^{a)}
Kanada	12,5	15,6	5,7	7,8	23,3	25,9
Dänemark	22,7	23,8 ^{a)}	5,2	8,4 ^{a)}	46,3	43,9 ^{a)}
Bundesrepublik Deutschland	11,2	12,3 ^{b)}	1,5	2,1 ^{b)}	27,6	28,4 ^{b)}
Irland	5,1	6,5 ^{a)}	2,1	2,4 ^{a)}	13,1	15,5 ^{a)}
Italien	5,3	5,3 ^{a)}	3,0	3,0 ^{a)}	10,6	10,1 ^{a)}
Japan	9,9	11,7	5,2	5,5	18,4	22,8
Niederlande	11,1	24,0 ^{a)}	2,8	8,7 ^{a)}	31,7	54,2 ^{a)}
Norwegen	27,3	28,1	10,6	10,3	51,6	51,3
Schweden	23,6	23,5	5,4	6,0	46,0	42,8
Großbritannien	16,4	21,2 ^{a)}	1,9	4,2 ^{a)}	39,0	44,9 ^{a)}
USA	16,4	17,4	9,0	10,2	26,7	26,4
Frankreich	8,2	11,7	2,5	3,5	17,0	23,1

a) Daten für 1985

b) Daten für 1984

Quelle: OECD, Employment Outlook 1987 (Anm. 2), S. 29.

drei Entwicklungsstadien erkennen: Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt mit der Heirat, Ausscheiden mit der Kindererziehung und späterer Wiedereintritt, Verbleiben im Arbeitsmarkt unabhängig vom Familienstatus. Als Konsequenz ist ein steigender Anteil von Frauen in der Lage, kontinuierliche Arbeiterfahrungen zu sammeln und ein erreichtes Qualifikationsniveau zu halten.

Obwohl die meisten Frauen Vollzeit arbeiten, ist ihr Anteil an der Teilzeitarbeit, auch in den nordischen Ländern, erheblich größer als bei den Männern. Zwar sind Frauen mittlerweile in fast allen Berufen zu finden, es besteht jedoch nach wie vor eine hohe Konzentration auf einige Berufe, und die Durchschnittsverdienste von Frauen sind geringer.

d) Demographische Faktoren

Wichtige Rahmenbedingungen für die Arbeitsmarktpolitik ergeben sich aus einer Veränderung der Alterszusammensetzung der Erwerbsbevölkerung. Die geburtenstarken Jahrgänge, die in der Vergangenheit in vielen Ländern nur mit Schwierigkeiten ins Beschäftigungssystem integriert werden konnten, kommen ins Haupterwerbsalter. In einigen Ländern, z. B. in der Bundesrepublik, können Ausbildungsplätze in einigen Berufen und Regionen nicht mehr besetzt werden. Es läßt sich absehen, daß Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik sich in Zukunft stärker als in der Vergangenheit auf die

Gruppe im Haupterwerbsalter konzentrieren werden. Die Strategie, neue Qualifikationen primär durch Ausbildungsmaßnahmen für Jüngere ins Beschäftigungssystem einzubringen, bedarf einer Ergänzung durch verstärkte Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen für die bereits im Erwerbsleben Stehenden. Am anderen Pol des Erwerbszyklus zeichnen sich ebenfalls Veränderungen ab. Das in der Vergangenheit mit sozial- und arbeitsmarktpolitischen Instrumenten geförderte frühere Ausscheiden aus dem Erwerbsleben läßt sich in den zunehmend überalterten OECD-Staaten nicht fortsetzen. Die Alterssicherungssysteme werden zunehmend unter Druck geraten und die anvisierten politischen Maßnahmen weisen in die Richtung einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit¹¹⁾. Damit steigen für die älteren Arbeitnehmer die Chancen, daß sich Qualifizierungsmaßnahmen auch in einer späten Erwerbsphase noch amortisieren.

e) Teilzeitarbeit und befristete Beschäftigung

Bislang dominiert das Vollzeitverhältnis ohne zeitliche Befristung, aber Teilzeit- und befristete Arbeitsverhältnisse nehmen zu. Bei der Zunahme der Teilzeitarbeit bilden nur Dänemark, Schweden und Norwegen eine Ausnahme. In Schweden haben vermutlich unter den Bedingungen von Vollbeschäftigung und hohem Anteil der

¹¹⁾ Vgl. M. Maguire, Making Provision for Aging Populations, in: The OECD Observer, (1987) 148, S. 4-9.

Teilzeitbeschäftigung weibliche Teilzeitbeschäftigte ihren Wunsch nach Vollzeitarbeit durchsetzen können. Das niedrige Niveau und die Stagnation der Teilzeitarbeit in Italien geben ohne Berücksichtigung der Schattenwirtschaft wohl ein falsches Bild vom Umfang der Teilzeitbeschäftigung in diesem Land. Einen Überblick über den Anteil der Teilzeitarbeit und die Geschlechterverteilung gibt Tabelle 2.

Angebots- und Nachfrageseite wirken auf die Ausdehnung der Teilzeitbeschäftigung ein. Auf der Angebotsseite ist es der Wunsch nach mehr Zeit für andere Aktivitäten, vor allem für die Familie. Für die Nachfrager ist Teilzeitarbeit zur flexibleren Anpassung von Kapazitäten und, in Abhängigkeit von gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen, bei niedrigeren Lohnnebenkosten attraktiv. Arbeits- und sozialrechtliche Regelungen können aber auch die Ausweitung von Teilzeitarbeit hemmen, wenn z. B. Mitbestimmungsregelungen von Beschäftigtenzahlen abhängen oder Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung zu höheren Sozialbeiträgen für Teilzeitbeschäftigte führen. Teilzeitbeschäftigte sind vielfach nur unzureichend in die Sozialversicherungssysteme und in die arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen einbezogen¹²⁾. Im Vergleich zu Vollzeitarbeitsplätzen besteht ein höherer Anteil der Teilzeitbeschäftigungen aus zeitlich befristeten Arbeitsverträgen.

Zum Bild zunehmend differenzierter Beschäftigungsverhältnisse gehören auch die befristeten Arbeitsverhältnisse. Die Datenlage ist hier noch sehr unvollständig, so daß Aussagen nur mit großen Vorbehalten möglich sind. Einen Überblick gibt Tabelle 3.

Tabelle 3: Befristete Arbeitsverhältnisse in Prozent aller Beschäftigungsverhältnisse 1985

Belgien	6,9	Japan	10,4
Dänemark	12,3	Niederlande	7,5
Frankreich	4,8	Großbritannien	5,7
Irland	7,3	Bundesrepublik	
Italien	4,7	Deutschland	4,1 ^{a)}

^{a)} Daten für 1984

Quelle: OECD, Employment Outlook 1987 (Anm. 2), S. 36; Für die Bundesrepublik: C. F. Büchtemann/F. Burian, Befristete Arbeitsverhältnisse: ein internationaler Vergleich, in: P. Auer/G. Bruche/J. Kühl (Anm. 8), S. 346.

¹²⁾ Vgl. F. Maier, Sozial- und arbeitsrechtliche Absicherung von Teilzeitbeschäftigten im internationalen Vergleich, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, (1989) 36, S. 3–6, 14.

Zur Beurteilung der befristeten Arbeitsverhältnisse wäre es wichtig zu wissen, ob sie lediglich ein Durchgangsstadium zu Dauerarbeitsverhältnissen darstellen, oder ob eine Gruppe von Beschäftigten sich in einer Abfolge befristeter Beschäftigungsverhältnisse verfängt. Die Daten lassen keine eindeutigen Schlüsse zu. Möglicherweise schaffen Arbeitgeber, die der Dauerhaftigkeit des Aufschwunges nicht trauen, zunächst befristete Arbeitsverhältnisse. Der hohe Anteil vorher Arbeitsloser an befristeten Arbeitsverhältnissen deutet auch auf den Einfluß arbeitsmarktpolitischer Programme hin.

2. Arbeitslosigkeit

Ein Blick auf die Arbeitslosenquoten 1988 zeigt, daß trotz des Beschäftigungsanstiegs die meisten Länder vom Ziel der Vollbeschäftigung weit entfernt sind (Tabelle 4).

Tabelle 4: Arbeitslosenquote 1988 in Prozent

Belgien	11,1	Kanada	7,5
Bundesrepublik		Niederlande	11,7
Deutschland	8,1	Norwegen	3,2
Dänemark	8,4	Österreich	5,4
Frankreich	10,9	Schweden	1,6
Großbritannien	8,6	Schweiz	0,7
Italien	16,4	Spanien	19,5
Japan	2,5	USA	5,5

Quelle: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik (1989) 36, S. 2 (nicht standardisierte Quoten).

Den stärksten Abbau der Arbeitslosigkeit in den letzten fünf Jahren verzeichneten Kanada, die USA, die Niederlande, Großbritannien (seit 1987), Finnland und Australien. Einigen Ländern wie Schweden, Japan und der Schweiz ist es gelungen niedrige Arbeitslosenquoten zu halten bzw. (Schweden) noch zu senken. Gestiegen ist die Arbeitslosigkeit in Österreich, Italien, Frankreich, Irland und Griechenland¹³⁾.

Zwei Gruppen beanspruchen besondere Aufmerksamkeit: arbeitslose Jugendliche (15–24 Jahre) und Langzeitarbeitslose (über zwölf Monate arbeitslos). Mit Ausnahme der Bundesrepublik verzeichnen die meisten Staaten überdurchschnittlich hohe Quoten der Jugendarbeitslosigkeit, bis zum Doppelten und Dreifachen der allgemeinen Arbeitslosenquote. Besonders hoch war die Jugendarbeitslosigkeit 1988 in Italien (37 Prozent), Spanien

¹³⁾ Vgl. OECD, Employment Outlook 1988 (Anm. 2), S. 31.

(37 Prozent) und Frankreich (24 Prozent). Stark zurückgegangen ist die Jugendarbeitslosigkeit in den letzten fünf Jahren in den USA, Kanada und den nordischen Staaten, in den letzten vier Jahren, von sehr hohem Niveau aus, auch in Spanien.

Die Situation der Langzeitarbeitslosen hat sich nur in wenigen Staaten verbessert (Kanada, Norwegen, Schweden und USA), einige Staaten (Österreich, Frankreich, Irland und Spanien) weisen steigende Quoten auf. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind erheblich. In der Bundesrepublik waren 1987 32 Prozent der Arbeitslosen länger als ein

Jahr ohne Beschäftigung, in Belgien 68,9 Prozent, in Großbritannien 42,6 Prozent, in Schweden 8,1 Prozent, in den USA 8,1 Prozent und in Kanada 9,2 Prozent¹⁴). Eine besondere Gefahr der Langzeitarbeitslosigkeit besteht darin, daß die Betroffenen zunehmend vom Arbeitsmarkt isoliert werden. Mit der Dauer der Arbeitslosigkeit sinken die Chancen, eine neue Beschäftigung zu finden, Qualifikationen werden entwertet. Ähnliche Marginalisierungsrisiken drohen den Mehrfacharbeitslosen, bei denen die Arbeitslosigkeit durch kürzere Beschäftigungsperioden unterbrochen wird.

II. Strategien der Arbeitsmarktpolitik

1. Prioritäten und Policy-Mix

Reagierten die Industrieländer auf den Beschäftigungseinbruch nach 1973 zunächst überwiegend mit beschäftigungserhaltenden Überbrückungsmaßnahmen, so machten sie in der Folge angesichts der Verfestigung und Verschärfung der Arbeitsmarktprobleme von der breiten Palette arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen intensiven Gebrauch¹⁵). Zielgruppenorientierte Maßnahmen, vor allem für Jugendliche, gewannen an Gewicht. Parallel stieg das Interesse an der Arbeitsmarktpolitik der anderen Länder und verstärkte den internationalen Erfahrungsaustausch auf staatlicher und nichtstaatlicher Ebene. Mehr und bessere Informationen über das „Menü“ möglicher Maßnahmen stehen zur Verfügung, und die methodisch exakte Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Programme hat auch in Europa, das hier lange Zeit einen Entwicklungsrückstand gegenüber den USA aufwies, entscheidende Fortschritte gemacht¹⁶). Auf die Frage, welche Faktoren die Prioritäten in der Arbeitsmarktpolitik bestimmen, wird am Ende dieses Beitrags eingegangen.

Daß die Prioritäten unterschiedlich gesetzt und die Optionen stark selektiv wahrgenommen werden, zeigt bereits eine vergleichende Übersicht über

Ausgabenniveau und -struktur der Arbeitsmarktpolitik, die die OECD vorgelegt hat¹⁷). Daten zur Ausgabenstruktur haben den Vorteil, daß sie jenseits der politischen Rhetorik Prioritäten erkennbar machen, z. B. hinsichtlich des Gewichts „passiver“ (einkommenserhaltender) Maßnahmen gegenüber Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Nur in Schweden, Norwegen, Griechenland und Portugal ist der Anteil der aktiven Maßnahmen größer als jener der passiven (Tabelle 5).

Zwischen der Höhe der Arbeitslosigkeit in einem Land und der Ausgabenhöhe bzw. -struktur besteht kein unmittelbarer Zusammenhang. Die relativen Aufwendungen sind in Schweden größer als in der Bundesrepublik mit einer viermal so hohen Arbeitslosenquote. Zum Teil ist dieser Effekt auch dadurch bedingt, daß die in aktiven Maßnahmen befindlichen Personen nicht als Arbeitslose gezählt werden und die schwedische Politik sich somit stärker auf die ausgewiesenen Arbeitslosenquoten auswirkt. Zwar weisen Länder mit hoher Arbeitslosenquote wie Irland, Frankreich und die Niederlande hohe Ausgaben auf; Italien jedoch verbindet hohe Arbeitslosigkeit mit niedrigen Ausgaben, da die aktive Arbeitsmarktpolitik kaum entwickelt ist und die Einkommensleistungen für Arbeitslose extrem niedrig liegen.

Während Schweden die Senkung der Arbeitslosenquote traditionell mit ausgabenintensiven Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik anstrebt, erfolgte sie in der Schweiz durch den Abbau der Ausländerbeschäftigung und damit durch eine nicht ausgabenwirksame Maßnahme. Zur Bestimmung der beschäftigungspolitischen Strategie reicht der Blick

¹⁴) Vgl. OECD, Employment Outlook 1988 (Anm. 2), S. 73. Vgl. auch das Kapitel über Langzeitarbeitslosigkeit in OECD, Employment Outlook 1987 (Anm. 2), S. 171–190.

¹⁵) Zu den Entwicklungslinien vgl. Gruppe Politikinformationen, Aktive Arbeitsmarktpolitik – ein internationaler Vergleich, in: P. Auer/G. Bruche/J. Kühl (Anm. 8), S. 288–291. Dieser Band enthält die nach Ländern und Maßnahmen gegliederten Beiträge der Internationalen Chronik zur Arbeitsmarktpolitik zwischen 1980 und 1986.

¹⁶) Vgl. R. H. Havemann/D. H. Saks, Transatlantic Lessons for Employment and Training, in: Industrial Relations, 24 (1985) 1, S. 20–35.

¹⁷) Vgl. zum folgenden OECD, Employment Outlook 1988 (Anm. 2), S. 84–114.

Tabelle 5: Öffentliche Maßnahmen für Arbeitsmarktprogramme 1987 in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

Länder	Aktive Maßnahmen ^{a)}	Passive Maßnahmen ^{b)}	Insgesamt
Australien	0,32	1,21	1,53
Österreich	0,41	1,07	1,48
Belgien	1,10	3,25	4,35
Kanada	0,57	1,68	2,24
Dänemark ^{c)}	1,14	3,89	5,03
Finnland	0,76	1,63	2,39
Frankreich ^{c)}	0,74	2,33	3,07
Bundesrepublik Deutschland	0,99	1,35	2,34
Griechenland	0,59	0,39	0,98
Irland	1,45	3,66	5,12
Italien	0,46	0,81	1,27
Japan	0,17	0,42	0,59
Luxemburg	0,50	1,02	1,51
Niederlande	1,08	2,90	3,99
Neuseeland	0,65	1,07	1,72
Norwegen	0,41	0,36	0,76
Portugal	0,56	0,38	0,94
Spanien	0,76	2,54	3,30
Schweden	1,86	0,80	2,66
Schweiz	0,17	0,23	0,40
Großbritannien	0,89	1,68	2,57
USA	0,24	0,59	0,83

^{a)} Arbeitsvermittlung, Qualifizierungsmaßnahmen für Erwachsene, Maßnahmen für Jugendliche, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnkostenzuschüsse, Maßnahmen für Behinderte.

^{b)} Arbeitslosengeld/-hilfe, Frühverrentung aus arbeitsmarktpolitischen Gründen.

^{c)} Zahlen für 1986.

Quelle: OECD, Employment Outlook 1988 (Anm. 2), S. 86. Die Auswertung enthält Angaben zu den einzelnen Teilmaßnahmen, die hier nicht wiedergegeben werden.

auf die staatlichen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik nicht aus. Österreich erreichte seine (noch) relativ günstige Situation nicht durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sondern durch eine einkommenspolitisch flankierte expansive Finanz- und Geldpolitik, die inzwischen an ihre Grenzen stößt¹⁸⁾. Allgemeine Subventionen zur Strukturerhaltung sind im Schema ebensowenig erfaßt wie Ausgabensteigerungen in Systemen sozialer Sicherung,

die für den Arbeitsmarkt instrumentalisiert werden. So spielt z. B. im italienischen Süden die Invaliditätsversicherung als Auffangbecken für Arbeitslose traditionell eine bedeutende Rolle. Die aus gesellschaftspolitischen Gründen forcierte Expansion des öffentlichen Sektors in Schweden hat zur niedrigen Arbeitslosigkeit beigetragen, war aber nicht explizit in arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen eingebunden.

¹⁸⁾ Vgl. F. Scharpf, Wege aus der Arbeitslosigkeit. Die Diskussion heute, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, (1984) 1, S. 17–29; E. Talos/M. Wiederschinger (Hrsg.), Arbeitslosigkeit. Österreichs Vollbeschäftigungspolitik am Ende?, Wien 1987; Gruppe Politikinformationen, Österreich. Ende der Vollbeschäftigung, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, (1987) 30, S. 10–11.

Schließlich geben die Ausgaben auch keine Auskunft über die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahmen. Schlecht gezielte Maßnahmen, die mit hohen Mitnahmeeffekten verbunden sind oder die Arbeitslosigkeit nur zwischen verschiedenen Gruppen verschieben, tragen wenig zur Entlastung des Ar-

beitsmarktes bei, verursachen aber hohe Kosten. Hohe Einkommensleistungen vermindern nach Ansicht neoklassischer Ökonomen die Anpassungsbereitschaft und Mobilität der Arbeitssuchenden und verhindern damit einen Abbau der Arbeitslosigkeit.

Im „Mix“ der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind Qualifizierungsmaßnahmen für Erwachsene in Dänemark, Irland und Schweden von herausragender Bedeutung, mit Abstand folgen die Bundesrepublik, Frankreich, Neuseeland und Finnland. Dabei ist der Anteil der Beschäftigten in Qualifizierungsmaßnahmen in Dänemark besonders groß, während die meisten Länder diese auf Arbeitslose konzentrieren. Bei den Maßnahmen für Behinderte stehen Schweden und die Niederlande an der Spitze. Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sind in Dänemark, Irland, Großbritannien, Spanien und Frankreich ein wichtiges Element. In Italien sind sie beinahe identisch mit einer wenig intensiv betriebenen aktiven Arbeitsmarktpolitik. Belgien legt besonderes Gewicht auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die in anderen Ländern zugunsten von Qualifikationsprogrammen und Lohnsubventionen zurückgeschraubt wurden. Ein allgemeiner Trend zur Bevorzugung bestimmter Programme läßt sich nicht festhalten, mit Ausnahme der Qualifizierungsprogramme, die in den meisten Ländern ausgeweitet wurden. Im allgemeinen vollziehen sich Veränderungen graduell. Beim kurzfristigen Aus- und Abbau von Maßnahmen kommen neben Zweifeln an der Wirksamkeit und veränderten Problemlagen auch politische (Wahltermine, Ideologien) und fiskalische Faktoren ins Spiel.

2. Ausgewählte Maßnahmen

Maßnahmen, die bei der Nachfrage nach Arbeit ansetzen, sind vor allem Eingliederungsbeihilfen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Angebotsorientierte Maßnahmen zielen entweder auf eine qualitative Verbesserung des Angebotes (Qualifizierung), eine verstärkte Mobilität oder auf eine Reduzierung bzw. Umverteilung des Arbeitsangebots. Die Funktionsweise von Arbeitsmärkten soll durch eine Verbesserung der Arbeitsvermittlung und durch Beseitigung beschäftigungshemmender Regelungen (Deregulierung, Flexibilisierung) erreicht werden. Die Maßnahmen beziehen sich auf Arbeitslose und/oder Beschäftigte oder auf spezielle Zielgruppen

wie Jugendliche, Ältere, Ausländer oder Langzeitarbeitslose¹⁹⁾.

Positionen, die das Haupthemmnis für die Beseitigung der Arbeitslosigkeit in der Überreglementierung des Arbeitsmarktes und in zu hohen Löhnen bzw. Lohnnebenkosten sehen, setzen auf eine Verstärkung des Marktmechanismus am Arbeitsmarkt. „Die Massenarbeitslosigkeit ist kein Grund, über staatliche Interventionen die Arbeitsnachfragekurve oder die Arbeitsangebotskurve verschieben zu wollen. Sie deutet vielmehr darauf hin, daß es den Marktkräften verwehrt wird, Angebot und Nachfrage untereinander in Einklang zu bringen.“²⁰⁾

Tatsächlich haben einige europäische Staaten versucht – unter dem Eindruck des amerikanischen „Beschäftigungswunders“? – über Lockerungen des Kündigungsschutzes und Erleichterungen beim Abschluß von befristeten Arbeitsverträgen Beschäftigungsimpulse zu geben. Befristete Arbeitsverträge wurden durch Regelungen in der Bundesrepublik (Beschäftigungsförderungsgesetz), Schweden, Spanien, Italien, Belgien und Frankreich erleichtert²¹⁾. Kritiker weisen darauf hin, daß diese Programme eher zu einer verstärkten Segmentierung von Arbeitsmärkten beitragen als zu einer Erhöhung der Beschäftigtenzahlen²²⁾. Der Dahrendorf-Report der OECD zeigt die Breite der Ansatzpunkte für eine Flexibilisierung der Arbeitsmärkte auf: Arbeitskosten, Arbeitsbedingungen, Arbeitsorganisation, Regulierung, Mobilität, Qua-

¹⁹⁾ Übersichten zum internationalen Vergleich bieten: P. Auer/G. Bruche/J. Kühl (Anm. 8); P. Auer (Anm. 2); B. Casey/G. Bruche, *Active Labour Market Policy: An International Overview*, in: *Industrial Relations*, 24 (1985) 1, S. 37–61; G. Bruche, *Die Arbeitsmarktpolitik in den westlichen Industrieländern und ihre mögliche Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland*, in: B. Rebe (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit – unser Schicksal?*, Vehta 1984, S. 69–108; P. Auer, *Labour Market and Labour Market Policy Trends in Selected Industrialized Countries 1980 to 1985 – An Overview*, Discussion Paper FS I 88-2, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1988; H. Werner, *Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft und in Schweden – eine Übersicht*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 20 (1987) 4, S. 441–452; J. Richardson/R. Henning (Hrsg.), *Unemployment. Policy Responses of Western Democracies*, London–Beverly Hills 1984.

²⁰⁾ R. Vaubel, *Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik*, in: *Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften. Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik 1987*, Berlin 1989, S. 28.

²¹⁾ Vgl. C. Büchtemann/K. Burian, *Befristete Beschäftigungsverhältnisse: ein internationaler Vergleich*, in: P. Auer/G. Bruche/J. Kühl (Anm. 8), S. 345–348.

²²⁾ Vgl. B. Keller, *Aktuelle Trends der Arbeitspolitik. § 116 Arbeitsförderungsgesetz und das Beschäftigungsförderungsgesetz*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/87, S. 26–36.

ifizierung. In differenzierter Form weist er auf die Zielkonflikte zwischen legitimen Sicherheitsbedürfnissen der Arbeitnehmer und Flexibilitätserfordernissen hin und betont die Notwendigkeit, Zonen gemeinsamer Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu erschließen und Lösungen auf die spezifischen Gegebenheiten der Länder zuzuschneiden²³).

Qualifizierungsmaßnahmen haben mehrere Funktionen: Sie sollen die Wachstumschancen der Volkswirtschaft durch Investitionen in Humankapital verbessern und qualitative Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt („mismatch“) ausgleichen. Zugleich entlasten sie den Arbeitsmarkt²⁴). Dabei ist in einigen Ländern eine Tendenz zur Straffung durch organisatorische Reformen und zu einem schärferen Kostenbewußtsein erkennbar. Schweden hat mit der Einrichtung betrieblicher Innovationsfonds einen neuen Weg beschritten. Unternehmen mit mehr als 150 000 DM Jahresgewinn wurden verpflichtet, zehn Prozent des Jahresgewinns von 1985 auf ein Innovationskonto abzuführen, das bei der Reichsbank geführt wird. Sie können das einbezahlte Geld für Ausbildungs-, Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten abrufen. 41 Prozent der bisher abgerufenen Mittel wurden für Ausbildungszwecke eingesetzt²⁵).

In zunehmendem Maße werden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit qualifikatorischen Elementen verbunden²⁶). Beispiele sind das britische Youth Training Scheme und die kombinierten Ausbildungs- und Beschäftigungsverträge sowie die Qualifizierungspraktika in Frankreich, ansatzweise auch die Ausbildungsverträge sowie die kombinierten Ausbildungs- und Beschäftigungsverträge in Italien. Nicht zuletzt dienen diese Programme der Kompensation von Mängeln in Berufsbildungssystemen, in denen die Verbindung von Ausbildung und Arbeitserfahrung zu kurz kommt.

Eingliederungsbeihilfen, in Form von Lohnsubventionen, Steuer- und Abgabenerleichterungen für Unternehmen sind in Belgien, Dänemark, Grie-

chenland, Spanien, Frankreich, den Niederlanden und Großbritannien besonders verbreitet. In Belgien wird Arbeitgebern in bestimmten Branchen ein Teil der Sozialversicherungsbeiträge erlassen. Die Senkung der Lohnnebenkosten soll auch zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beitragen. Durch besonders hohe Nachlässe für die Neueinstellung von Jugendlichen und schwer vermittelbaren Gruppen von Arbeitslosen ist die Maßnahme auch zielgruppenorientiert ausgestaltet²⁷). Lohnkostensubventionen können auch mit Qualifizierungsaufgaben für die Betriebe verbunden werden (Großbritannien). Generell sind Eingliederungsbeihilfen mit dem Risiko hoher Mitnahmeeffekte behaftet, d. h. ein Teil der Neueinstellungen wäre auch ohne die Subventionen erfolgt. Versuche, durch strenge Reglementierungen die Auswahl der Bewerber durch die Betriebe einzuschränken und auf besonders schwer vermittelbare Arbeitslose zu konzentrieren, machen die Maßnahmen für die Betriebe unattraktiv. Neoklassische Kritiker sehen in Lohnsubventionen das Eingeständnis, daß die Löhne für diese Gruppen nicht den Marktlöhnen entsprechen und würden eine stärkere Differenzierung der Lohnstruktur (z. B. durch niedrigere Eingangslöhne bei Neueinstellungen) vorziehen.

Selektiv orientiert sind auch die meisten Arbeitsbeschaffungsprogramme²⁸), indem die Auswahlkriterien sich an Zielgruppen (Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Frauen) ausrichten. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gelten als besonders ausgabenintensiv, vor allem, wenn die Entgelte an die Tariflöhne gebunden sind. Die Bandbreite der angebotenen Tätigkeiten ist groß, jedoch dominieren weniger qualifizierte Beschäftigungen (Ausnahme Frankreich, z. T. Bundesrepublik), z. B. in der Land- und Forstwirtschaft, im Baugewerbe und im Dienstleistungsbereich. Zur Vermeidung von Substitutionseffekten durch Verdrängung regulärer Beschäftigungsverhältnisse sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an das Kriterium gemeinnütziger und zusätzlicher Aufgaben geknüpft. In der Praxis läßt sich aber eine Substitution nicht ausschließen. Zweifel werden auch an der Wirksamkeit der Maßnahmen im Hinblick auf eine Verbesserung der Arbeitsmarktchancen geäußert. Evaluierungen in Großbritannien und den Niederlanden zeigten Eingliederungsquoten zwischen 18 und 35 Prozent. Die

²³) Vgl. OECD, Labour Market Flexibility. Report by a high-level group of experts to the Secretary-General (Vorsitzender: R. Dahrendorf), Paris 1986.

²⁴) Vgl. P. Auer (Anm. 2), S. 3.

²⁵) Vgl. Gruppe Politikinformationen, Schweden. Betriebliche Innovationsfonds — eine Zwischenbilanz, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, (1988) 34, S. 6–7.

²⁶) Vgl. CEDEFOP/M. Bolle, Berufsbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den Ländern der EG, Luxemburg 1986.

²⁷) Vgl. Gruppe Politikinformationen, Belgien. Arbeitsmarktpolitik der neuen Regierung, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, (1989) 36, S. 7.

²⁸) Vgl. den Überblick bei CEDEFOP/M. Bolle (Anm. 26), S. 72.

Gründe dafür liegen u. a. in der niedrigen Qualifikation der Teilnehmer und der fehlenden Qualifizierung während der Programme²⁹⁾.

Maßnahmen für Langzeitarbeitslose stellen in der Regel eine Kombination der genannten Programme dar, verstärkt durch intensive Beratungs- und Vermittlungsbemühungen der Arbeitsverwaltung³⁰⁾. Trotz erheblicher Qualifikationsdefizite sind Langzeitarbeitslose in längerfristigen Qualifizierungsmaßnahmen häufig unterrepräsentiert. Stark vertreten sind kurzfristige Qualifizierungsmaßnahmen zur Einschätzung des Qualifikationsniveaus und zur Verbesserung der Motivation und des Bewerberverhaltens bei der Stellensuche (Frankreich, Großbritannien, Bundesrepublik). Langzeitarbeitslose sind keine homogene Gruppe und stellen mit ihren vielfältigen Problemlagen die nicht ausreichend mit Personal besetzten Arbeitsverwaltungen vor eine besonders schwierige Aufgabe, zumal die Unternehmen erwarten, besonders leistungsfähige Ar-

beitslose vermittelt zu bekommen. In Großbritannien zeichnet sich eine verstärkte Arbeitsteilung zwischen Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche (Youth Training Scheme) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose (Community-Program) ab. Dabei erhalten die Teilnehmer keinen regulären Lohn, sondern lediglich ihre Unterstützungsleistungen und einen Zuschlag³¹⁾. Großbritannien fördert auch die Existenzgründung durch Arbeitslose – wobei Langzeitarbeitslose 25 Prozent der Teilnehmer am Enterprise Allowance Scheme stellen – und die ehrenamtliche Tätigkeit von Arbeitslosen³²⁾. Nicht der Integration in den Arbeitsmarkt, sondern der Ausgliederung aus dem Erwerbsleben dienen die Programme zur Frühverrentung von Arbeitslosen, die älteren und gesundheitlich beeinträchtigten Erwerbslosen eine Alternative zur Arbeitslosigkeit bieten, in Zukunft aus demographischen Gründen aber an Gewicht verlieren dürften.

III. Bestimmungsfaktoren arbeitsmarktpolitischer Strategien

Unterschiede in den arbeitsmarktpolitischen Strategien lassen sich nicht alleine mit unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und Problemlagen erklären. In der politikwissenschaftlichen Diskussion zur Arbeitsmarktpolitik wird zunehmend auf den Einfluß politisch-institutioneller Faktoren verwiesen³³⁾.

²⁹⁾ Vgl. ebd., S. 84.

³⁰⁾ Zum Überblick vgl. OECD, Employment Outlook 1987 (Anm. 2), S. 180–190; Gruppe Politikinformationen, Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen, in: P. Auer/G. Bruche/J. Kühl (Anm. 8), S. 312–315; P. Auer, Maßnahmen zur Reintegration von Langzeitarbeitslosen, Discussion Paper IIM/LMP 84-20, Wissenschaftszentrum Berlin 1984.

³¹⁾ Vgl. Gruppe Politikinformationen, Großbritannien. Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktverwaltung verändert, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, (1987) 30, S. 9.

³²⁾ Vgl. o. V., Langzeitarbeitslosigkeit. Jüngste Tendenzen und Entwicklungen, in: Soziales Europa, (1987) 1, S. 11; B. Casey, Ehrenamtliche Beschäftigung für Arbeitslose. Erfahrungen in Großbritannien, Australien und den Niederlanden, Discussion Paper IIM/LMP 86-9, Wissenschaftszentrum Berlin 1986.

³³⁾ Vgl. M. G. Schmidt, The Politics of Labour Market Policy. Structural and Political Determinants of Rates of Unemployment in Industrial Nations, in: F. G. Castles/F. Lehner/M. G. Schmidt (Hrsg.), Managing Mixed Economies, Berlin 1988, S. 4–53; F. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt-New York 1987; G. Schmid/B. Reissert/G. Bruche, Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin 1987; J. Richardson/R. Henning (Anm. 19).

Solche Faktoren sind u. a. die Stärke von Gewerkschaften und sozialdemokratischen Parteien, die Zusammensetzung der Regierung, die Rolle der Zentralbank, der Korporatismus, die Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik, der Symbolcharakter arbeitsmarktpolitischer Aktivitäten. Auch dort, wo sich die arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien weitgehend gleichen, wie in Schweden und der Bundesrepublik, bestehen doch erhebliche Differenzen in den Prioritäten, der Intensität des Einsatzes und in der Wirksamkeit. In Schweden gilt Vollbeschäftigung als oberstes gesellschaftspolitisches Ziel, dem sich andere Zielsetzungen unterzuordnen haben. Die zentrale Rolle der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik als Teil des „Modells Schweden“ ist tief in der politischen Kultur verwurzelt und wird auch von bürgerlichen Regierungen respektiert³⁴⁾. Auf die Beschäftigungskrise reagierte Schweden mit einem noch intensiveren Einsatz eines schon hoch entwickelten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik seit 1974 ist im Vergleich wesentlich sprunghafter,

³⁴⁾ Vgl. K. Hinrichs, Vollbeschäftigung in Schweden. Zu den kulturellen Grundlagen und den Grenzen erfolgreicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, 29 (1988) 4, S. 569–590; R. Meidner/A. Hedborg, Modell Schweden, Frankfurt-New York 1984.

mit Entwicklungsschüben und fiskalisch motivierten Konsolidierungsmaßnahmen, die z. T. prozyklisch wirkten. Auch war die Rollenverteilung zwischen Geld- und Fiskalpolitik, Einkommenspolitik und Arbeitsmarktpolitik weniger klar als in Schweden oder Österreich³⁵).

³⁵) Vgl. F. Scharpf (Anm. 33); G. Schmid, Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik, in: F. Scharpf/M. Brockmann, M. Groser/F. Hegner/G. Schmid (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt-New York 1982, S. 29–62; D. Webber, Combatting and Acquiescing in Unemployment? Crisis Management in Sweden and West Germany, in: West European Politics, 6 (1983), S. 23–43.

Politisch-institutionelle Faktoren machen es aber auch unwahrscheinlich, daß die Bundesrepublik eine entschiedene Politik des „Mehr Markt am Arbeitsmarkt“ nach dem Muster der USA und Großbritanniens betreibt. Der Einfluß ausländischer Erfahrungen auf die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik liegt weniger auf der Ebene der Grundorientierungen, deren Übernahme sich die dominierenden inländischen Problemlösungsmuster erfolgreich widersetzen, sondern in der Vielfalt von Erfahrungen mit Einzelprogrammen, die sich als Innovationen international verbreiten und den nationalen Bedingungen angepaßt werden können.

Arbeitsmarktpolitik als Instrument der Beschäftigungspolitik

I. Unbefriedigende Beschäftigungsentwicklung

Die 1983 einsetzende wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung in der Bundesrepublik dauert nunmehr bereits seit sieben Jahren an; legt man die Konjunkturdiagnose des Sachverständigenrates zugrunde, so ist seitdem der Auslastungsgrad des Produktionspotentials von 93 Prozent kontinuierlich gestiegen und lag 1988 — erstmals seit 1980 — sogar wieder geringfügig über dem vom Sachverständigenrat zugrundegelegten Normalauslastungsgrad von 96,5 Prozent¹⁾. Auch andere Kennziffern verdeutlichen die günstige konjunkturelle Situation: Die Gewinn-Erlös-Relation der Unternehmen — eine Art gesamtwirtschaftliche Umsatzrendite, die der Sachverständigenrat 1987 als neues Diagnoseinstrument eingeführt hat — hat sich 1988 im siebten Jahr hintereinander verbessert und inzwischen mit 6,3 Prozent den höchsten Stand seit 1970 erreicht²⁾. Das in den volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ausgewiesene Bruttoeinkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen ist seit 1982 kontinuierlich schneller gestiegen als das Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit; nach den vorläufigen Sozialproduktberechnungen des Statistischen Bundesamtes allein im Jahr 1988 um zehn Prozent (gegenüber knapp vier Prozent bei den Lohneinkommen). An diesem Befund ändert sich auch dann grundsätzlich nichts, wenn man das reine Gewinneinkommen berechnet, d. h. ohne Einbeziehung der Vermögenseinkommen von Staat und privaten Haushalten und unter Herausrechnung eines kalkulatorischen Unternehmerlohnes, wie es der Sachverständigenrat 1987 getan hat³⁾.

Alle einschlägigen Kennziffern weisen mit anderen Worten darauf hin, daß Kapazitätsauslastung und Gewinnentwicklung der Unternehmen derzeit so gut wie seit langem nicht mehr sind; die Arbeitslosigkeit verharrt indessen seit 1983 auf dem hohen Niveau von etwa 2,25 Mio. Beschäftigungslosen bzw. einer Quote von neun Prozent im Jahres-

durchschnitt, und ausweislich der vorliegenden Prognosen wird sich daran auch 1989 nichts wesentliches ändern.

Dieser Befund ist verwirrend, denn er legt die Schlußfolgerung nahe, daß gängige Erklärungsmuster für die Ursachen der Arbeitslosigkeit und die ihnen entsprechenden wirtschaftspolitischen Strategien nicht mehr greifen.

Die angebotsorientierte Strategie, die vom Sachverständigenrat Mitte der siebziger Jahre konzipiert wurde und die inzwischen zumindest ansatzweise auch Eingang in die praktische Wirtschaftspolitik gefunden hat, setzt auf die Verbesserung der Investitionsbedingungen, um auf diese Weise zusätzliche Arbeitsplätze im privaten Sektor zu schaffen. Offensichtlich hat dies bisher nicht zureichend funktioniert: Es sind zwar vom Tiefpunkt der Beschäftigung Ende 1983 bis Ende 1988 insgesamt gut 900 000 zusätzliche Arbeitsplätze entstanden⁴⁾, 40 Prozent davon jedoch im Sektor Staat/private Haushalte, also in einem Bereich, dessen Ausweitung nicht unbedingt zu den vorrangigen Zielen der angebotsorientierten Wirtschaftspolitik gehört. Vor allem aber wurde der Zuwachs bei den Arbeitsplätzen praktisch kompensiert durch eine etwa gleich starke Zunahme der Zahl der Arbeitsuchenden, bedingt durch den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in den Arbeitsmarkt, durch die zunehmende Erwerbsquote der Frauen und neuerdings auch durch die Zuwanderung von Aussiedlern und Asylanten. Das Ziel eines Ausgleichs zwischen Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage ist daher in den vergangenen sechs Jahren trotz kontinuierlicher Verbesserung der Angebotsbedingungen kaum nähergerückt.

Aber auch nachfrageorientierte Strategien können derzeit offenbar nicht weiterhelfen. Der inzwischen wieder recht hohe Auslastungsgrad des Produktionspotentials läßt es zweifelhaft erscheinen, daß die Ursachen der Arbeitslosigkeit in mangelnder Nachfrage liegen; vielmehr ist zu befürchten, daß

¹⁾ Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1988/89, Tz. 86.

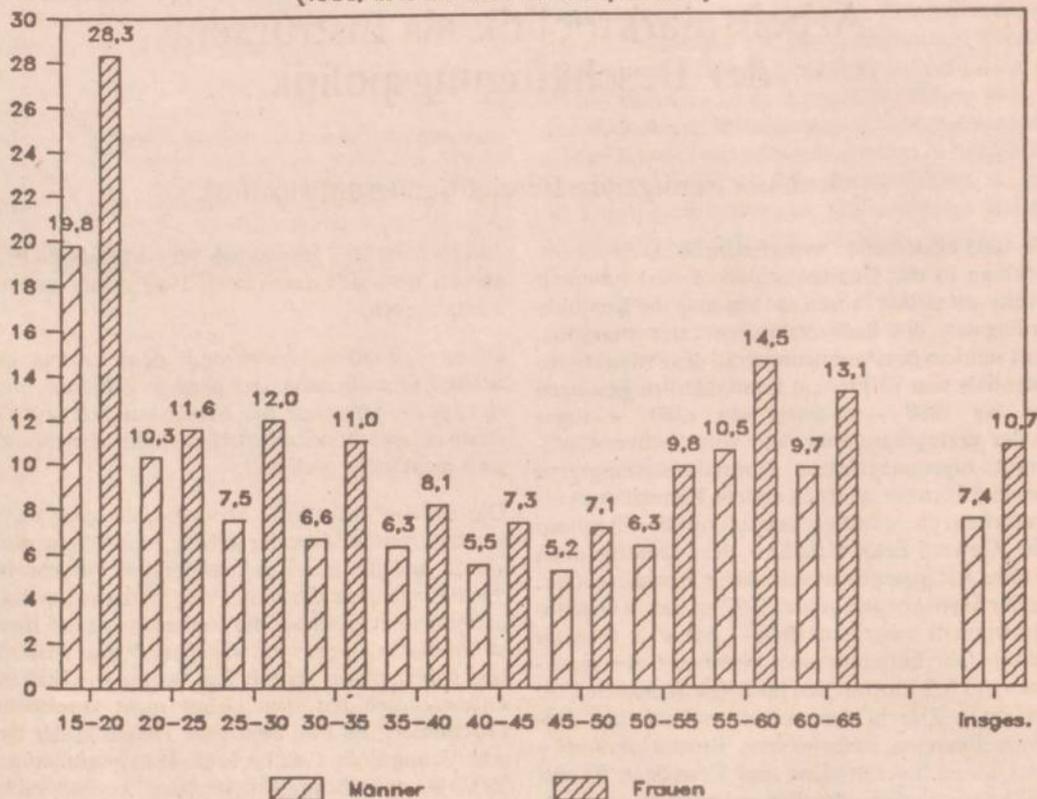
²⁾ Vgl. ebd., Tz. 63.

³⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1987/88, Tz. 177 ff.

⁴⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89, Tz. 91 ff.

Abbildung 1: Altersspezifische Arbeitslosenquoten

(1986, in % der abh. Erwerbspersonen)



Quoten berechnet als Anteile an den abhängigen Erwerbspersonen ohne Auszubildende und ohne Soldaten. Eigene Berechnungen nach Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89, Tab. 13. Quelle für Grundzahlen: Bundesanstalt für Arbeit.

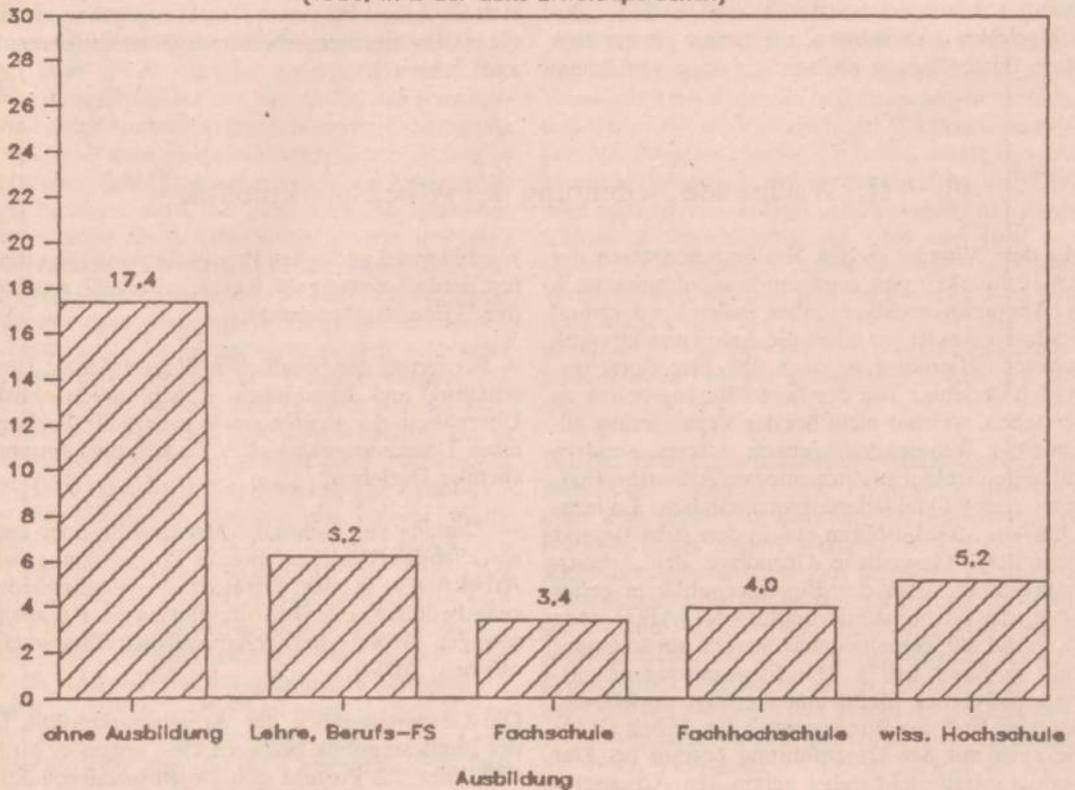
entsprechende Stimulierungsmaßnahmen den bereits zu beobachtenden Anstieg der Inflationsrate beschleunigen würden, zumal für die Finanzierung entsprechender Preissteigerungen ein erheblicher Geldmengenüberhang bereitsteht. Auch der kräftige Anstieg der Einfuhren von durchschnittlich 4,8 Prozent in realer Rechnung (bzw. 3 Prozent nominal) seit 1983 deutet nicht auf einen Mangel an Nachfrage in der Bundesrepublik hin. Somit läßt sich die Forderung, der Staat müsse durch vermehrte eigene Ausgaben fehlende private Nachfrage ersetzen, derzeit kaum begründen: Entsprechende Ausgabenprogramme dürften lediglich bewirken, daß private Kaufkraft zurückgedrängt wird (etwa im Falle einer Steuerfinanzierung) oder daß die Preise steigen (falls es zur Aktivierung des Geldmengenüberhangs kommt); schlimmstenfalls würde beides geschehen.

Das augenscheinliche Versagen herkömmlicher Rezepturen zur Bewältigung des Beschäftigungsproblems ist nicht ohne Rückwirkungen auf Politik und Wissenschaft geblieben. Dabei hat inzwischen eine — in zweifacher Hinsicht — differenziertere Betrachtungsweise des Arbeitsmarktes an Gewicht gewonnen.

Zum einen werden zunehmend Teilsegmente des Arbeitsmarktes in den Blickpunkt gerückt, gegliedert insbesondere nach Regionen und Sektoren sowie nach Alter, Ausbildung und Geschlecht der Betroffenen. Die tief gegliederte Arbeitsmarktstatistik der Bundesanstalt für Arbeit bietet hierfür eine gute Grundlage. Dabei stellt man in der Tat erhebliche Disparitäten fest; so war z. B. 1988 die Arbeitslosenquote in den Arbeitsamtsbezirken Nordrhein-Westfalens mit 11,1 Prozent mehr als

Abbildung 2: Ausbildungsspezifische Arbeitslosenquoten

(1986, in % der abh. Erwerbepersonen)



Quoten berechnet als Anteile an den abhängigen Erwerbepersonen ohne Auszubildende und ohne Soldaten.
Eigene Berechnungen nach Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89, Tab. 13.
Quelle für Grundzahlen: Bundesanstalt für Arbeit.

doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg (5,1 Prozent). Um ein anderes Beispiel zu nehmen: Die Arbeitslosenquote der Frauen war 1986 im Bundesdurchschnitt mit 10,7 Prozent deutlich höher als die der Männer (7,4 Prozent), wie Abbildung 1 aufweist⁵⁾. Noch größere Disparitäten ergeben sich bei der Betrachtung unterschiedlicher Qualifikationen und Altersgruppen (Abbildung 2). Angesichts dieser Unterschiede liegt es nahe, zumindest einen Teil der Arbeitslosenzahl mit dem Vorliegen sogenannter friktioneller Arbeitslosigkeit (mismatch) zu erklären: Es wird zwar Arbeit angeboten, aber nicht am richtigen Ort, im richtigen Sektor und für die richtige Zielgruppe.

Zum anderen gewinnen dynamische Arbeitsmarktmodelle an Bedeutung, in denen das Erreichen ei-

nes Gleichgewichts zwischen Angebot und Nachfrage nicht nur von Parametern der Gegenwart (augenblickliche Gewinnsituation, Höhe der Lohnkosten etc.) und auch nicht nur von entsprechenden Zukunftserwartungen, sondern zusätzlich von der Entwicklung dieser und anderer Variablen in der Vergangenheit abhängt. Dabei können sogenannte Hysteresis-Effekte auftreten, wenn es – z. B. infolge eines Ölpreisschocks – zur Freisetzung von Arbeitskräften kommt, welche daraufhin längere Zeit arbeitslos bleiben und den Anschluß an die Berufswelt hinsichtlich Qualifikation oder auch Motivation verlieren⁶⁾: Sie werden auch dann kaum vermittelbar bleiben, wenn die Ölpreise wieder auf ihr altes Niveau sinken. Als Hinweis auf

⁵⁾ Vgl. ebd., Tabellen 9 und 13.

⁶⁾ Vgl. W. Franz, Das Hysteresis-Phänomen, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, (1989) 2, S. 77–80.

das tatsächliche Vorhandensein solcher Hysteresis-Effekte wird vielfach der hohe Anteil von sogenannten Langzeitarbeitslosen interpretiert, also von solchen Arbeitslosen, die länger als ein Jahr ohne Beschäftigung bleiben. Er stieg von knapp

18 Prozent im Jahre 1982 auf knapp 32 Prozent im Jahre 1987. Inzwischen wird er von der Bundesanstalt für Arbeit mit einem Drittel angegeben, davon die Hälfte mit einer Arbeitslosendauer von mehr als zwei Jahren⁷⁾.

II. Wachsende Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik

Mit dem Wandel in den Erklärungsansätzen der Arbeitslosigkeit ging auch ein Wandel hinsichtlich der Therapievorschlüsse einher; in den Vordergrund des Interesses ist vor allem die Arbeitsmarktpolitik getreten. Hierunter ist nach üblichem Sprachgebrauch derjenige Teil der Beschäftigungspolitik zu verstehen, welcher nicht bei der Verbesserung allgemeiner Rahmenbedingungen ansetzt, sondern mit Hilfe direkter Instrumente wie Arbeitsbeschaffungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen, Lohnzuschüssen, Moilitätshilfen etc. in den Arbeitsmarkt eingreift⁸⁾. Gesetzliche Grundlage der Arbeitsmarktpolitik ist in der Bundesrepublik in erster Linie das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vom 25. Juni 1969, dessen neunte Novelle am 1. Januar 1989 in Kraft trat⁹⁾. Die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erfolgt vorwiegend aus dem Etat der Bundesanstalt für Arbeit (BA), die auch mit der Durchführung betraut ist. Der Bundesanstalt steht dabei neben den Arbeitsämtern und ihren Nebenstellen mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) auch eine eigene wissenschaftliche Forschungsstelle zur Verfügung.

Klammert man die Zahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Konkursausfallgeld (sogen. passive Arbeitsmarktpolitik) einmal aus, so umfaßt die aktive Arbeitsmarktpolitik der BA insbesondere folgende Leistungen und Maßnahmen¹⁰⁾:

– Unterstützungszahlungen für Arbeitnehmer und Unternehmen zur Überbrückung von saisonal oder

konjunkturell bedingten Produktionsausfällen (insbes. Schlechtwettergeld, Kurzarbeitergeld, produktive Winterbauförderung);

– Förderung der beruflichen Weiterbildung, Umschulung und beruflichen Rehabilitation durch Übernahme der Kosten sowie eventuelle Zahlung eines Unterhaltsgeldes oder Gewährung entsprechender Darlehen;

– Zahlung von Lohnkostenzuschüssen oder entsprechenden Darlehen zwecks Beschäftigung von Arbeitslosen in der Privatwirtschaft (Eingliederungsbeihilfen) oder bei öffentlichen oder gemeinnützigen Arbeitgebern (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, ABM).

Die Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik betragen 1988 knapp 49 Mrd. DM oder 2,3 Prozent des Bruttosozialprodukts; 1970 hatte dieser Anteil noch 0,6 Prozent betragen. Gut ein Drittel der Gesamtausgaben entfällt dabei auf die aktive Arbeitsmarktpolitik¹¹⁾; daß dieser Anteil niedriger ist als Anfang der siebziger Jahre (damals betrug er noch über 50 Prozent), kann kaum überraschen, da aufgrund der inzwischen stark gestiegenen Arbeitslosigkeit die passiven Unterstützungszahlungen naturgemäß stark gestiegen sind. Der Anteil der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik am Bruttosozialprodukt ist gleichwohl zwischen 1965 und 1988 von 0,15 Prozent auf 0,8 Prozent gestiegen¹²⁾. Der größte Einzelposten war 1988 mit 7 Mrd. DM die Förderung der beruflichen Bildung, gefolgt von ABM (3,7 Mrd. DM) und beruflicher Rehabilitation (2,8 Mrd. DM); bis Anfang der siebziger Jahre hatten dagegen noch die Maßnahmen zum Ausgleich saisonaler Schwankungen den weitaus größten Anteil an den Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik gehabt. Insbesondere durch die 1986 gestartete sogenannte Qualifizierungsoffensive haben die ausbildungsbezogenen Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik an Gewicht gewonnen.

⁷⁾ Vgl. Franke regt Sonderprojekte für Langzeitarbeitslose an, in: Handelsblatt vom 20. Februar 1989, S. 4.

⁸⁾ Vgl. H. G. Schachtschabel, Sozialpolitik, Stuttgart u. a. 1983, S. 49; E. Görgens, Reformbedarf und Reformfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitsmarktstatistik, in: B. Leben (Hrsg.), Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktstatistik – Sind unsere Arbeitslosenzahlen falsch?, München 1988, S. 39.

⁹⁾ Vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), AFG. Änderungen aufgrund der 9. Novelle, Bonn, Januar 1989.

¹⁰⁾ Vgl. H. G. Schachtschabel (Anm. 8), S. 49 ff.; G. Schmid, Arbeitsmarktpolitik im Wandel, discussion paper, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung beim Wissenschaftszentrum Berlin, Dezember 1987, S. 12 ff.

¹¹⁾ Vgl. die Tabelle auf S. 18.

¹²⁾ Zu diesen und den folgenden Zahlenangaben vgl. G. Schmid (Anm. 10).

III. Erfolg mit vielen Fragezeichen

Wie erfolgreich ist die Arbeitsmarktpolitik gewesen? Hier gilt es zunächst zu unterscheiden zwischen dem Erfolg für den einzelnen, der etwa aufgrund einer Umschulung einen neuen Arbeitsplatz findet, und dem gesamtwirtschaftlichen Erfolg in Form einer Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen. Letzteres wird nur dann erreicht, wenn der Umgeschulte einen Arbeitsplatz besetzt, der sonst nicht hätte besetzt werden können; andernfalls verdrängt er lediglich andere — wengleich möglicherweise weniger geeignete — Bewerber um diesen Arbeitsplatz. Ein gesamtwirtschaftlich relevanter Beschäftigungseffekt der Qualifizierungspolitik setzt m. a. W. voraus, daß es trotz der 2,3 Mio. Arbeitslosen Engpässe auf dem Arbeitsmarkt in Form eines Mangels an geeigneten Arbeitskräften gibt. Dafür spricht, daß es immer wieder zu entsprechenden Klagen der Unternehmen kommt, wengleich sich diese Klagen auch auf Schwierigkeiten bei der Besetzung gering qualifizierter Stellen beziehen. Dagegen spricht, daß es 1987 gut eine Million Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung gab, darunter 362 000 Facharbeiter und 442 000 Angestellte mit gehobener Tätigkeit¹³). Nur wenn davon auszugehen wäre, daß diese zum großen Teil fehlqualifiziert sind, könnte eine Qualifizierungsoffensive ein auch gesamtwirtschaftlich erfolgversprechender Ansatz sein.

Daß Umschulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen die Chancen des einzelnen Arbeitslosen erhöhen, wieder eine Beschäftigung zu finden, ist durch zahlreiche Untersuchungen belegt worden. Überwältigend sind die Ergebnisse allerdings nicht. So waren von denjenigen Arbeitslosen, die im Jahre 1982 eine Weiterbildungsmaßnahme im Vollzeitunterricht beendeten (und danach keine weitere begonnen) hatten, zwei Jahre später nur 56 Prozent wieder sozialversicherungspflichtig beschäftigt; 19 Prozent waren weiterhin (oder wieder) Leistungsempfänger, für 25 Prozent gab es keinen Nachweis¹⁴). Deutlich höher war die Erfolgsquote mit 81 Prozent bei denjenigen Teilnehmern, die vorher nicht arbeitslos gewesen waren; sie stellten übrigens mit 47 Prozent fast die Hälfte aller Teilnehmer. In der Gruppe der vorher Arbeitslosen waren jeweils diejenigen am erfolgreichsten, die bereits über eine vergleichsweise gute Ausbildung verfügten, und diejenigen, die relativ jung waren. Wengleich inzwischen — u. a. durch die jüngste

Novellierung des AFG — eine stärkere Konzentration der Maßnahmen auf die Arbeitslosen in die Wege geleitet worden ist, wird man sagen müssen, daß letztere — und speziell auch die Problemgruppen unter ihnen — bisher nur relativ wenig von den Weiterbildungsmaßnahmen profitiert haben. Dies wird auch dadurch belegt, daß Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung 1986 und 1987 nur etwa 26 Prozent der Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung stellten, obwohl ihr Anteil an den Arbeitslosen fast 50 Prozent beträgt¹⁵); das Geld ist mithin zum großen Teil dem beruflichen Weiterkommen von weniger Bedürftigen zugute gekommen.

Die Erfolgsquote von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in dem Sinne, daß die Teilnehmer über kurz oder lang danach in normale Beschäftigungsverhältnisse eingegliedert werden, wird auf knapp 50 Prozent geschätzt¹⁶). Das ist relativ günstig im Vergleich zu den oben genannten Zahlen, da ja der Zweck von ABM weniger die Vermittlung einer höheren Qualifikation ist als vielmehr die Verhinderung eines Abgleitens in den Status der Unvermittelbarkeit aufgrund von Motivationsverlust, sozialer Ausgrenzung oder gar Sucht oder Kriminalität. Nach vorliegenden Untersuchungen ist allerdings auch bei diesem Instrument der Arbeitsmarktpolitik der Anteil der Langzeitarbeitslosen vergleichsweise gering¹⁷).

Schwerer wiegt jedoch, daß erhebliche Mitnahme- und Substitutionseffekte vermutet werden in dem Sinne, daß die betreffenden (insbesondere öffentlichen) Arbeitgeber die mit diesen Maßnahmen verbundenen Lohnkostenzuschüsse von bis zu 100 Prozent¹⁸) zur Bewältigung von Arbeiten nutzen, für die sie ansonsten „normale“ Beschäftigte einstellen müßten und auch würden. Für die betroffenen Arbeitnehmer bestehen ebenfalls gewisse Mißbrauchsanreize, da sie nach Beendigung der Maßnahme wieder Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, selbst wenn sie vorher bereits auf die nied-

¹³) Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1987/88, Tz. 127.

¹⁴) Vgl. G. Schmid (Anm. 10), S. 94.

¹⁵) Vgl. ebd., S. 92.

¹⁶) Der durchschnittliche Fördersatz betrug zuletzt 86 Prozent, der Mindestfördersatz 60 Prozent; mit der 9. Novelle zum AFG ist der Mindestfördersatz auf 50 Prozent reduziert worden und der Regelfördersatz soll 75 Prozent grundsätzlich nicht übersteigen; für Maßnahmen in Arbeitsamtsbezirken mit einer mindestens 30 Prozent über dem Bundesdurchschnitt liegenden Arbeitslosigkeit sind aber weiterhin Fördersätze bis zu 100 Prozent möglich; vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Anm. 9), S. 11.

¹³) Zahlenangaben aus Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89, Tab. 10.

¹⁴) Diese und die folgenden Zahlenangaben errechnet aus G. Schmid (Anm. 10), Tab. 31.

Tabelle: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1965–1988 (Mrd. DM)

	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
Saisonale Maßnahmen ¹⁾	0,60	1,30	1,12	1,97	1,44	1,35	1,24	1,02
Kurzarbeitergeld		0,01	2,21	0,47	1,23	0,88	1,24	0,98
Berufliche Bildung ²⁾	0,04	0,78	2,87	2,92	4,09	5,15	6,69	7,00
Berufliche Rehabilitation		0,07	0,43	1,65	1,90	2,13	2,45	2,82
Lohnsubventionen ³⁾	0,04	0,13	0,19	0,73	0,36	0,52	0,60	0,65
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen		0,01	0,14	1,08	2,27	2,86	3,34	3,72
Sonstige ⁴⁾				0,74	0,21	0,23	0,33	0,84
Summe aktive AMP	0,68	2,30	6,96	9,56	11,50	13,13	15,89	17,03
Arbeitslosengeld	0,39	0,65	7,77	8,11	14,09	14,05	15,29	18,05
Arbeitslosenhilfe		0,07	0,98	1,9	9,13	9,16	9,03	8,45
Konkursausfallgeld			0,26	0,21	0,56	0,53	0,49	0,33
Summe passive AMP	0,39	0,72	9,01	10,22	23,78	23,74	24,81	26,83
Verwaltungskosten ⁵⁾	0,51	0,90	2,09	3,05	3,84	4,27	4,60	4,89
Ausgaben insgesamt ⁶⁾	1,58	3,92	18,06	22,83	39,12	41,18	45,30	48,75
in vH vom BSP	0,34 %	0,58 %	1,75 %	1,54 %	2,12 %	2,12 %	2,24 %	2,29 %

1) Wintergeld, Schlechtwettergeld und andere Bauförderungsmaßnahmen.

2) Fortbildung, Umschulung, betriebliche Einarbeitung, Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche.

3) Eingliederungsbeihilfe und sonstige Förderung der Arbeitsaufnahme.

4) Maßnahmen zur Eingliederung von Aussiedlern, Arbeitsmarktsonderprogramme (1976–1983).

5) Einschließlich Personalkosten.

6) Einschließlich aus dem Bundeshaushalt finanzierter Maßnahmen, ohne Leistungen nach dem Vorruhestandsgesetz (1988: 0,48 Mrd. DM); Zahlen 1988 durch Neubegrenzungen nicht voll vergleichbar.

Quelle: für Zahlen bis 1986: G. Schmidt (Anm. 10), S. 26;

für Zahlen 1987 und 1988: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (1988) 2, S. 248 und (1989) 2, S. 242 ff.; eigene Berechnungen.

rigere und zudem an Bedürftigkeitskriterien geknüpfte Arbeitslosenhilfe verwiesen waren.

Dieses Instrument der Arbeitsmarktpolitik ist daher mit Vorbehalten zu betrachten, selbst wenn die – nicht unumstrittenen – Rechnungen zutreffen sollten, wonach sie sich durch Einsparungen bei der Arbeitslosenunterstützung und durch vermehrte Steuer- und Abgabeneinnahmen weitgehend selbst finanzieren: Es kann nicht der Sinn der Arbeitsmarktpolitik sein, reguläre öffentliche oder private Aufgaben aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren, zumal wenn damit die Anreize zum Abschluß normal finanzierter Arbeitsverträge für Arbeitgeber und Arbeitnehmer vermindert werden.

Noch wesentlich ungünstiger fällt die Beurteilung der Lohnsubventionen in Form von Eingliederungsbeihilfen für Arbeitsplätze im Unternehmenssektor aus. Entsprechende Wirkungsanalysen für den Zeitraum Ende der siebziger Jahre weisen auf sehr hohe Mitnahme- und Substitutionseffekte hin mit der Folge, daß praktisch kein positiver gesamtwirtschaftlicher Beschäftigungseffekt und nur bescheidene Verbesserungen für die Problemgruppen am Arbeitsmarkt entstanden¹⁹⁾. Erhebliche Mitnahmeeffekte bis hin zum ausgesprochenen Mißbrauch wurden auch für die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld beobachtet; insbesondere die

¹⁹⁾ Vgl. G. Schmid (Anm. 10), S. 88.

Verlängerung der maximalen Bezugsdauer auf zwei Jahre (bzw. sogar auf drei Jahre für besonders notleidende Branchen) hat das Kurzarbeitergeld in bedenkliche Nähe zu langfristigen Erhaltungssubventionen rücken lassen²⁰⁾.

Angesichts dieses empirischen Befundes der bisherigen Arbeitsmarktpolitik müssen die offiziellen Erfolgsausweise des IAB mit deutlichen Fragezeichen versehen werden; danach sind in den Jahren 1984 bis 1987 aufgrund von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zwischen 365 000 und 504 000 Personen zusätzlich beschäftigt worden, bei weitgehender Selbstfinanzierung der Maßnahmen im oben erläuterten Sinne²¹⁾. Offen bleibt dabei, wieviele zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse auch ohne die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen entstanden wären und wieviele normale Arbeitsverhältnisse durch Kurzarbeitergeld, ABM etc. verhindert wurden. Eher irreführend ist der Hinweis auf den hohen Selbstfinanzierungsgrad: Für jede Art von zusätzlich geschaffenen Arbeitsplätzen gilt, daß sie die öffentlichen Leistungsträger entlasten und zu Mehreinnahmen von Steuern und Sozialabgaben führen, letzteres in um so höherem Ausmaß, je produktiver sie sind. Daher dürfte die Schaffung von privatwirtschaftlich rentablen Arbeitsplätzen im allgemeinen einen höheren Selbstfinanzierungsgrad aufweisen als z. B. die Schaffung von ABM-Arbeitsplätzen, welche erst durch hohe Lohnsubventionen für den betreffenden Arbeitgeber interessant werden.

Problematisch sind auch die Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik, und zwar nicht nur wegen der zumindest zweifelhaften Wirkung im Hinblick auf eine Erhöhung der Gesamtbeschäftigung. Es ist grundsätzlich zu fragen, inwieweit es Aufgabe der Arbeitslosenversicherung sein kann, entsprechende Versäumnisse der Unternehmen oder des einzelnen zu kompensieren bzw. bildungspolitische Fehlleistungen des Staates auszugleichen. Hierin liegt zum einen eine Diskriminierung derjenigen, die eigene Qualifikationsanstrengungen unternommen haben oder deren Qualifikationswünsche in eine Richtung gehen, welche in den Förderrichtlinien der BA nicht vorgesehen sind; vor allem aber dürfte berufliche Weiterqualifikation um so effektiver und erfolgreicher betrieben werden, je mehr sie auf eigener Initiative der Betroffenen beruht und je größer der Druck ist, die

hierin investierten Ressourcen später am Markt wieder zu erwirtschaften; nicht umsonst ist dies das Prinzip, auf welchem unsere Wirtschaftsordnung aufgebaut ist. Zumindest die Finanzierung der beruflichen Weiterbildung von solchen Personen, die sich bereits in einem Beschäftigungsverhältnis befinden, erscheint unter diesem Gesichtspunkt bei den Tarifpartnern besser aufgehoben als beim Staat; die entsprechende Kurskorrektur der 9. Novelle zum AFG war überfällig. Wenn es zudem zutrifft, daß in bestimmten Berufszweigen Arbeitskräftemangel trotz insgesamt hoher Arbeitslosigkeit herrscht, so müßten starke Anreize in der Wirtschaft zur eigenen Ausbildung von Arbeitslosen und Berufsanfängern bestehen. Gegen eventuellen Mißbrauch entsprechender Ausbildungsinvestitionen kann man sich durch Sperrfristen für einen Wechsel des Arbeitsplatzes nach erfolgter Weiterbildung schützen, wie dies auch praktiziert wird.

Die bisherige Arbeitsmarktpolitik hat die Problemgruppen unter den Arbeitslosen nur teilweise erreicht. Die Erfahrungen in dieser Hinsicht sind desillusionierend: Gerade die schwervermittelbaren Arbeitslosen, insbesondere diejenigen ohne Berufsausbildung, zeigen eine vergleichsweise geringe Motivation zur Inanspruchnahme der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, und im Falle der Inanspruchnahme sind ihre Erfolgsquoten im Sinne der späteren Beschäftigung in einem normalen Arbeitsverhältnis vergleichsweise gering²²⁾. Daraus ergibt sich das Dilemma, daß die eigentlich wünschenswerte Konzentration der Mittel auf diese Problemgruppen die ohnehin nicht sehr hohen Erfolgsquoten der Arbeitsmarktpolitik weiter senken würde.

Diese Überlegungen lassen es zweifelhaft erscheinen, daß von einem verstärkten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente ein nennenswerter Beitrag zur Bewältigung des Beschäftigungsproblems erwartet werden könnte. Eher legen die bisherigen Erfahrungen eine wesentliche Straffung der Instrumente und eine deutlich verbesserte Erfolgskontrolle hinsichtlich eventueller Mitnahme- und Substitutionseffekte nahe. Zu prüfen ist aber auch, inwieweit die der Arbeitsmarktpolitik zugrundeliegende Diagnose des Beschäftigungsproblems grundsätzlich überhaupt zutreffend ist.

²⁰⁾ Vgl. u. a. E. Görgens (Anm. 8), S. 42 f.
²¹⁾ Nach den Zahlenangaben ebd., S. 40.

²²⁾ Vgl. G. Schmid (Anm. 10), S. 85 und Tab. 31; dort wird allerdings in diesem Befund ein Argument für zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gesehen.

IV. Problematische Interpretation der Statistik

Es kommt nicht von ungefähr, daß der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente vor allem von denen befürwortet wird, die sich besonders intensiv mit der empirischen Analyse des Beschäftigungsproblems befassen. Denn je tiefer man in diese Analyse einsteigt, desto differenzierter wird das Bild und desto näher liegt somit prima facie der Einsatz differenzierter Instrumente, wie sie die Arbeitsmarktpolitik anbietet. Ungleiche und auch wechselnde Beschäftigungschancen je nach Alter, Qualifikation, Wohnort etc. gehören indessen zum Wesen einer dynamischen Wirtschaft. Sie sind selbst bei Vollbeschäftigung vorhanden, wie sie bis Anfang der siebziger Jahre herrschte; jedoch wurden sie damals von der allgemeinen Übernachfrage nach Arbeitskräften überdeckt, während sie um so offener zutage traten, je mehr sich der Arbeitsmarkt zum Käufermarkt wandelte. So gesehen wäre die Diskrepanz zwischen der Struktur der angebotenen und der Struktur der nachgefragten Arbeitskräfte möglicherweise nicht die Ursache, sondern nur ein Symptom der insgesamt hohen Arbeitslosigkeit – welche ihrerseits durch andere, gegebenenfalls nur wenige zentrale Fehlentwicklungen zu erklären wäre²³⁾. Es ist einleuchtend, daß in diesem Fall die Arbeitsmarktpolitik als Ursachentherapie schon im Ansatz verfehlt wäre.

Haben wir Grund zu der Annahme, daß diese Sichtweise des Problems zutreffend ist? Das ist in der Tat der Fall. Zunächst fällt auf, daß die Zahl der offenen Stellen wesentlich geringer ist als die Zahl der Arbeitslosen; im Jahresdurchschnitt 1987 betrug sie 171 000 bei 2,23 Millionen Arbeitslosen. Wären Fehlqualifikationen, Mobilitätshemmnisse etc. tatsächlich ein maßgeblicher Grund für die hohe Arbeitslosigkeit, so wäre eine wesentlich höhere Zahl von offenen Stellen zu erwarten, wengleich dabei zu berücksichtigen ist, daß für offene Stellen keine Meldepflicht beim Arbeitsamt besteht und daß ihre tatsächliche Zahl daher deutlich höher liegen

²³⁾ So kommt etwa das Kieler Institut für Weltwirtschaft im Rahmen der Strukturberichterstattung zu dem Urteil, daß der mangelnden Differenzierung der Löhne nach Regionen, Branchen und vor allem Qualifikation eine entscheidende Rolle bei der Erklärung dieser Diskrepanz zukommt; vgl. Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Zusammenfassung der Strukturberichterstattung 1987 im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. Teil II, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 6/1988, S. 32.

dürfte, als es in den offiziellen Statistiken ausgewiesen wird²⁴⁾.

Aussagekräftiger ist deshalb ein Vergleich von Arbeitslosenquote und der Quote offener Stellen im Zeitverlauf, wie er üblicherweise mit dem Instrument der Beveridge-Kurve angestellt wird (vgl. Abbildung 3). Für den vergangenen Zehnjahreszeitraum lassen sich daraus folgende Überlegungen ableiten²⁵⁾:

– Der gesamte Zeitraum war durch eine wesentlich unter der Arbeitslosenquote liegende Quote ausgewiesener offener Stellen gekennzeichnet.

– Die Beveridge-Kurve hat sich tendenziell etwas nach außen verschoben; so lag in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre die Quote der offenen Stellen in der gleichen Größenordnung wie Anfang der achtziger Jahre, war aber mit einer höheren Arbeitslosenquote verbunden. Dies könnte auf eine steigende Bedeutung der Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage nach Arbeit hindeuten.

– Die Quote der offenen Stellen lag aber auch 1987 noch wesentlich unter den Werten bis 1981; dies spricht gegen die These, ein wesentlicher Teil der Arbeitslosigkeit sei durch solche Diskrepanzen zu erklären und könne durch entsprechende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beseitigt werden.

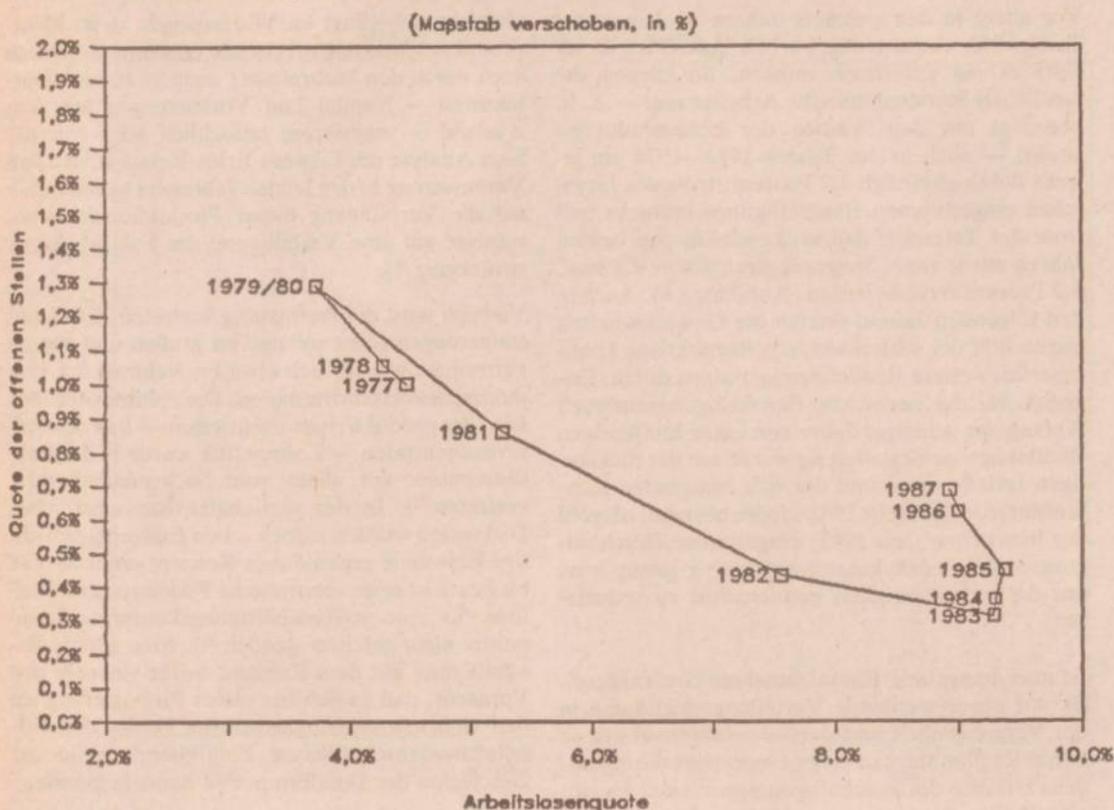
Aufschlußreich ist ein Blick auf die Entstehungsgeschichte der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik. Ähnlich wie in fast allen großen Industrieländern entwickelte sie sich in zwei großen Schüben jeweils zur Mitte der siebziger Jahre und zu Beginn der achtziger Jahre: Zwischen 1973 und 1975 vervierfachte sich die Zahl der Arbeitslosen in der Bundesrepublik und überschritt 1975 im Jahresdurchschnitt erstmals seit 1954 wieder die Millionengrenze. In den Jahren 1981 bis 1983 kam es nach vorübergehender leichter Besserung dann zu dem zweiten Schub, der die Zahl der Arbeitslosen auf etwa 2,3 Millionen steigen ließ, wo sie bis heute verharrt.

Dieses zeitliche Profil läßt die These einer Multi-kausalität des Beschäftigungsproblems im Sinne der Summierung von zahlreichen, prinzipiell voneinander trennbaren Einzelursachen wenig plausibel erscheinen. Vielmehr hat es offenkundig zentrale

²⁴⁾ Schätzungen liegen derzeit zwischen 1 und 1,5 Mio. tatsächlichen bei 350 000 offiziell ausgewiesenen offenen Stellen, vgl. Arbeitgeber für ertragsabhängige Lohnkomponenten, FAZ vom 7. März 1989, S. 13.

²⁵⁾ Vgl. zum Konzept der Beveridge-Kurve W. Franz, Die Beveridge-Kurve, in: Wirtschaftsstudium, (1987) 1, S. 511–514.

Abbildung 3: Beveridge-Kurve 1977–1987
(Relation der Arbeitslosenquote und der Quote offener Stellen)



Quoten jeweils berechnet als Anteil an den abhängigen Erwerbspersonen (beschäftigte Arbeitnehmer + Arbeitslose).
Eigene Berechnungen, Quelle für Grundzahlen: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89, Tab. 18 im Anhang.

Fehlentwicklungen gegeben, die den sprunghaften Anstieg der Arbeitslosenzahl nicht nur in der Bundesrepublik, sondern in allen wichtigen Industriestaaten verursacht haben. Es fällt nicht schwer, solche Fehlentwicklungen auszumachen²⁶⁾: Sie lagen zum einen in den beiden Ölkrisen Anfang der siebziger Jahre und Ende der siebziger/Anfang der achtziger Jahre, welche zu einer schockartigen Verteuerung wichtiger Rohstoffe und zu einer massiven Umverteilung des inländischen Verteilungsspielraums zugunsten der erdölproduzierenden Länder

²⁶⁾ Vgl. auch E. Knappe, Arbeitsmarkttheoretische Aspekte von Deregulierungsmaßnahmen, in: T. Thiemeyer (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik, Berlin 1988, S. 223 f.; H. Besters, Erklärungsansätze zur Entstehung und Entwicklung der Arbeitslosigkeit, in: B. Leben (Anm. 8), S. 28 ff.; R. Soltwedel, Mehr Markt am Arbeitsmarkt, München-Wien 1984.

fürten. Zum anderen war dem Anstieg der Arbeitslosigkeit in beiden Zeitphasen jeweils ein starker Anstieg der Inflationsrate vorausgegangen, dem die Notenbanken – speziell auch die Bundesbank – durch geldpolitischen Restriktionskurs mit der Folge hoher Zinsen und einer weiteren Verringerung des (nominalen) Verteilungsspielraums entgegenzuwirken versuchten. Dies ging in beiden Phasen zu Lasten der Unternehmensgewinne: Die Gewinn-Erlös-Relation erreichte 1975 einen ersten Tiefpunkt mit 3,65 Prozent, was gegenüber 1968 beinahe eine Halbierung bedeutete, und sie sank – nach vorübergehender Erholung – in den Jahren 1981/82 auf Werte von nur noch knapp über drei Prozent²⁷⁾.

²⁷⁾ Vgl. Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89, Tab. 7.

V. Die Rolle der Tarifpolitik

Vor allem in den siebziger Jahren wird man der Tarifpolitik einen maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung zurechnen müssen. So stiegen die tariflichen Stundenlöhne für Arbeiter real — d. h. bereinigt um den Anstieg der Lebenshaltungskosten — noch in den Jahren 1972—1974 um jeweils durchschnittlich 3,7 Prozent, trotz des inzwischen eingetretenen Beschäftigungseinbruchs und trotz der Tatsache, daß sie bereits in den beiden Jahren zuvor reale Steigerungsraten von 9,3 bzw. 8,2 Prozent erreicht hatten (Abbildung 4). Auch in den folgenden Jahren setzten die Gewerkschaften ungeachtet der schlechten Arbeitsmarktlage kontinuierlich weitere Reallohnsteigerungen durch. Dagegen war der neuerliche Beschäftigungseinbruch Anfang der achtziger Jahre von einer fünfjährigen Reallohnpause begleitet; sie wurde mit der rückläufigen Inflationsrate und der sich bessernden Konjunktur jedoch bereits 1985 wieder beendet, obwohl der inzwischen (seit 1983) eingetretene Beschäftigungsanstieg noch keineswegs kräftig genug war, um die Arbeitslosigkeit nennenswert zu reduzieren.

Ist also mangelnde Rücksichtnahme der Tarifpolitik auf enger werdende Verteilungsspielräume in der Vergangenheit und daraus resultierend ein zu hohes Reallohniveau in der Gegenwart die eigentliche Ursache des Beschäftigungsproblems? Es gibt eine Reihe von empirischen Untersuchungen, welche diese These für die Bundesrepublik stützen²⁸). Auch aus der Sicht der ökonomischen Theorie liegt sie nahe, denn wenn weder Nachfragemangel herrscht noch eine insgesamt unbefriedigende Gewinnentwicklung diagnostiziert werden kann, dann bietet sich als Erklärung für die mangelnde Räumung des Arbeitsmarktes prima facie ein zu hoher Preis der Arbeit an. Dabei sind keineswegs nur die direkten Lohnkosten relevant, sondern vor allem auch die Lohnnebenkosten, welche inzwischen im Schnitt fast 84 Prozent der direkten Lohnkosten ausmachen, und nicht zuletzt auch die indirekten Kosten, die den Unternehmen durch Regulierungen des Arbeitsmarktes (Kündigungsschutz, Sozialplanverpflichtungen, Quotenregelungen etc.) entstehen. Daß die Unternehmen derzeit gut verdienen, steht zu der zurückhaltenden Einstellungspra-

xis nicht unbedingt im Widerspruch, denn Mehrproduktion und entsprechende Gewinne lassen sich auch durch den Mehreinsatz anderer Produktionsfaktoren — Kapital und Vorleistungen aus dem Ausland — realisieren; tatsächlich zeigt eine nähere Analyse der Gewinn-Erlös-Relation, daß ihre Verbesserung in den letzten Jahren im wesentlichen auf die Verbilligung dieser Produktionsfaktoren weniger auf eine Verbilligung des Faktors Arbeit zurückging²⁹).

Vielfach wird die Auffassung vertreten, Reallohnsteigerungen seien solange im großen und ganzen vertretbar, wie sie sich etwa im Rahmen des Produktivitätsfortschritts halten. Die dahinterstehende Idee der produktivitätsorientierten — bzw. kostenneutraren — Lohnpolitik wurde in der Bundesrepublik vor allem vom Sachverständigenrat vertreten³⁰). In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion wurden jedoch schon frühzeitig gewichtige Einwände gegen dieses Konzept erhoben, und bis heute ist seine theoretische Fundierung als Leitlinie für eine vollbeschäftigungskonforme Lohnpolitik nicht geleistet worden³¹). Eine nähere Beschäftigung mit dem Konzept weckt vielmehr den Verdacht, daß es sich bei seiner Propagierung um den vielleicht verhängnisvollsten Fehler der wirtschaftswissenschaftlichen Politikberatung in der Geschichte der Bundesrepublik handeln könnte.

Die Problematik dieses Konzepts in bezug auf seine beschäftigungspolitischen Implikationen liegt zum einen darin, daß keineswegs der gesamte, statistisch gemessene Produktivitätszuwachs als technischer Fortschritt interpretiert werden kann. Die Arbeitsproduktivität steigt z. B. auch dann, wenn der Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz gesteigert wird, was in der Vergangenheit in starkem Ausmaß der Fall war³²). Dadurch entstehen aber zusätzliche Abschreibungs- und Verzinsungskosten, welche zu nächst einmal abgegolten werden müssen; die Annahme, der dann noch verbleibende Spielraum zur Erhöhung des vollbeschäftigungskonformen Lohn-

²⁸) Vgl. insbesondere M. C. Burda/J. D. Sachs, Institutional Aspects of High Unemployment in the Federal Republic of Germany, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 2241, Cambridge, May 1987; R. Vaubel zitiert insgesamt 20 Untersuchungen mit ähnlichen Ergebnissen, vgl. ders., Möglichkeiten einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik, in: H. Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1989, S. 18.

²⁹) Vgl. U. van Suntum, Neue Konzepte des Sachverständigenrates, in: Wirtschaftsdienst, (1988) 2, S. 109.

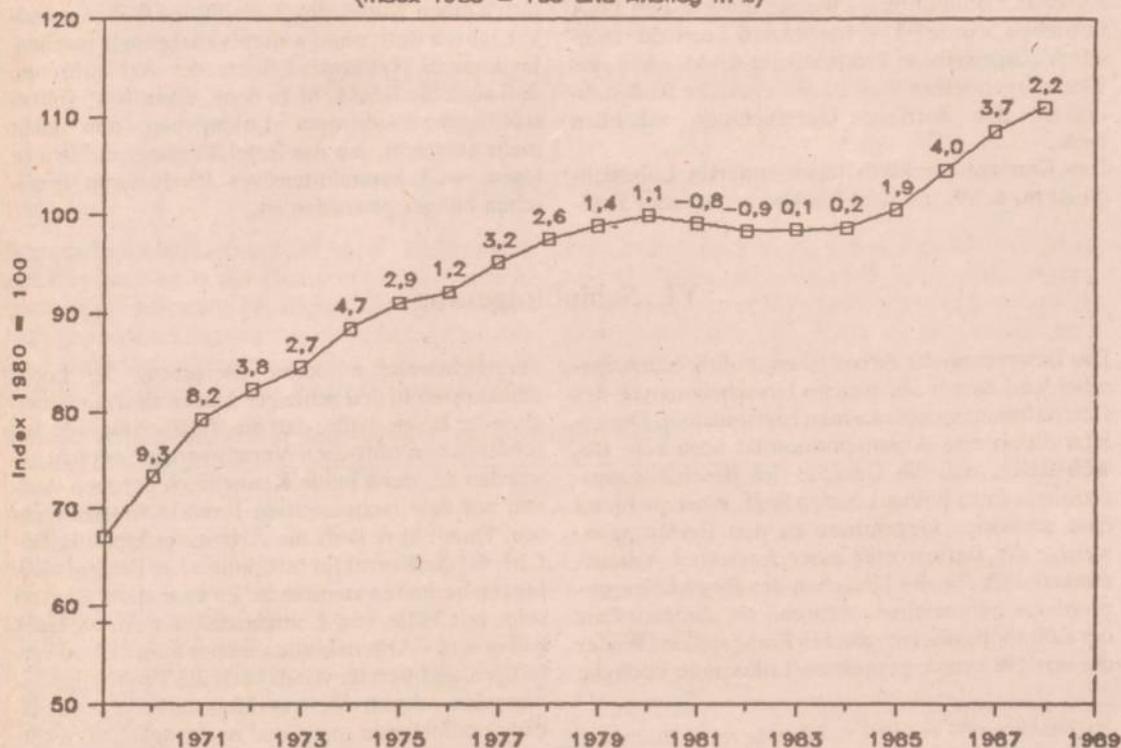
³⁰) Vgl. dazu näher U. van Suntum, Lohnleitlinien zwischen Wissenschaft und Politik. Zum tarifpolitischen Konzept des Sachverständigenrates, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 15 (1989), 2.

³¹) Vgl. zur Kritik an diesem Konzept u. a. A. E. Ott, Zur Konzeption der Sachverständigen, in: Der Volkswirt, (1967) 46, S. 2529—2531; J. Roth, Kriterien für eine beschäftigungsgerechte Lohnpolitik, in: Die Weltwirtschaft, (1983) 1, S. 36—53; M. Wansleben, Der Produktivitätszuwachs als Maßstab für eine beschäftigungsorientierte Lohnpolitik, Baden-Baden 1986.

³²) Vgl. U. van Suntum (Anm. 29), Fn. 6.

Abbildung 4: Tarifliche Stundenlöhne (real)

(Index 1980 = 100 und Anstieg in %)



Index der tariflichen Stundenlöhne der Arbeiter in der gewerblichen Wirtschaft und bei Gebietskörperschaften. Deflationiert mit dem Preisindex für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte.

Eigene Berechnungen, Quelle für Grundzahlen: Statistisches Bundesamt.

satzes entspreche gerade der Rate des rechnerischen Produktivitätszuwachses, erscheint a priori nicht gerechtfertigt.

Rein rechnerisch ergibt sich eine Steigerung der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität auch dann, wenn im Zuge eines allgemeinen Beschäftigungsrückgangs vor allem die weniger produktiven Arbeitsplätze abgebaut werden³³⁾. Der hohe Anteil der Arbeitslosen mit geringer Qualifikation und die jahrelang geübte Praxis, bei Tarifverhandlungen Sockelbeträge für die unteren Lohngruppen zu vereinbaren bzw. diese Lohngruppen ganz zu streichen – wodurch die Arbeitskosten für diese Tätigkeiten so teuer wurden, daß sich gerade hier der Ersatz von Arbeit durch Kapital (Maschinen) lohnte –, sprechen dafür, daß dies in der Vergangenheit tatsächlich der Fall war. Auch in diesem Fall spiegelt

der Produktivitätszuwachs keinen verteilbaren technischen Fortschritt wider, und selbst wenn die Lohnstückkosten konstant bleiben (weil die durchschnittliche Arbeitsproduktivität genau so stark steigt wie die durchschnittliche Entlohnung der im Arbeitsprozeß verbleibenden Arbeitnehmer), so bietet dies keinerlei Anreiz für die Wiederbeschäftigung der freigesetzten Arbeitskräfte.

Selbst dann, wenn der statistisch gemessene Produktivitätszuwachs tatsächlich auf technischen Fortschritt zurückgeht, kommt es entscheidend darauf an, ob es sich um primär arbeits- oder kapitalsparenden technischen Fortschritt handelt. Nur unter sehr speziellen Voraussetzungen entspricht die mögliche Steigerungsrate des vollbeschäftigungskonformen Lohnsatzes gerade der Steigerungsrate der Arbeitsproduktivität.

Die Pointe bei alledem ist, daß sowohl die Erhöhung der Kapitalintensität als auch der arbeitsparende technische Fortschritt selber wiederum von einer expansiven Lohnpolitik begünstigt wird.

³³⁾ Vgl. auch K.-D. Schmidt u. a., Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen, Kiel 1983, S. 108; Th. M. Baum, Produktivitätsfortschritt, Wachstum und Lohnpolitik, in: Wirtschaftsdienst, (1984) 10, S. 492.

Diese schafft sich also ihre (scheinbare) Rechtfertigung quasi selbst, während umgekehrt eine zurückhaltende Lohnpolitik — wie sie etwa in den USA betrieben wurde³⁴⁾ — tendenziell auch die statistisch ausgewiesene Produktivität senkt, ohne daß dies in irgendeiner Weise auf technische Rückständigkeit der dortigen Unternehmen schließen ließe.

Das Konzept produktivitätsorientierter Lohnpolitik ist m. a. W. mit dem Risiko gravierender Fehl-

interpretationen behaftet. Und die Folgen einer solcherart fehlgeleiteten Lohnpolitik lassen sich auch durch einen Kurswechsel wie in den frühen achtziger Jahren nicht ohne weiteres rückgängig machen. Es können Hysteresis-Effekte der Art auftreten, daß auch die Rückkehr zu dem „eigentlich“ vollbeschäftigungskonformen Lohnniveau nun nicht mehr ausreicht, um das Beschäftigungsproblem zu lösen, weil kapitalintensives Produzieren inzwischen billiger geworden ist.

VI. Schlußfolgerung

Die Bewertung der Arbeitsmarktpolitik hängt entscheidend davon ab, welche Ursachenanalyse des Beschäftigungsproblems man zugrundelegt. Die zuletzt diskutierte Argumentation ist noch kein Beweis dafür, daß die Ursache des Beschäftigungsproblems in zu hohen Löhnen liegt. Aber sie bietet eine schlüssige Gegenthese zu den Erklärungen, welche die Befürworter einer forcierten Arbeitsmarktpolitik für die Ursachen des Beschäftigungsproblems heranziehen, während sie die Relevanz der Lohnhöhe überwiegend in Frage stellen. Weder die seit 1981 stark gesunkene Lohnquote noch die

vergleichsweise moderate Steigerung der Lohnstückkosten in den achtziger Jahren sind ein hinreichender Beleg dafür, daß die Tarifpolitik ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung gerecht geworden ist, denn beide Kennziffern beruhen letztlich auf rein rechnerischen Produktivitätszuwächsen. Damit aber läuft die Arbeitsmarktpolitik Gefahr, für die Korrektur tarifpolitischer Fehlentwicklungen herhalten zu müssen. Es kann nicht sinnvoll sein, mit Hilfe von Lohnzuschüssen ein zu teuer gewordenes Arbeitskräfteangebot künstlich zu verbilligen und bereits vorab verteilte Produktivitätszuwächse durch beitragsfinanzierte Qualifizierungsmaßnahmen quasi erst nachträglich zu rechtfertigen. Vor den verstärkten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente hat daher neben der Erfolgskontrolle vergangener Maßnahmen eine überzeugende — und von politischer Rücksichtnahme freie — Ursachenanalyse des Beschäftigungsproblems zu treten.

³⁴⁾ Zwischen 1977 und 1987 sind dort die realen Bruttostundenverdienste in der Industrie um insgesamt 6,7 Prozent gesunken, während sie in der Bundesrepublik um 13,6 Prozent gestiegen sind (errechnet aus Tab. 14, Anhang, in: Sachverständigenrat, Jahresgutachten 1988/89); die Arbeitslosenquote sank in den USA im angegebenen Zeitraum von 7,1 Prozent auf 6,2 Prozent, in der Bundesrepublik verdoppelte sie sich praktisch (von 4,5 auf 8,9 Prozent).

Dispositionen politischen Verhaltens bei arbeitslosen Jugendlichen

I. Zur Problemlage

Jugendarbeitslosigkeit mit all ihren Belastungen und Gefahren ist in der Bundesrepublik Deutschland erst ab Mitte der siebziger Jahre¹⁾ zum Problem geworden. Die prozentuale Erfassung arbeitsloser Jugendlicher wurde deshalb von der amtlichen Statistik²⁾ erstmals für das Jahr 1977 ausgewiesen.

Dies heißt jedoch nicht, daß es Jugendarbeitslosigkeit im Zeitraum davor nicht auch schon in nennenswertem Ausmaße gegeben hätte; geradezu das Gegenteil ist der Fall. Wenn wir die einschlägigen Zahlen in der Tabelle betrachten, müssen wir feststellen:

Tabelle: Arbeitslosigkeit in den siebziger und achtziger Jahren

Jahr	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Arbeitslosigkeit: Bundesdurchschnitt	1,1	1,2	2,6	4,7	4,6	4,5	4,3	4,8
Arbeitslose Jugendliche unter 20 Jahren	8,0	9,6	12,5	10,7	—	11,6	10,6	9,3
20–24jährige Arbeitslose	—	—	—	—	—	17,8	17,8	16,8

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
	3,8	5,5	7,5	9,1	9,1	9,3	9,0	8,9
	9,9	10,8	10,7	9,5	8,3	8,1	7,3	6,2
	17,4	19,1	19,6	19,7	18,9	18,1	17,3	16,5

Quelle: Zahlenangaben nach den Statistischen Jahrbüchern für die Bundesrepublik Deutschland. Hrsg. Statistisches Bundesamt. Stuttgart 1973 ff.; die Arbeitslosenquoten für die Jugendlichen unter 20 Jahren in den Jahren 1972 bis 1975 sind dem Buch von S. Laturner/B. Schön (Anm. 1), S. 11, entnommen.

Selbst in den frühen siebziger Jahren, als wir noch Arbeitslosenquoten unter drei % hatten, lag der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen stets beträchtlich über dem Bundesdurchschnitt. Dies galt bis

zum Jahre 1983; erst danach konnte jene Quote unter die Durchschnittsmarke gedrückt werden.

¹⁾ Damals konnte man in der Tat bei einer Arbeitslosenquote, die 1972 1,1% betragen hatte, 1975 allerdings auf 4,7% angestiegen war und bis zum Ende der siebziger Jahre um 4,5% schwankte, noch ohne allzu großen Zynismus, wohl aber bereits mit provokativer Sorge die Frage stellen: „Jugendarbeitslosigkeit — Was ist das?“ Vgl. Sybille Laturner/Bernhard Schön (Hrsg.), Jugendarbeitslosigkeit. Materialien und Analysen zu einem neuen Problem, Reinbek 1976³, S. 9.

²⁾ Vgl. die Statistischen Jahrbücher, hrsg. vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, für den Zeitraum von 1972 bis 1988.

Dabei dürfen wir jedoch zwei Dinge nicht übersehen: Die Reduktion der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen unter 20 Jahren gelang offensichtlich weithin zu Lasten der nächstälteren Jahrgänge, nämlich jener junger Menschen zwischen 20 und 25 Jahren. Diese Altersgruppe bleibt nach wie vor am meisten gefährdet; sie ist es, die — über den beobachteten Zeitraum hinweg — konstant den höchsten Anteil bezüglich Arbeitslosigkeit überhaupt aufweist. In diesem Zusammenhang erscheint auch der Hinweis auf die relativ günstige Situation hinsichtlich der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland als wenig hilf-

reich; selbst dann nicht, wenn man sich vergegenwärtigt, daß bei uns von 100 jungen Menschen unter 25 Jahren gegenwärtig (1988) „nur“ sieben arbeitslos sind, dieser Anteil im Durchschnitt der westlichen Industrieländer aber bei über 15 Prozent liegt. Das bedeutet etwa für Frankreich 22 %, Irland 26 %, Italien 33 %, für Spanien sogar 45 % Arbeitslose innerhalb der heranwachsenden Generation.

Dennoch hat man den Eindruck, daß diese Problematik in der Bundesrepublik mit besonderer Sorge beobachtet würde, weil man hier potentielle Gefahren für das politische Verhalten am ehesten und nachdrücklichsten befürchtet. Mangelt es uns am Vertrauen in die Stabilität unserer politischen Kultur oder haben wir zu Recht nur noch die Alternative zwischen „Radikalisierung oder Apathie“³⁾ zu befürchten?

Es kann in diesem begrenzten Rahmen nicht Aufgabe und Anliegen unserer Überlegungen sein, Ursachen und Dimensionen der Jugendarbeitslosigkeit aufzuzeigen⁴⁾. Ebenso wenig gilt unsere Aufmerksamkeit der psycho-sozialen Problematik von Arbeitslosigkeit im allgemeinen⁵⁾, sondern wir wollen bewußt mögliche Auswirkungen auf das po-

³⁾ So der unlängst erschienene Aufsatz von Michael Beckmann, *Radikalisierung oder Apathie? Zu den politischen Verarbeitungsformen der Arbeitslosigkeit*, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 29 (1988) 4, S. 591–609.

⁴⁾ Die Literatur hierzu ist mittlerweile sehr umfangreich geworden; vgl. z. B.: Harry Böseke (Hrsg.), *Jugend ohne Arbeit*, Bornheim-Merten 1983; Dieter Cassel, *Jugendarbeitslosigkeit. Ausmaß, Ursachen, Gegenmaßnahmen*, in: *Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg* (Hrsg.), *Arbeitslosigkeit*, Stuttgart 1984, S. 123–146; Horst Friedrich/Ute Bauer, *Arbeitslosigkeit – Dimensionen, Ursachen, Bewältigungsstrategien*, Opladen 1985; Arno Giesebrecht, *Jugend ohne Arbeit. Einführung in die Problematik und Hilfen für die Praxis*, Frankfurt 1983; Hans-Christian Harten, *Strukturelle Jugendarbeitslosigkeit. Bildungs- und beschäftigungspolitische Konzeptionen und Maßnahmen*, München 1977; Klaus Heinemann, *Arbeitslose Jugendliche. Ursachen und individuelle Bewältigung eines sozialen Problems*, Neuwied 1978; Friedemann Stoss, *Jugendarbeitslosigkeit. Entstehung, Abläufe, Strukturen und Wege zum Abbau der Probleme*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 38/82, S. 33–46.

⁵⁾ Zu Recht verweist M. Beckmann (Anm. 3), S. 592 darauf, daß in den bislang vorgelegten Studien primär sozialstrukturelle Differenzierungen und psychosoziale Aspekte der Arbeitslosigkeit im Vordergrund standen, weniger indes mögliche Auswirkungen auf individuelle politische Einstellungs- und Verhaltensmuster. Wenn politische Anliegen verfolgt wurden, galt das Interesse meist sehr verengt nur dem potentiellen Wahlverhalten. Vgl. hierzu exemplarisch: Ursula Feist/Dieter Fröhlich/Hubert Kriegler, *Die politischen Einstellungen von Arbeitslosen*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 45/84, S. 3–17; Hans Rattinger, *Politisches Verhalten von Arbeitslosen: Die Bundestagswahlen 1980 und 1983 im Vergleich*, in: Dieter Oberndörfer u. a. (Hrsg.), *Wirtschaftlicher Wandel, religiöser Wandel und Wertwandel. Folgen für das politische Verhalten in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1985, S. 97–130.

litische Verhalten Jugendlicher, die von Arbeitslosigkeit betroffen sind, in den Blick nehmen. Damit sollen Bedeutung und Brisanz der anderen Problembereiche keineswegs gemindert werden. Unsere Sichtweise will sich aber vor allem deshalb der politischen Dimension der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen zuwenden, weil es sich hierbei um ein bislang zu wenig beachtetes Problem handelt⁶⁾, dem gerade im Hinblick auf mögliche Konsequenzen für die politische Kultur unserer Gesellschaft eine erhöhte Aufmerksamkeit zukommen sollte bzw. müßte.

Gerade in Deutschland hat es nie an Befürwortern und Verfechtern der These gefehlt, daß die hohen Arbeitslosenquoten in den dreißiger Jahren entscheidend zum Zusammenbruch der Weimarer Republik und zum Anwachsen des Nationalsozialismus beigetragen hätten⁷⁾. Wenngleich die Zahlenrelationen dies eindrucksvoll zu belegen scheinen, so muß man doch weitere Ursachen mit in Betracht ziehen. Ungachtet dessen bedeutet Arbeitslosigkeit stets eine erhebliche Belastung für das politische System und die politische Kultur insgesamt.

In der Tat hat die Rezession 1966/67 in der Bundesrepublik mit einer Arbeitslosenquote, die damals auf 2,1 % stieg, die Stimmen für die rechtsradikale NPD anwachsen lassen. Man muß jedoch feststellen, daß ein ähnlicher Effekt seit Mitte der siebziger Jahre – trotz stetigen und weitaus stärkeren Anwachsens der Arbeitslosigkeit – nicht zu beobachten war. Man könnte vermuten, daß die hohe Ar-

⁶⁾ Während man Arbeitslosigkeit an sich angesichts der historischen Erfahrungen der Weimarer Zeit einerseits als ein demokratiebedrohendes Faktum betrachtet (Vgl. etwa Gerhard Wilke, Bonn und Weimar. Gefährdet die Arbeitslosigkeit unsere Demokratie?, in: *Der Bürger im Staat*, 34 [1984] 1, S. 3–8), andererseits als Ursache für politische Apathie fürchtet, so seit der 1933 von Marie Jahoda vorgelegten Marienthal-Studie (Marie Jahoda/Paul F. Lazarsfeld/Hans Zeisel, *Die Arbeitslosen von Marienthal*, Allensbach 1960; S. 47 ff.), scheint man die Problematik der Jugendarbeitslosigkeit eher unter rein wirtschafts- und sozialpolitischen Aspekten behandeln zu wollen. So beklagte D. Cassel (Anm. 4), S. 138, die damit verbundenen „Ressourcenverschwendung“ und die „Desinvestition von Humankapital“, wenn es nicht gelänge die Jugendarbeitslosigkeit entscheidend abzubauen: „Jugendarbeitslosigkeit bedeutet somit nicht nur Produktionsausfall heute, sondern auch ... Wachstums- und Wohlfahrtseinbußen in der Zukunft. Kein Land kann es sich deshalb auf Dauer leisten, einen beträchtlichen Teil seiner leistungs- und entwicklungsfähigen Arbeitskräfte unbeschäftigt zu lassen, wenn es künftig seinen Wohlstand maximieren will.“

⁷⁾ Zu diesem Thema hat u. a. auch Jürgen W. Falter einschlägige Untersuchungen vorgelegt; vgl. z. B. ders. u. a., *Arbeitslosigkeit und Nationalsozialismus. Eine empirische Analyse des Beitrages der Massenarbeitslosigkeit zu den Wahlerfolgen der NSDAP 1932 und 1933*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, (1983) 3, S. 525–554.

beitslosigkeit in den achtziger Jahren sich zwar nicht in eine Schuldzuweisung an das politische System niederschlug, wohl aber zu einem politischen Rechtsruck in Form eines Regierungswechsels führte. Diese Argumentation behielte allerdings nur dann ihre Überzeugungskraft, hätten nicht die Bundestagswahl von 1987 sowie die Wahlen in Berlin und Hessen von 1989 gerade der konservativen Mitte deutliche Verluste zugefügt. In diesem Zusammenhang wird man jedoch die weitere Entwicklung der „Republikaner“ sorgfältig beobachten müssen.

So sprechen viele Anzeichen dafür, daß die Arbeitslosigkeit im allgemeinen und die Jugendarbeitslosigkeit im besonderen solange nicht in politischen Radikalismus umschlagen, als die „Kerngruppe des Arbeitsmarktes“ — d. h. die männlichen, gewerkschaftlich organisierten Facharbeiter — im wesentlichen davon unberührt bleiben. Damit werden als Kennzeichen der derzeit herrschenden Arbeitslosigkeit deutlich: Der größte Teil der Arbeitslosen ist von einer fluktuierenden bzw. vorübergehenden Nicht-Beschäftigung betroffen; für sie ist eine gezielte Interessenvertretung schwer organisierbar. Längerfristige Arbeitslose sind meist schon derart frustriert — z. T. waren sie nie sonderlich aktiv, sowohl allgemeinpolitisch wie hinsichtlich ihrer Interessenvertretung —, daß sie nunmehr zu Selbsthilfemaßnahmen kaum fähig sind. Schließlich verstärken die mehr oder minder ausgeprägten Vorurteile gegenüber Arbeitslosigkeit in der Gesellschaft bei vielen Betroffenen das Gefühl der Scham, Verdrängung und Ohnmacht, weshalb sie ihre Situation kaum adäquat zu artikulieren vermögen. Jugendliche Arbeitslose weisen hierbei noch weit stärkere Defizite auf.

Aus diesem Grunde muß man gegenwärtig eine politische Radikalisierung wohl weniger befürchten, als vielmehr ein Abdriften vieler arbeitsloser Jugendlicher in Resignation⁸⁾. Falls es gelingt, hierbei Auffangstellungen zu errichten, dürfte jedoch eher Anpassung als überzeugte Selbstmotivation (was bedeuten würde: die Misere der Arbeitslosigkeit durch eigene Kraftanstrengungen über-

⁸⁾ Politische Lethargie vermeint auch M. Beckmann (Anm. 3), bei seinen Probanden in dem Sinne zu erkennen, daß sie die Regierung als vorrangig zuständige Instanz für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ansähen. Ihre eigenen Einflußmöglichkeiten schätzten die Arbeitslosen gering ein, zumal jene, die ohnehin keine große Affinität zu Politik besäßen. Allerdings glaubt Beckmann, eine Tendenz zu radikalen Lösungen bei jenen ausmachen zu können, denen es einzig und allein auf einen besseren Leistungsoutput mit Hilfe einer starken politischen Führung ankäme. Diese Tendenz hätte indes noch keine konkrete Gestalt angenommen; vielleicht auch wegen der bislang noch nicht hinreichend attraktiven politischen Alternative!

winden zu können) die Folge sein⁹⁾. Anpassung, Resignation, Radikalisierung oder zumindest kritische Konfliktbereitschaft erweisen sich als je eigene Bedingungsgefüge für die Ausbildung von Einstellungen, die durchaus für die Gesamtheit der politischen Kultur relevant werden können. Verdeutlichen wir uns hierzu zumindest in groben Strichen mögliche Folgen¹⁰⁾:

Jugendliche, die sich anpassen, werden vor allem die herrschenden gesellschaftlichen Stereotype übernehmen, deren weithin dominierender Tenor die subjektive Verantwortung für die Arbeitslosigkeit ist. Damit verbindet sich zweifellos eine Leugnung bzw. Zurückdrängung gesellschaftlich-struktureller Verantwortlichkeiten. Mit dieser Grundentscheidung können Konformismus und Überanpassung einhergehen, die systemstabilisierende Tendenzen insofern begünstigen, als man sich eine Verbesserung des eigenen Status erwartet. Hierbei bildet sich ebenfalls eine starke individuelle Leistungsbereitschaft aus — aber nur insoweit als man persönliche Defizite auszugleichen sucht; vernachlässigt wird dabei die selbständige kognitive Verarbeitungskapazität, die diesen Anpassungsprozeß stören würde. Man sollte dieses Problem indes nicht in dem Sinne diskutieren, daß man in naiver Weise den arbeitslosen Jugendlichen zum rational denkenden und seine Probleme selbständig lösenden Menschen hochstilisieren möchte; man wird auch nicht die Konfliktsituation verkennen dürfen, in welcher sich der arbeitslose Jugendliche befindet, und ihn deshalb durchaus verstehen können, wenn er nach dem „Strohalm“ greift, den ihm eine staatliche Förderung bietet, um seine mißliche Lage zu verbessern; dennoch muß man sich dessen bewußt sein, daß sozialstaatliche Maßnahmen zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit auch derartige Effekte haben können.

Die gesellschaftspolitische Sorge, aus der Jugendarbeitslosigkeit kein unkontrollierbares Konfliktpotential erwachsen zu lassen, erscheint andererseits ebenfalls verständlich. Ein solches Konfliktpotential kann sich sowohl in einer kritisch-realistischen Aneignung der zur Verfügung stehenden Handlungsmöglichkeiten niederschlagen, als auch in einer radikalen Verweigerung seinen Ausdruck finden. Die Ausformung einer kritischen Konfliktbereitschaft hätte allerdings zur Voraussetzung, daß die betroffenen arbeitslosen Jugendlichen ein hohes Maß von autonomer Entscheidungsfähigkeit besäßen, das ihnen eine kritische und distanzierte Be-

⁹⁾ Vgl. SINUS-Institut (Hrsg.), Die verunsicherte Generation. Jugend und Wertewandel, Opladen 1983, S. 138 ff.; H.-Ch. Harten (Anm. 3), S. 270 ff.

¹⁰⁾ Vgl. u. a. H.-Ch. Harten (Anm. 3), S. 334 ff.

trachtung politischer und gesellschaftlicher Verhältnisse ermöglichte, insbesondere aber ihre Situation als sozioökonomisches Problem erkennen und beurteilen ließe, und sie ferner in die Lage versetzte, kollektive Handlungsweisen zu entwickeln und zu praktizieren.

Wenngleich nicht gelegnet werden kann, daß Jugendliche zu derartigen Einstellungs- und Verhaltensweisen fähig sind, muß doch in Rechnung gestellt werden, daß die bestehende politische Kultur solche Ausprägungen nicht gerade begünstigt und deshalb der Anteil jener arbeitslosen Jugendlichen, die ihre Situation kritisch-rational bewältigen könnten, relativ gering sein dürfte. Dies hat zweifellos ein Umschlagen in unreflektiertere Formen von Konfliktbereitschaft zur Folge, aber auch das Bemühen um eigene alternative Handlungs- und Bewältigungsstrategien, die bis zu Extremformen — sich gleichsam in ein Getto zurückziehender Jugendkulturen — führen können. Es ist leicht einzusehen, daß solche Jugendliche dann ungleich schwerer wieder in die Gesellschaft zu integrieren wären.

Nun kann aber eine Reihe von Faktoren auch zur völligen Resignation bei arbeitslosen Jugendlichen führen, wenn sie aufgrund der frustrierenden Erfahrungen bei der Suche nach einer Lehr- oder Arbeitsstelle nicht nur dieses Bemühen, sondern letztlich sich selbst aufgeben. Mit der Reduktion des individuellen beruflichen Anspruchsniveaus schwindet neben dem Vertrauen zu sich selbst auch die Zuversicht, von seiten der Gesellschaft Hilfe zu erfahren; eine Haltung völliger Passivität kann sich breit machen. Jugendliche, die sich nicht mehr aufbäumen, die sich treiben lassen, vermögen eine derartige Lethargie kaum mehr abzuschütteln. Resignation führt zu Gleichgültigkeit, begünstigt eine defätistische Sozialhilfeempfänger-Mentalität — birgt aber auch die Gefahr eruptiver Manipulierbarkeit in sich, weil man ja ohnehin nichts mehr zu verlieren hat.

Eine demokratische Gesellschaft kann sich — aufgrund ihres Selbstverständnisses und ihrer Verantwortung für den Bürger — auf Dauer und in größerem Umfange derartige randständige Existenzformen nicht leisten; denn all diesen Einstellungspotentialen bei Jugendlichen ist letztlich gemeinsam, daß sie ausschließlich an individuellen Interessen

orientiert bleiben und für keinerlei gesamtgesellschaftliche Perspektiven mehr zugänglich sind. Menschliches Dasein tendiert bei ihnen zur individuellen Isolation, was im Extrem den Zerfall der Gesellschaft oder zumindest breiter Teile von ihr bedeuten bzw. herbeiführen würde.

Wenn wir in diesem Zusammenhang unser vorrangiges Interesse möglichen Tendenzen politischen Verhaltens bei arbeitslosen Jugendlichen zuwenden, so deshalb, weil wir davon auszugehen haben, daß viele politisch relevante Grundeinstellungen im Laufe des Sozialisationsprozesses etwa um das 15. Lebensjahr bereits zu einem relativ komplexen Muster ausgeprägt werden¹¹⁾. Insofern kommt gerade jener Phase zwischen dem 15. und 20. Lebensjahr eine erhöhte Bedeutung zu, wenn hier Jugendliche vom Schicksal der Arbeitslosigkeit betroffen werden.

Man könnte deshalb annehmen, daß der Tatbestand der Arbeitslosigkeit gerade in dieser entscheidenden Altersphase die Ausprägung politisch relevanter Einstellungen bzw. die Identifikation mit und die Integration in das bestehende wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische System erheblich (negativ) beeinflußt. Wenn wir von einer solchen Wirkung ausgehen, dann erscheint es angebracht, nach jenen Einstellungen bei arbeitslosen Jugendlichen zu fragen, die für mögliche politische Verhaltensweisen maßgeblich sein können. Dabei dürfen wir nicht dem Fehlschluß erliegen und gemessene Einstellungen mit zu erwartendem politischen Verhalten gleichsetzen. Mit H. Triandis¹²⁾ sei daran erinnert, daß Einstellungen zunächst nur das beinhalten, was Personen denken, fühlen und wie sie sich ggf. gegenüber einem Einstellungsobjekt verhalten wollen. Das Verhalten hingegen „ist nicht nur durch das bestimmt, was die Leute gerne tun möchten, sondern auch durch . . . soziale Normen, . . . durch Gewohnheiten und durch die erwarteten Folgen dieses Verhaltens“. Einstellungen, die wir erfragen können, geben folglich nur bedingt Auskunft über potentiell Verhalten, sie sind indes gewichtige „entscheidungskanalisierende Gründe“ für entsprechende Verhaltensweisen. Dies sollte man bedenken, wenn wir im folgenden aufgrund festgestellter Einstellungsbefunde auf mögliche Verhaltensdispositionen aufmerksam machen.

¹¹⁾ Vgl. Peter Pawelka, Politische Sozialisation, Wiesbaden 1977, S. 93 f.

¹²⁾ Harry C. Triandis, Einstellungen und Einstellungsänderungen, Weinheim 1975, S. 20.

II. Befunde — Feststellungen — Aussagen

In seiner Untersuchung aus dem Jahre 1978 zur Problematik der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen vertrat K. Heinemann¹³⁾ u. a. die Ansicht, daß die Betroffenen weithin ihre Situation als individuelles Schicksal und Versagen erleben und dafür weniger objektive Gründe oder Strukturen verantwortlich machten. Heinemann folgerte daraus, daß unter derartigen Grundbedingungen bei den arbeitslosen Jugendlichen bis dato kein Unruheherd oder politisch aktivierbares Potential entstanden sei. Weit aus differenzierter beurteilte R. Tippelt¹⁴⁾ im Jahre 1979 die politischen Handlungsperspektiven arbeitsloser Jugendlicher. Er arbeitete acht Handlungstypen heraus, die er kurz charakterisierte, prozentual quantifizierte und als Muster auch für mögliches politisches Verhalten unter entsprechenden Einschränkungen anbot.

Nahezu die Hälfte (45 %) kennzeichnete R. Tippelt danach als „Ungebrochene, Zuversichtliche, Pragmatische“; diese sähen ihre Arbeitslosigkeit durch externe strukturelle Schwierigkeiten und nicht durch persönliche Unzulänglichkeiten bedingt an; sie wiesen folglich auch ein ungebrochenes Selbstvertrauen auf, stünden dem soziopolitischen System aber bereits kritisch gegenüber und ließen z. T. deutliche Loyalitätsverluste erkennen.

Eine zweite, ebenfalls noch relativ große Gruppe (20 %) könnte als „Ungebrochene, Innovative, Pragmatische“ bezeichnet werden. Diese arbeitslosen Jugendlichen zeichneten sich ebenfalls durch ein hohes Selbstwertbewußtsein aus, hielten politische Verhältnisse aber für veränderbar und zeigten sich als sehr spontan-aktiv; dies führte dazu, herkömmlichen Institutionen und Strukturen in relativ hohem Maße Loyalität zu entziehen und mit unkonventionellen Initiativen ihre Interessen wahrzunehmen.

Des weiteren ließen sich etwa zehn % der arbeitslosen Jugendlichen als „Ungebrochene, Autoritäre“ typisieren. Sie sähen sich von einer verfehlten Politik in ihre Lage abgedrängt. Sowohl durch einen starken Mann, wie auch durch entsprechende Kurskorrekturen (Ausländerpolitik, Verdrängung von Minderheiten in Krisenzeiten vom Arbeits-

markt) könnten ihrer Ansicht nach indes diese Probleme gelöst werden.

Die weiteren Haltungstypen quantifizierte R. Tippelt jeweils auf ca. fünf %. Dabei unterschied er noch zwei Gruppen von Ungebrochenen, nämlich „Ungebrochene, Schicksalsgläubige“, und „Ungebrochene, Fatalistische“. Wenn auch die Ursachen „anonyme Mächte“ bzw. „persönliches Schicksal“ als Erklärungsgründe voneinander abwichen, so zeigten sich beide Gruppen hinsichtlich der Folgewirkungen für ihr lethargisches, passives bis fatalistisches Handlungsgefüge doch sehr ähnlich. Ebenfalls zwei weitere Gruppen könnten zu den „Noch Ungebrochenen“ gezählt werden, und zwar die „Noch ungebrochenen Zynischen“ sowie die „Noch ungebrochenen Geschockten“. Beide Gruppen leiteten ihre Arbeitslosigkeit überwiegend von internen Faktoren her, sähen aber kaum noch Chancen, in den Arbeitsprozeß integriert werden zu können. Dies provozierte bei noch vorhandenem Selbstwertbewußtsein einen Zynismus gegenüber dem soziopolitischen System, bei reduzierter Selbstachtung führte dies in die Resignation. Als letzte Gruppe ließe sich schließlich jene der „Gebrochenen, Depressiven“ charakterisieren; diese arbeitslosen Jugendlichen hätten aufgrund ihrer Einschätzung, persönlich versagt zu haben, alle Anstrengungen aufgegeben und erscheinen depressiv und passiv. Diese Haltung gelte weithin für alle Lebensbereiche, so auch den politischen.

Mit Nachdruck wies indes R. Tippelt¹⁵⁾ darauf hin, daß derartige Handlungstypen nur teilweise stabile Lebenseinstellungen darstellten, weil zu vermuten wäre, „daß (sowohl) mit der Dauer der Arbeitslosigkeit veränderte Handlungsphasen beobachtbar (würden, als auch) . . . von einzelnen Tagesereignissen abhängige Stimmungslagen, die Einstellungen und das Verhalten der arbeitslosen Jugendlichen mitbestimmen“ könnten. Diese Umstände lassen empirische Befunde in der Tat zunächst einmal als Momentaufnahmen erscheinen. Sie werden dadurch zweifellos nicht uninteressant oder gar wertlos; ihr Gewicht und ihre Bedeutung erhalten sie, wenn derartige oder ähnliche Beobachtungen auch in anderem Zusammenhang festgestellt werden bzw. der Tendenz nach aufzuspüren sind.

Unserer Untersuchung liegen Daten zugrunde, die mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens bei insgesamt 2 110 Jugendlichen im Alter von 15 bis 20 Jahren im Laufe des Winters 1985/86 aus Anlaß

¹⁵⁾ Ebd., S. 162 f.

¹³⁾ Vgl. Klaus Heinemann (Anm. 4), S. 182 f. Heinemann interviewte 1976 insgesamt 293 arbeitslose und 277 beschäftigte Jugendliche.

¹⁴⁾ Vgl. Rudolf Tippelt, Zur Bedeutung von Arbeitslosigkeit für die politisch-sozialen Einstellungen der Jugendlichen, in: Ulrich Baumann u. a., Handlungsperspektiven und politische Einstellungen arbeitsloser Jugendlicher, Frankfurt 1979, S. 149–166. Dieser Untersuchung lagen Daten von 253 arbeitslosen und 132 beschäftigten Jugendlichen zugrunde.

einer Regionalstudie¹⁶⁾ erhoben wurden. Unter diesen Befragten befanden sich 719 arbeitslose Jugendliche, auf die wir unsere besondere Aufmerksamkeit lenken wollen; die übrigen Jugendlichen betrachten wir in diesem Zusammenhang vornehmlich als Kontrollgruppe.

Nach statistischen Merkmalen setzte sich unsere Teilpopulation „Arbeitslose“ wie folgt zusammen: elf % von ihnen waren 15 Jahre alt, 33,9 % 16 Jahre, 25 % bereits 17 Jahre; die 18jährigen waren mit 9,3 % vertreten, die 19jährigen mit 6,7 % und die Gruppe derer, die 20 Jahre und älter war, umfaßte 14,1 %. Hinsichtlich des Geschlechts hatten wir 30,1 % männliche und 69,9 % weibliche Jugendliche befragt. Bezüglich der Konfession überwogen – nicht unerwartet – mit 87,6 % die Katholiken; die Quote der regelmäßigen Kirchgänger lag bei 28,7 %. Aus dem ländlich-dörflichen Bereich stammten 55,3 % unserer Arbeitslosen; kleinstädtischer Herkunft waren 22,6 %, in mittelgroßen Städten wohnten 16,8 % und im großstädtischen Milieu waren 5,3 % beheimatet. Eine wichtige Variable war für uns das Bildungsniveau: Danach hatten 43 % unserer arbeitslosen Jugendlichen die Hauptschule ohne qualifizierenden Abschluß beendet, 14,5 % besaßen hingegen dieses Zertifikat; 4,3 % hatten den Besuch einer weiterführenden Schule ohne Abschluß abgebrochen; 31,8 % konnten die mittlere Reife nachweisen und 6,4 % hatten sogar das Abitur erworben. Als letzte Variable suchten wir über den Beruf des Vaters die soziale Herkunft zu erfassen; die dafür angebotene Berufsvielfalt zogen wir später jedoch zu drei Schichtmerkmalen zusammen: Danach entstammten 33,9 % unserer Befragten eher einem unteren Sozialmilieu, 59,3 % waren einem mittleren und 6,5 % einem höheren zuzuordnen.

Auch wenn unsere Stichprobe nicht repräsentativ im streng-wissenschaftlichen Sinne ist, so scheint sie uns doch nicht untypisch für die zu untersuchende Gesamtpopulation jugendlicher Arbeitsloser zu sein, insbesondere wenn man an die Merkmale Geschlecht, Bildungsniveau und soziale Herkunft erin-

¹⁶⁾ Geplant war von Anfang an aus erhebungstechnischen und finanziellen Gründen eine Regionalstudie in jenen Arbeitsamtsbezirken des bayerischen Grenzlandes (Passau, Deggendorf und Schwandorf), in denen die Arbeitslosenquote durchweg überdurchschnittlich hoch liegt. Die arbeitslosen Jugendlichen wurden in Kooperation mit den Arbeitsämtern in den von diesen organisierten und unterstützten Förderkursen erfaßt. Wir haben 32 solcher Kurse besucht und den Teilnehmern unseren Fragebogen vorgelegt. Die übrigen Jugendlichen wurden in Berufsschulklassen befragt. Vgl. im einzelnen dazu: Rainer A. Roth, Jugendarbeitslosigkeit und politische Kultur. Eine Regionalstudie zur Untersuchung politischer Einstellungen bei beschäftigten und arbeitslosen Jugendlichen, Passau 1989.

ner. Angesichts der gegebenen Rahmenbedingungen kann man von ihr folglich durchaus explorative Einsichten erwarten.

In einer ersten Annäherung an unsere Problematik wollen wir nun Einstellungen, die für das politische Verhalten relevant sind bzw. werden können, hinsichtlich ihrer Tendenzen bei beschäftigten und arbeitslosen Jugendlichen vergleichen. Aus naheliegenden Gründen gingen wir dabei von Fragen nach der *Zufriedenheit* mit den gesamtgesellschaftlichen und den persönlichen *wirtschaftlichen Verhältnissen*¹⁷⁾ aus. Jeweils etwa ein Viertel beurteilte diese als schlecht bis sehr schlecht. Dabei erwiesen sich die arbeitslosen Jugendlichen erwartungsgemäß als negativer eingestellt in ihrem Urteil¹⁸⁾.

In bezug auf die gesamtwirtschaftlichen Zukunftsperspektiven zeigten sich keine signifikanten Unterschiede; wiederum ein Viertel (24,5 %) fürchtete, daß die Situation schlechter würde und nur 10,9 % glaubten an eine Besserung, die übrigen (64,6 %) erwarteten keine Veränderung. Etwas anders lagen die eigenen wirtschaftlichen Zukunftserwartungen. Ein gutes Viertel (27,2 %) hoffte auf eine Besserung, und nur 13,8 % schlossen ein weiteres Absinken nicht aus; 59,0 % hingegen glaubten, daß auch in einem Jahr für sie die Verhältnisse so wie bislang sein würden. Hierbei nun erwiesen sich die arbeitslosen Jugendlichen etwas hoffnungsvoller¹⁹⁾; für sie konnte es ja nur, es mußte einfach besser werden! Wir werden später noch näher untersuchen, wie sich diese Einschätzungen auf andere für das politische Verhalten relevante Einstellungen niederschlagen.

Wie stand bzw. steht es nun um die Einstellung zur *Arbeit* und die *Leistungsbereitschaft* ganz allgemein bei unseren arbeitslosen Jugendlichen? Häufiger als ihre beschäftigten Altersgenossen sahen sie in der Arbeit ein notwendiges Übel oder eine bloße Möglichkeit zum Geldverdienen und weniger eine befriedigende Tätigkeit oder gar die Erfüllung einer

¹⁷⁾ Aus platztechnischen Gründen müssen wir hier die einzelnen Befunde komprimiert darstellen. Insgesamt beurteilten unsere Jugendlichen die gegenwärtige Wirtschaftslage der Bundesrepublik zu 17,7 % als gut bis sehr gut, 53,7 % meinten, sie sei zufriedenstellend und 28,7 % tendierten eher nach schlecht bis sehr schlecht. Das Zufriedenheitspotential für die eigene ökonomische Situation war sogar etwas positiver: 24,7 % gut/sehr gut, 51,1 % zufriedenstellend und 24,2 % schlecht/sehr schlecht.

¹⁸⁾ Für die gegenwärtige Gesamtwirtschaftslage galten: $p < 0,001$; $V = 0,11$; für die private ökonomische Situation: $p < 0,001$; $V = 0,20$. Als Korrelationskoeffizienten verwenden bzw. interpretieren wir je nach Skalenniveau und auch aus Gründen einer besseren Vergleichbarkeit entweder Cramers V oder den Koeffizienten Gamma: G .

¹⁹⁾ Es galten: $p < 0,001$; $V = 0,13$.

Aufgabe²⁰). Gleichzeitig meinten sie einerseits etwas stärker als die beschäftigten Jugendlichen weniger große Ansprüche an die Arbeit überhaupt zu stellen, andererseits waren sie sich durchaus bewußt, daß sie eigentlich mehr als andere leisten müßten²¹), um gegebenenfalls ihre Situation zu ändern. Aufgrund dieser Befunde überraschte es uns nicht, wenn arbeitslose Jugendliche in stärkerem Maße ihre Sympathien denen gegenüber bekundeten, die ein einfaches Leben führen wollten als jenen, die im Beruf vorankommen möchten²²).

Betrachten wir im folgenden nun einige *Persönlichkeitsvariablen*. Hinsichtlich des zwischenmenschlichen Vertrauens erwiesen sich unsere arbeitslosen Jugendlichen als etwas skeptischer²³). Auch bezüglich der Stärke ihres Selbstbewußtseins, das wir durch eine Reihe von Items prüften, zeigten die arbeitslosen Probanden zum Teil recht deutliche Defizite²⁴): So meinten sie nachdrücklicher, daß es die Menschen früher leichter gehabt hätten, weil jeder wußte, was er zu tun hatte; zudem stimmten sie bereitwilliger der Ansicht zu, daß man heute kaum mehr durchschaue, was eigentlich passiere; auch wisse man angesichts der verbreiteten Unordnung nicht mehr, wo man eigentlich stehe; und schließlich fände man bei der Schnellebigkeit kaum noch einen Orientierungspunkt, an den man sich halten könne.

Auch dogmatisch/autoritäre Einstellungen fanden sich bei den arbeitslosen Jugendlichen der Tendenz nach stärker ausgeprägt als bei den beschäftigten. Folglich stimmten sie eher den Ansichten zu, man könnte wütend werden, wenn jemand sich hartnäckig weigere, sein Unrecht einzusehen, bzw. die meisten Menschen begriffen überhaupt nicht, was für

sie gut sei²⁵). Keine signifikanten Unterschiede konnten wir bei der Konfrontation mit dem Item entdecken, in jeder demokratischen Gesellschaft gäbe es Konflikte, die man mit Gewalt lösen müsse; allerdings war hierbei das Zustimmungspotential mit nahezu einem Drittel (31,2%) insgesamt bedenklich hoch. Diese Variable sollte man folglich nicht aus dem Auge verlieren, wir werden sie deshalb auch später wieder aufgreifen.

Wenden wir uns nunmehr einigen spezifischen *gesellschaftspolitischen Orientierungen* zu. Zunächst konfrontierten wir unsere Jugendlichen mit der relativ ausgewogenen Ansicht: Unsere Gesellschaft sei im Prinzip gut, habe aber einige Fehler, die verbessert werden müßten. Hierbei zeigten sich keine signifikanten Unterschiede zwischen arbeitslosen und beschäftigten Jugendlichen; insgesamt stimmten sie zu 70,0% dieser Auffassung zu, 23,9% taten dies mit Vorbehalten und nur 6,0% lehnten diese Ansicht ab. Ein anderes Bild erhielten wir auf das sehr viel provokativere Item: Unsere Gesellschaft ist von Grund auf verrotten und bedarf einer radikalen Erneuerung. Immerhin teilten 41,1% unserer Befragten diese Meinung nicht, aber etwa der gleiche Anteil (41,7%) hielt diese Ansicht für zum Teil zutreffend und 17,2% bekannten sich mehr oder minder nachdrücklich dazu. Bei dieser Variable erwiesen sich nun die arbeitslosen Jugendlichen als deutlich radikaler eingestellt²⁶). Hier könnte ein mögliches Radikalismus-Potential vorliegen. Dieses Potential tendierte unseren weitergehenden Analysen zufolge etwas stärker nach links²⁷).

Eine gegenläufige Tendenz entdeckten wir, als wir den „Nationalstolz“ überprüften. Ihren Stolz, ein Deutscher zu sein, bekundeten immerhin 79,8%; 20,2% verneinten dies mit unterschiedlicher Stärke. In diesem Zusammenhang zeigten sich die beschäftigten Jugendlichen etwas „nationaler“ eingestellt²⁸). Problematischer müssen wir indes die Befunde auf ein anderes Item bewerten, nämlich die Zustimmungspotentiale von 13,3% (voll und ganz) bzw. 34,5% (überwiegend) zu dem Statement: Als Deutscher halte ich zu meinem Land, selbst dann, wenn hier etwas geschieht, was gegen meine persönliche Überzeugung geht. Hierbei fanden wir nun, daß jener fatalen, unreflektierten Ein-

²⁰ Bei $p < 0,001$; $V = 0,18$ ergaben sich folgende Relationen für unsere beschäftigten/arbeitslosen Jugendlichen: Last: 1,5/0,5; Übel: 10,1/15,4; Geldverdien: 15,5/27,7; Tätigkeit: 35,0/29,1; Aufgabe: 37,8/27,3.

²¹ Der Zusammenhang Arbeitslosigkeit und Arbeitsansprüche zeigte sich mit $p < 0,05$; $V = 0,08$; jener hinsichtlich der Leistungsvariablen mit $p < 0,001$; $V = 0,11$.

²² Dieser Zusammenhang fand sich bei den Relationen einfaches Leben: 40,0% zu 45,7% bzw. im Beruf vorankommen: 60,0% zu 54,3%, mit $p = 0,055$ und $V = 0,06$ ausgeprägt.

²³ Den meisten Menschen könne man vertrauen, meinten 4,9% der beschäftigten und 2,9% unserer arbeitslosen Jugendlichen; vielen Menschen: 12,6% zu 8,4%; kommt darauf an: 40,6% zu 41,1%; vorsichtig sein: 28,8% zu 33,5% und man könne nicht vorsichtig genug sein: 13,0% zu 14,1%, $p < 0,01$; $V = 0,09$.

²⁴ Im einzelnen zeigten die vorgestellten Items folgende Beziehungsrelationen auf: Früher wußte jeder Bescheid $p < 0,001$; $V = 0,15$; heute kein Durchblick $p < 0,001$; $V = 0,09$; alles ist in Unordnung $p < 0,001$; $V = 0,14$; man findet keinen Halt $p < 0,001$; $V = 0,12$.

²⁵ Die Wut über die Uneinsichtigkeit anderer fand dabei mit 91,3% eine sehr umfangreiche Zustimmung; $p < 0,01$; $V = 0,09$. Nicht ganz so stark wurde die Ansicht vertreten, daß die meisten Menschen nicht begriffen, was für sie gut sei; das Zustimmungspotential betrug hier 59,0%; $p < 0,001$; $V = 0,12$.

²⁶ Wir erhielten bei $p < 0,001$; einen Wert für $V = 0,17$.

²⁷ Hierfür verwendeten wir eine zehnstufige Links-Rechts-Skala. Wir erhielten dabei folgende Befunde: $p < 0,01$; $G = 0,08$.

²⁸ Die Korrelationsanalyse erbrachte: $p < 0,01$; $V = 0,08$.

stellung unsere arbeitslosen Jugendlichen stärker zuneigten, und zudem dieses unkritische „nationale“ Potential offensichtlich deutlicher auf dem rechten politischen Spektrum angesiedelt ist²⁹⁾. Auch diese Fakten müssen wir im Auge behalten.

Sie gewinnen noch an Bedeutung, wenn wir uns Befunde vergegenwärtigen, die dezidierte Einstellungen einer demokratischen politischen Kultur betreffen bzw. repräsentieren. So wurde einerseits die Ansicht von den arbeitslosen Jugendlichen eher unterstützt, daß die Auseinandersetzungen zwischen den Interessengruppen dem Gemeinwohl schaden; andererseits teilten sie weitaus zurückhaltender die Auffassung, eine lebensfähige Demokratie sei ohne Opposition nicht denkbar. Ihrer Ansicht nach sollte folglich wohl die Opposition die Regierung weniger kritisieren als vielmehr bei ihrer Arbeit unterstützen³⁰⁾.

Wir erkennen hier bereits eine geringere *demokratische Konfliktbereitschaft* und andererseits eine gewisse Tendenz nach einem obrigkeitstaatlichen Harmoniebedürfnis bei unseren arbeitslosen Jugendlichen. In einem solcherart angelegten Staatsverständnis dürfte für eine eigenständige Partizipationsbereitschaft kein günstiger Entfaltungsgrund bzw. -rahmen vorzufinden sein. Einige einschlägige Befunde hierzu legten dies nahe, wenn unsere arbeitslosen Jugendlichen stärker als ihre beschäftigten Altersgenossen die Ansicht zurückwiesen, in der Bundesrepublik seien zu wenige politisch aktiv oder wir müßten uns stärker für die politischen Dinge interessieren, wenn wir eine vernünftige Regierung haben möchten³¹⁾.

Man konnte auf seiten der arbeitslosen Jugendlichen aber offensichtlich recht plausible Entschuldigungen ins Feld führen, indem man sich stärker hinter der Kompliziertheit der Politik verschanzte oder sich mit dem „Argument“ rechtfertigte, man habe

ohnehin keinen Einfluß darauf, was die Regierung tue³²⁾. Diese *anomischen Einstellungen* fanden sich wiederum etwas stärker im rechten politischen Spektrum angesiedelt³³⁾. Von hier bis zur Forderung nach einer einzigen starken Partei, die die Interessen aller vertrete, ist dann jedoch kein weiter Schritt mehr zurückzulegen. Immerhin zeigten 36,9 % unserer Befragten durchaus Sympathien für diese Forderung; unsere arbeitslosen Jugendlichen taten dies sogar mit weitaus stärkerer Intensität³⁴⁾. Unsere Besorgnis in diesem Zusammenhang muß dabei die Tatsache erregen, daß die Forderung nach einer einzigen starken Partei bei steigendem Anomie-Potential in zunehmendem Maße von unseren arbeitslosen Jugendlichen unterstützt wurde³⁵⁾.

Nach alledem überrascht es nicht, wenn wir feststellen mußten, daß unsere arbeitslosen Jugendlichen sowohl hinsichtlich des Grades an *politischem Interesse* als auch bezüglich des *Informationsniveaus* über politische Dinge deutlich hinter ihren beschäftigten Altersgenossen zurückblieben³⁶⁾. Darüber hinaus erbrachte unsere Studie äußerst bedenkliche Werte für diese beiden doch recht bedeutsamen Variablen bei unseren Befragten insgesamt: Danach interessierten sich nur 11,4 % stark bzw. sehr stark für Politik, 32,9 % bekundeten ein mittleres Interesse, 33,4 % gaben zu, sich wenig zu interessieren und 22,3 % signalisierten überhaupt kein politisches Interesse. Entsprechend dürftig fielen folglich die Informationsniveaus aus: Nur 1,9 % meinten, über politische Dinge genau Bescheid zu wissen, 27,8 % glaubten, sich einigermaßen auszukennen, 23,2 % gaben an, sie wüßten „nur so eben Bescheid“, 31,9 % räumten ein, daß sie wenig und 15,2 % sogar, daß sie in politischen Dingen überhaupt nicht Bescheid wüßten.

Beide Variablen, politisches Interesse wie politisches Informationsniveau, zeigten bei unseren arbeitslosen Jugendlichen jeweils bei abnehmender Tendenz negative Zusammenhänge mit jener oben

²⁹⁾ Hinsichtlich des Kriteriums Arbeitslosigkeit fand sich jene nationale „Nibelungentreue“ mit $p < 0,001$; $V = 0,12$ ausgeprägt. Auf dem Links-Rechts-Kontinuum tendierten der „Nationalstolz“ ($p < 0,001$; $G = -0,17$) und die unkritische Nationalgesinnung ($p < 0,01$; $G = -0,09$) beide Male erwartungsgemäß nach rechts, wenn wir unsere Arbeitslosen gesondert untersuchten.

³⁰⁾ Im einzelnen fanden sich die skizzierten Zusammenhänge folgendermaßen ausgeprägt: Interessengruppen schaden dem Gemeinwohl (-) $p < 0,05$; $V = 0,08$; lebensfähige Demokratie braucht Opposition (+) $p < 0,001$; $V = 0,13$; Opposition soll Regierung unterstützen (-) $p < 0,10$; $V = 0,007$. Gerade dieses letzte Item zeigt eine deutliche Tendenz zu einer entsprechend starken Verankerung im rechten politischen Potential ($p < 0,01$; $G = 0,15$).

³¹⁾ Die politische Aktivität als „eher bereits zu hoch“ beurteilten die arbeitslosen Jugendlichen mit einer Intensität von ($p < 0,01$; $V = 0,08$) gegenüber ihren Altersgenossen; bei der Aufforderung zu mehr politischem Interesse zeigten sie sich ($p < 0,05$; $V = 0,06$) ebenfalls erkennbar zurückhaltender.

³²⁾ Diese Anomie-Potentiale fanden sich zum Teil in erschreckend hohem Maße bei der Gesamtheit unserer Jugendlichen ausgeprägt. Die Politik sei zu kompliziert meinten 76,1 %; bei den arbeitslosen Jugendlichen war diese Ansicht noch stärker ausgeprägt ($p < 0,05$; $V = 0,06$); keinen Einfluß zu haben glaubten 70,2 %; ebenfalls mit größerer Intensität die arbeitslosen Probanden ($p < 0,001$; $V = 0,12$).

³³⁾ Wir stellten diesen Befund fest mit $p = 0,05$; $G = 0,12$.
³⁴⁾ Der Zusammenhang zeigte sich mit $p < 0,001$; $V = 0,20$.

³⁵⁾ So fanden sich Korrelationen hierfür mit den Items „Kein Einfluß auf das, was die Regierung tut“ ($p < 0,001$; $G = 0,18$) und „die Politik ist zu kompliziert“ ($p < 0,001$; $G = 0,19$) in beachtlicher Stärke.

³⁶⁾ Für das Interesse an der Politik fand sich der Zusammenhang mit dem Kriterium Arbeitslosigkeit $p < 0,001$; $V = 0,13$ ausgeprägt; hinsichtlich des Informationsniveaus galt: $p < 0,001$; $V = 0,15$.

bereits diskutierten gesellschaftskritischen Einstellung bzw. mit dem „Nationalstolz“, und zwar in dem Sinne, daß sowohl das gesellschaftskritische Potential wie auch jener (chauvinistische) Nationalstolz bei abnehmendem politischen Interesse und bei sinkender politischer Informiertheit wuchsen³⁷⁾. Als wir diese Defizite an politischem Interesse und Informiertheit auf dem Links-Rechts-Kontinuum überprüften, stellten wir fest, daß auch sie eher zum rechten Spektrum hin tendierten³⁸⁾. In diesem Kontext bedeutet der Hinweis wohl nur einen schwachen Trost, daß jene Interesse- und Informationsdefizite bei steigendem Bildungsniveau offensichtlich zurückgedrängt bzw. abgebaut werden³⁹⁾. Dennoch kann man in diesem Befund einen gewissen Ansatzpunkt für positive Gegensteuerungsmaßnahmen erblicken; vor einer Überschätzung der Bildungsmaßnahmen muß jedoch gewarnt werden, solange sie nicht in eine entsprechende politische Kultur eingebettet werden.

Wir wollen diese Befunde, die letztlich nur einen mosaikhafte Eindruck vermitteln können, mit einem Blick auf Variablen der *Systemzufriedenheit* abschließen. So stimmten immerhin 81,7 % unserer Befragten der Ansicht zu, unsere Demokratie sei für uns heute die beste Staatsform. Indes nur knapp

die Hälfte (53,0 %) gab an, sich zusammen mit ihren Freunden hierin auch recht gut vertreten zu fühlen. 68,9 % meinten, man könne mit dem Funktionieren unseres politischen Systems insgesamt recht zufrieden sein. Bei allen drei Einstellungen jedoch sprachen sich die arbeitslosen Jugendlichen zum Teil deutlich kritischer aus⁴⁰⁾. Bedenken wir in diesem Zusammenhang noch folgende zwei Befunde: Unsere arbeitslosen Jugendlichen zeigten sich dann mit dem Funktionieren unseres politischen Systems zufriedener, wenn sie sich politisch nach rechts orientierten, aber auch — und dies erscheint doch recht problematisch —, wenn sie ein niedrigeres Bildungsniveau aufwiesen⁴¹⁾.

Man muß folglich wohl in diesem Zusammenhang mit Nachdruck vor der kurzschlüssigen Ansicht warnen, wenn unsere Jugendlichen mit dem politischen System zufrieden seien, dann wäre alles in guter oder gar bester Ordnung. Diese Warnung erscheint auch deshalb angebracht, weil durchaus in unseren Befunden jene kritischen Aspekte deutlich geworden sein dürften, die sich in jenem zum Teil doch sehr unreflektierten, inaktiven und desinteressierten Zufriedenheitspotential ausfindig machen ließen.

III. Problemprofile arbeitsloser Jugendlicher

Bei unseren Untersuchungen haben wir in aller Regel durchweg problematischere Potentiale entdeckt, wenn das Kriterium der Arbeitslosigkeit ins Spiel gebracht wurde bzw. verschärfend ins Gewicht fiel. Es geht im folgenden nun keineswegs darum, Schuldzuweisungen vorzunehmen, sondern sehr viel nachdrücklicher auf Gefährdungsmomente für das potentielle politische Verhalten dieser Problemgruppe „arbeitslose Jugendliche“ hinzuweisen.

Beginnen wir mit einer an sich harmlos erscheinenden Einstellung. 78,5 % unserer befragten arbeitslosen Jugendlichen bekundeten, stolz darauf zu sein, daß sie Deutsche seien. Nicht überraschend fanden wir dabei, daß ein ausgeprägter „Natio-

nalstolz“ auf dem politischen Links-Rechts-Kontinuum stärker nach rechts tendierte und nachdrücklicher auch männliche Jugendliche erfaßte. Kritischer zu bewerten ist zweifellos der Zusammenhang zwischen zunehmendem Nationalstolz und sinkendem Bildungsniveau; ein Faktum, das sich ferner deutlich im abnehmenden Interesse für Politik und im Absinken des politischen Informationsniveaus niederschlug⁴²⁾.

Auch aus diesem Grunde beurteilen wir folglich den positiven Zusammenhang zwischen Nationalstolz und Systemzufriedenheit durchaus skeptisch. Unsere diesbezügliche Skepsis wird gesteigert,

³⁷⁾ Es galten für die gesellschaftskritische Einstellung: Politisches Interesse ($p < 0,001$; $G = -0,11$), politische Informiertheit ($p < 0,05$; $G = -0,10$); für den „Nationalstolz“: Politisches Interesse ($p < 0,001$; $G = -0,17$), politisches Informationsniveau ($p < 0,05$; $G = -0,14$).

³⁸⁾ Bezüglich des politischen Interesses stellten wir dies mit $p < 0,01$; $G = -0,17$ und hinsichtlich des Informationsniveaus mit $p < 0,01$; $G = -0,19$ fest.

³⁹⁾ Die Zusammenhänge hierbei waren recht deutlich: Interesse ($p < 0,001$; $G = -0,28$), Informationsniveau ($p < 0,001$; $G = -0,27$).

⁴⁰⁾ Einschätzung der Demokratie ($p < 0,001$; $V = 0,15$); Vertretung im politischen System ($p < 0,001$; $V = 0,11$) und Zufriedenheit mit dem politischen System ($p < 0,001$; $V = 0,12$).

⁴¹⁾ Die Zufriedenheit mit dem Funktionieren des politischen Systems zeigte auf dem Links-Rechts-Kontinuum den Zusammenhang ($p = 0,08$; $G = -0,12$); bezüglich des Bildungsniveaus galt ($p < 0,05$; $G = -0,11$).

⁴²⁾ Die angesprochenen Zusammenhänge zeigten sich wie folgt: Nationalstolz und Links-Rechts-Kontinuum ($p < 0,05$; $G = -0,17$), Geschlecht ($p < 0,001$; $V = 0,28$), Bildungsniveau ($p < 0,001$; $G = 0,37$), politisches Interesse ($p < 0,001$; $G = -0,17$) und politisches Informationsniveau ($p < 0,001$; $G = -0,14$).

wenn wir feststellen müssen, daß mit ausgeprägtem Nationalstolz die Tendenzen zu dogmatischer Intoleranz, die Scheu vor Konflikten und die Bereitschaft zur Lösung politischer Probleme mit Gewalt zunahmen.

Jene stärker national gesonnenen Jugendlichen gestanden sowohl ihre drückender empfundene persönliche Orientierungslosigkeit, wie auch ihre politische Anomie ein; gleichzeitig erwiesen sie sich gegenüber einer wünschenswerten Partizipationsbereitschaft abhold. Man geht deshalb wohl nicht fehl in der Annahme, daß aus derart gebündelten Potentialen auch die naive Sehnsucht nach einer einzigen starken Partei gespeist wird, die die Interessen aller vertreten sollte⁴³).

Hierbei fand sich jedoch auch ein spezieller Zusammenhang, der wohl zu größter Sorge Anlaß gibt, nämlich das Faktum, je stärker unsere arbeitslosen Jugendlichen auf ihren Nationalstolz pochten, desto rückhaltloser stimmten sie dem Item zu: „Als Deutscher halte ich zu meinem Land, selbst dann, wenn hier etwas geschieht, das gegen meine persönliche Überzeugung geht.“⁴⁴) Nicht nur, daß dieses Item überhaupt eine positive Korrelation aufdeckt, sondern darüber hinaus die enorme Stärke mit der uns dieser Konnex entgegentritt, ruft höchste Betroffenheit hervor. Einen marginalen Hoffnungsfunkeln erblicken wir darin, eventuell durch intensive Bemühungen um einen Abbau jener aufgeführten Gravamina, diese fatalen Tendenzen aufhalten bzw. umkehren zu können. Ansätze, daß dieses Bemühen nicht aussichtslos erscheint, finden sich, wenn wir die Kehrseiten jener Zusammenhänge betrachten. Aber beispielsweise nur in Anbetracht der Bedeutung des Bildungsniveaus, auf vermehrte Informationen bauen zu wollen, erscheint zweifellos als nicht hinreichend.

Ein weiteres Problem-Profil erblicken wir dort, wo unsere Jugendlichen in der Konfrontation mit dem entsprechenden Item eine überaus „gesellschaftskritische Einstellung“ signalisierten. Wenngleich sich hierzu „nur“ ein Viertel (25,1%) mehr oder minder dezidiert und überzeugt bekannten, so darf uns dieses Potential durchaus nicht gleichgültig lassen; und zwar schon allein deshalb nicht, weil jene gesellschaftskritischen Tendenzen sich sogleich ausweiteten, wenn unsere arbeitslosen Jugendlichen

ihre persönliche wirtschaftliche Zukunft pessimistischer einschätzten⁴⁵).

Wir wollen diese wirtschaftliche Perspektive hier nicht weiter verfolgen, sondern nach problematischen Dispositionen für das politische Verhalten fragen. Daß dieses Problempotential sich negativ auf die Systemzufriedenheit niederschlug, überraschte nicht; ebensowenig, daß es sich stärker auf der linken Achse des Links-Rechts-Kontinuums konzentrierte. Besorgniserregender ist zweifellos die Tatsache, daß auch jene Jugendlichen mit sich verschärfenden gesellschaftskritischen Einstellungen die Forderung nach einer einzigen starken Partei unterstützten⁴⁶). Hier trafen sie sich offensichtlich — wenn auch unter anderem politischen Vorzeichen — mit jenem rechtsradikalen Potential.

Nicht so stark — aber der Tendenz nach ähnlich — gingen mit jener gesellschaftskritischen Einstellung ein wachsendes politisches Desinteresse und ein brüchigeres politisches Informationsniveau einher. Hierbei zeigte sich auch ein deutlicher Zusammenhang zwischen zunehmender Gesellschaftskritik und sinkendem Bildungsniveau. Einen gewissen Riegel gegenüber diesen kritischen Tendenzen schien eine stärker ausgeprägte religiöse Bindung vorzuschieben⁴⁷). Angesichts des Rückgangs der regelmäßigen Kirchenbesucher auf ein gutes Viertel (28,7%) bei unseren arbeitslosen Jugendlichen, sollte man dieses Faktum indes nicht zu stark bewerten.

Auch dieses eher linksgerichtete gesellschaftskritische Potential beklagte intensiver sowohl den mangelnden „persönlichen Durchblick“, wie auch die zunehmende politische Anomie; gleichzeitig aber befürwortete man nachdrücklicher eine insgesamt kritischere Lebenseinstellung. Diese förderte damit offensichtlich eine deutlicher bekundete Partizipationsbereitschaft, die man jedoch wohl eher als grundsätzliche Aktionsbereitschaft außerhalb des politisch-parlamentarischen Rahmens interpretieren muß. Zu dieser Ansicht gelangt man, wenn man sich vergegenwärtigt, daß jene stärker gesellschaftskritisch orientierten Jugendlichen einerseits die legitime Interessenvertretung eher ablehnten, andererseits die Lösung von Konflikten in der Demokratie mit Mitteln der Gewalt nachdrücklicher befür-

⁴³) Folgende z. T. hochsignifikante ($p < 0,05$) Korrelationen fanden sich bei diesen Merkmalen: Nationalstolz und Systemzufriedenheit ($G = 0,20$), dogmatische Intoleranz ($G = 0,19$), Konfliktscheu ($G = 0,24$), Tendenz zur Gewalt ($G = 0,20$); persönliche Orientierungslosigkeit ($G = 0,25$), politische Anomie ($G = 0,07$), Partizipationsbereitschaft ($G = -0,08$), einzige starke Partei ($G = 0,27$).

⁴⁴) Hierfür ergab sich ($p < 0,001$; $G = -0,61$).

⁴⁵) Dieser Zusammenhang zeigte sich mit ($p < 0,05$; $G = -0,15$).

⁴⁶) Die gesellschaftskritische Einstellung ließ folgende hochsignifikante ($p < 0,001$) Zusammenhänge erkennen: Systemzufriedenheit ($G = -0,23$), Links-Rechts-Kontinuum ($G = 0,15$), einzige Partei ($G = 0,27$).

⁴⁷) Diese Befunde lagen ebenfalls z. T. deutlich über dem 95%-Signifikanzniveau, u. z. galt für das politische Interesse ($G = -0,11$), Informationsniveau ($G = -0,10$), Bildungsniveau ($G = 0,24$), religiöse Bindung ($G = -0,19$).

worteten, und zudem die Legitimation der parlamentarischen Opposition entschiedener in Abrede stellten⁴⁸⁾.

Damit findet sich offenkundig auch am Rand des linken politischen Spektrums ein Potential, das in vielen Ausprägungen jenem der äußersten politischen Rechten ähnelt — abgesehen davon, daß es offensichtlich nicht ganz so dumpf, sondern etwas kritischer orientiert ist, was indes dazu führen mag, hinsichtlich der Systemzufriedenheit die politische Ordnung radikaler in Zweifel zu ziehen oder gar abzulehnen.

Betrachten wir nunmehr jenes Potential, das für sich als Lebensmaxime in Anspruch nimmt, man müsse heute besonders kritisch sein und dürfe nichts gedankenlos übernehmen; diese „Eigenständigkeit“ des Denkens erscheint durchaus als eine akzeptable und begrüßenswerte Haltung. Sie fand bei steigendem Bildungsniveau sogar noch eine gewisse Verstärkung und wurde von männlichen und weiblichen Jugendlichen gleichermaßen geteilt. Wie schlägt sich nun diese Einstellung in für die politische Kultur relevanten Problemzusammenhängen nieder? Wir sind geneigt, diese „kritische“ Haltung zunächst einmal als privatistisches Lippenbekenntnis ohne allzu tiefe soziopolitische Reflexion und Verpflichtung anzusehen; in unserer Untersuchung mußten wir jedoch erkennen, daß weder die linksorientierte Gesellschaftskritik, noch der nach rechts tendierende Nationalstolz in Frage gestellt und ebensowenig das Ansinnen entschieden zurückgewiesen wurde, in der Demokratie gäbe es gelegentlich Konflikte, die man mit Gewalt lösen müßte. Dieses bekundete kritische Bewußtsein vermochte auch nicht, die offensichtliche, überproportional stark verwurzelte, persönliche Orientierungslosigkeit und das Gefühl der politischen Anomie in wünschenswertem Maße abzubauen⁴⁹⁾.

Andererseits ließen unsere Jugendlichen bei intensiverem Pochen auf ihr „Kritisch-sein-Wollen“ aber

bezüglich anderer politisch relevanter Haltungen durchaus auch positive Ansätze erkennen. So wiesen sie — wenn auch nicht gerade eindrucksvoll — die offensichtlich unausrottbare Denkungsart, (legitime) Interessenwahrnehmung schade dem Gemeinwohl, eher zurück; sie sprachen sich mithin überzeugend für eine angemessene politische Partizipation aus und unterstützten nachdrücklicher die Auffassung, eine lebensfähige Demokratie sei ohne wirkungsvolle Opposition nicht denkbar. Erfreulich in diesem Zusammenhang war zweifellos auch die Tatsache, daß jene kritischere Einstellung mit einem stärkeren politischen Interesse einherging. Mit Befriedigung konnten wir ferner zur Kenntnis nehmen, daß sich dieses kritische Bewußtsein ohne signifikante Unterschiede über das gesamte politische Spektrum verteilte. Und schließlich erwies sich jene Haltung in bezug auf die Systemzufriedenheit nicht abträglich, sondern ließ sogar einen gewissen positiven Einfluß erkennen⁵⁰⁾.

Trotz dieses Silberstreifens besteht unserer Ansicht nach kein Anlaß zur Euphorie. Angesichts der aufgewiesenen Defizite dürfte diese Probandengruppe indes nach wie vor noch weit von einer wünschenswerten „kritikfähigen Identifikation“ mit unserer demokratischen Ordnung entfernt sein. Jene kritische Haltung scheint uns (wie oben bemerkt) überwiegend auf personale Autonomie — die noch dazu über weite Strecken nur reklamiert, aber nicht so sehr reflektiert anmutet — ausgerichtet zu sein; eine bewußte Orientierung an übergeordneten Werten wird eher abgelehnt als gesucht. Dies mögen zwei Befunde untermauern: Jenes kritische Bewußtsein stieg mit der Lockerung religiöser Bindungen; ebenso ging es offensichtlich auch mit einem starken Selbstbestimmungsstreben einher⁵¹⁾. Beide Tendenzen müßten dann nicht zur Besorgnis Anlaß geben, wenn sie auf einem verantwortungsbewußten und durchreflektierten Fundament aufruhten; hierin hegen wir jedoch angesichts der immer wieder aufgedeckten Defizite bezüglich politischer Verhaltenskomponenten große Zweifel.

Müssen wir ähnliche Bedenken anmelden, wenn wir die von unseren arbeitslosen Jugendlichen bekundete Partizipationsbereitschaft untersuchen? Vergegenwärtigen wir uns vorab: Über zwei Drittel (69,3 %) unserer Probanden stimmten der Ansicht zu, man müsse sich stärker politisch betätigen, um

⁴⁸⁾ Die diesbezüglichen Befunde waren hochsignifikant ($p < 0,01$). Wir fanden folgende Koeffizienten für die Zusammenhänge des gesellschaftskritischen Potentials mit dem „persönlichen Durchblick“ ($G = 0,24$), politischer Anomie ($G = 0,11$), kritische Lebenseinstellung ($G = 0,22$), Partizipationsbereitschaft ($G = 0,09$), legitime Interessenwahrnehmung ($G = 0,17$), Gewaltanwendung ($G = 0,18$), parlamentarische Opposition ($G = -0,13$).

⁴⁹⁾ Diese Ansicht fand bei unseren arbeitslosen Jugendlichen „voll und ganz“ (39,2 %) bzw. „überwiegend“ (53,7 %) Zustimmung. Die Korrelation mit dem Bildungsniveau betrug ($p = 0,08$; $G = 0,02$); bezüglich der gesellschaftskritischen Haltung zeigte sich ein positiver Zusammenhang ($p < 0,001$; $G = 0,22$), gegenüber der Gewaltbereitschaft immerhin noch ein schwacher Verstärkungseffekt ($p < 0,01$; $G = 0,04$); persönliche Orientierungslosigkeit ($p < 0,001$; $G = 0,16$) und politische Anomie ($p < 0,05$; $G = 0,16$).

⁵⁰⁾ Folgende hochsignifikante ($p < 0,001$) Beziehungsmaße erhielten wir dabei: Interessenvertretung ($G = -0,02$), Partizipation ($G = 0,34$), legitime Opposition ($G = 0,20$), politisches Interesse ($G = 0,23$), Systemzufriedenheit ($G = 0,07$).

⁵¹⁾ Das kritische Bewußtsein wies zur religiösen Bindung folgenden Zusammenhang auf ($p < 0,01$; $G = -0,11$); zum emanzipatorischen Streben ($p < 0,001$; $G = 0,36$).

politische Entscheidungen entsprechend beeinflussen zu können. Diese eher partizipationsbereiten Jugendlichen erwiesen sich als stärker politisch interessiert und schätzten sich auch als besser politisch informiert ein; zudem besaßen sie offensichtlich ein ungestörteres Verständnis gegenüber der politischen Opposition, indem sie deren Notwendigkeit für die Demokratie entschiedener betonten. Daß diese Jugendlichen sich etwas unzufriedener mit dem Funktionieren unseres politischen Systems zeigten, ließe sich eventuell dadurch erklären, daß sie in ihrem Partizipationselan zu sehr an Grenzen stießen⁵²). Wir würden diese Interpretation durchaus akzeptabel finden, wenn dem nicht eine Reihe von Beobachtungen entgegenstände.

So wiesen jene Jugendlichen nicht sehr überzeugend die Ansicht zurück, daß man eigentlich keinen rechten Einfluß darauf hätte, was die Regierung tue; trotz ihrer Partizipationsbereitschaft zeigten sie zudem Ansätze von politischer Anomie, schworen der Gewalt in der Demokratie nicht gänzlich ab und setzten sich gegenüber dem Ansinnen, man sollte eine einzige starke Partei haben, die die Interessen aller verträge, nicht in wünschenswertem Maße zur Wehr. Wenngleich die Korrelationsmaße hierzu⁵³) zum Teil nur minimale Werte aufzeigten, so hätte man in diesem Zusammenhang doch wohl entschiedenere und für das politische Verhalten positivere Einstellungsmuster erwartet. Dieser Umstand läßt uns die eingangs angedeutete Befürchtung wiederholen — und zwar in dem Sinne, daß die von unseren arbeitslosen Jugendlichen geäußerte Partizipationsoption eher als demokratisches Anpassungs-Vokabular zu werten ist und noch keineswegs als theoretisch und praktisch fundierte Partizipationsbereitschaft angesehen, oder besser/schlechter (!), mißverstanden werden darf. Nur wenig Ermutigung vermögen wir deshalb aus der Tatsache zu ziehen, daß jene Partizipationsbereitschaft mit steigendem Bildungsniveau leicht an Stärke zunimmt. Blicke nur noch hinzuzufügen: Diese Partizipationsoption wird von politisch linksorientierten Jugendlichen etwas deutlicher bekundet⁵⁴).

Wir hatten oben gesehen, daß unsere arbeitslosen Jugendlichen trotz ihrer bekundeten Partizipationsoption beträchtliche Ansätze von politischer

Anomie zeigten. Immerhin äußerten sich Dreiviertel (77,2%) von ihnen dahin gehend, keinen Einfluß darauf zu haben, was die Regierung tue. Gerade von diesem hohen Anomiepotential befürchten wir beträchtliche negative Auswirkungen auf bedeutsame politische Einstellungen. Wir wollen dies im folgenden etwas genauer herausarbeiten.

Betrachten wir zunächst einige Auswirkungen im eher subjektiv-persönlichen Bereich: Mit zunehmender Anomie beurteilten unsere Probanden ihre wirtschaftliche Zukunft ebenfalls pessimistischer; sie hatten es offensichtlich darüber hinaus aufgegeben, ihre Situation durch eigene Leistung verbessern zu können, jedenfalls lehnten sie diese Perspektive etwas deutlicher ab als jene, die sich nicht für so einflußlos hielten. Daß mit jener politischen Anomie auch eine ausgeprägtere persönliche Orientierungslosigkeit einherging, konnte folglich nicht überraschen⁵⁵). Bezüglich des Geschlechts und des Bildungsniveaus fanden sich keine signifikanten Unterschiede, was darauf hindeuten würde, daß sich das Anomiepotential in dieser Hinsicht ziemlich gleichmäßig über unsere Befragtenpopulation verteilt.

Nach unseren weiteren Analysen zeigten sich nun jene anomischen Tendenzen stärker auf der rechten Seite des politischen Links-Rechts-Kontinuums; dies verstärkt die Befürchtung, daß der Ruf nach einer einzigen starken Partei ebenfalls eher einer rechten Partei gilt. In diesem Zusammenhang bedeutete es keinen Trost, wenn sich jene Jugendlichen tendenziell sogar etwas zufriedener mit dem Funktionieren unseres politischen Systems zeigten⁵⁶).

Insofern unsere arbeitslosen Jugendlichen stärkere Anomiepotentiale bekundeten, setzten sie offensichtlich kaum mehr Hoffnungen darauf, selbst durch eine intensivere politische Beteiligung politische Entscheidungen beeinflussen zu können; ähnlich defätistisch stellten sie dann auch die Notwendigkeit der politischen Opposition in Abrede. Ihnen schien offenkundig das gesamte politische Geschehen so kompliziert und undurchschaubar zu sein, daß sie jedwede Anstrengung als nutzlos erachteten. Diese politische Lethargie und Hoffnungslosigkeit spiegelte sich folglich gleichermaßen auch im zunehmenden Desinteresse und im unaufhaltsam

⁵²) Wir fanden folgende Korrelationsmaße: Partizipationsbereitschaft — politisches Interesse ($p < 0,001$; $G = 0,18$), Informationsniveau ($p < 0,01$; $G = 0,15$), legitime Opposition ($p < 0,01$; $G = 0,13$), Systemzufriedenheit ($p < 0,001$; $G = -0,03$).

⁵³) Bezüglich Einflußlosigkeit ($p < 0,01$; $G = 0,02$), politische Anomie ($p < 0,001$; $G = 0,07$), Gewalt ($p < 0,001$; $G = 0,003$), einzige Partei ($p < 0,05$; $G = 0,007$).

⁵⁴) Hinsichtlich des Bildungsniveaus war der Befund ($p < 0,05$; $G = 0,13$) und bezüglich des Links-Rechts-Kontinuums ($p < 0,01$; $G = 0,09$).

⁵⁵) Folgende Zusammenhänge stellten wir fest: Anomiepotential — persönliche wirtschaftliche Zukunft ($p < 0,005$; $G = -0,16$); Leistungsbereitschaft ($p < 0,05$; $G = 0,09$), persönliche Orientierungslosigkeit ($p = 0,07$; $G = 0,18$).

⁵⁶) Diese Befunde zeigten sich wie folgt: Links-Rechts-Kontinuum ($p = 0,06$; $G = 0,12$), einzige Partei ($p < 0,001$; $G = 0,18$), Systemzufriedenheit ($p < 0,01$; $G = 0,006$).

absinkenden Informationsniveau in bezug auf Politik überhaupt wider⁵⁷).

Gerade diese eben aufgezeigten und geschilderten Tendenzen wiesen auf einen fatalen *circulus vitiosus* hin, der unsere arbeitslosen Jugendlichen schier unweigerlich immer tiefer in einen persönlichen und politischen Defätismus absinken läßt. Es dürfte ungeheuer schwer sein, diese Spirale zum Anhalten zu bringen oder sie gar durch systematische Auf- und ermutigende Aufbaumaßnahmen in eine positive Entwicklung zu überführen. Daß dies ohne eigene Anstrengungen auf seiten der Betroffenen nicht gelingen kann, erscheint außer Zweifel. Wie steht es nun um diesbezügliche Voraussetzungen bei unseren arbeitslosen Jugendlichen?

Wir wollen abschließend hierzu zwei Profile verfolgen: Einmal wäre es denkbar, daß sich unsere Problemgruppe durchaus mit einem einfacheren Lebenskomfort zufrieden gäbe; zum anderen sollte man eine gewisse Leistungsbereitschaft annehmen, die angesichts der prekären persönlichen Lage, in der man sich befindet, die Dinge bewußt verändern und das Steuer herumreißen möchte. Nach dem bislang Dargelegten — wir verhehlen es nicht — gehen wir mit Skepsis an diese Untersuchung heran. Dennoch schiene uns eine koordinierte Gegenstrategie nicht aussichtslos und vor allem nahezu der einzig gangbare Weg, der aus diesem Dilemma herausführen könnte.

Immerhin bekundete nahezu die Hälfte (44,6%) unserer Befragten ihre Sympathie für jene, die ein „einfaches Leben“ führen wollten; sie vertraten diese Einstellung sogar etwas entschiedener als die beschäftigten Jugendlichen. Diese Bevorzugung einer einfacheren Lebensweise ließen unsere Jugendlichen indes dann eher erkennen, wenn sie

die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik negativer beurteilten bzw. das Ansinnen stärker zurückwiesen, sie müßten angesichts ihrer Situation unbedingt mehr leisten als andere⁵⁸). Beide Befunde legen die Interpretation nahe, daß man auf seiten unserer arbeitslosen Jugendlichen die einfachere Lebensweise nicht so sehr als einen Wert an sich betrachtete, sondern vielmehr angesichts der objektiven Umstände und der subjektiv empfundenen Unzumutbarkeit, sie müßten zur Verbesserung ihrer Lage selbst größere Anstrengungen unternehmen, diese Situation notgedrungen hinnahm. Dieses passive Element kam zweifellos auch darin zum Tragen, daß jene Option für das einfachere Leben bei nahezu allen bislang diskutierten Variablen keine signifikanten Befunde zutage förderte. Als weiteres Indiz in diesem Sinne können wir wohl auch die Tatsache bewerten, daß jene Jugendlichen, die für ein einfacheres Leben votierten, sich mit dem Funktionieren unseres politischen Systems deutlich unzufriedener zeigten⁵⁹).

Indem viele unserer arbeitslosen Jugendlichen sich offensichtlich zu einer einfacheren Lebensführung gedrängt fühlen, zeigten sie eher Symptome der Unzufriedenheit insgesamt, als daß sie — sei es aus mangelnder Einsicht, weil man keine Chancen sah, die Schwierigkeiten eben für unüberwindlich hielt oder auch die erforderlichen Anstrengungen als zu hoch erachtete — nach einer entsprechenden Abhilfe trachteten. Mit dem subjektiven Gefühl, vom allgemeinen Lebensstandard abgedrängt bzw. abgekoppelt zu sein oder zu werden, geht somit eine Gleichgültigkeit gegenüber Gesellschaft und Politik einher, die Gefahr läuft, in eine zunehmende Unzufriedenheit mit dem gesamten politischen System zu eskalieren.

IV. Ausblick

Dies ist nun in der Tat keine beruhigende Perspektive; denn mittlerweile zeigen sich politische Konsequenzen. Dabei stellen die jüngsten Wahlergebnisse in Berlin und Hessen nur die Spitzen von Eisbergen dar — und es wäre fatal, wollte man politi-

sches Verhalten auf bloßes Wahlverhalten verengen. Unsere arbeitslosen Jugendlichen von heute laufen Gefahr, die arbeitslosen Erwachsenen von morgen zu sein. Ihr politisches Verhalten ist inzwischen weithin vorgeprägt; dabei steht wohl eher Apathie als Radikalisierung zu befürchten (um jene plakative Vision⁶⁰) bewußt umzukehren) — eine politische Apathie jedoch, die der Manipulation von außen anheimfallen kann und von daher auch gezielt angegangen wird. Gerade weil wir im Potential des politischen Verhaltens unserer arbeitslosen Jugendlichen so wenig eigenständige Substanz zu erkennen vermögen, halten wir diese Problem-

⁵⁷ Wir fanden dazu: Partizipation ($p < 0,001$; $G = -0,02$), legitime Opposition ($p < 0,05$; $G = -0,08$), Politik undurchschaubar ($p < 0,001$; $G = 0,43$), politisches Interesse ($p < 0,001$; $G = -0,26$), Informationsniveau ($p < 0,001$; $G = -0,26$).

⁵⁸ Es galten: Einfachere Lebensweise durch arbeitslose Jugendliche bevorzugt ($p = 0,06$; $V = 0,06$); Lebensweise und gesamtwirtschaftliche Zukunft ($p < 0,01$; $V = 0,13$), bezüglich Leistungsbereitschaft ($p < 0,001$; $V = 0,27$).

⁵⁹ Dieser Befund zeigte sich seiner Tendenz nach nur schwach ausgeprägt ($p = 0,09$; $V = 0,10$).

⁶⁰ Siehe M. Beckmann (Anm. 3), S. 591 ff.

gruppe für so gefährdet. Dabei bedroht jene Gefahr sowohl diese gesellschaftliche Gruppe wie auch langfristig unsere gesamte politische Kultur.

Insofern kann man R. Leicht⁶¹⁾ zustimmen, wenn er feststellt, daß es sich bei den jüngsten Wahlergebnissen nicht so sehr um ein Problem von links und rechts handle, sondern primär um ein sozialpolitisches Dilemma unserer „Zweidrittelgesellschaft“, die im Laufe der letzten Jahre durch den Modernisierungsruck und den Wettbewerbsdruck der Wirtschaft der Mehrheit durchaus Vorteile ge-

⁶¹⁾ Robert Leicht, Warum der rechte Rand ausfranst. Es geht nicht um rechts und links, sondern um oben und unten, in: DIE ZEIT vom 17. März 1989, S. 1.

bracht habe, sie zumindest politisch nicht entscheidend beunruhigen konnte, eine Minderheit aber deklassierte; diese begehre nun auf. Nachdem sie mehr und mehr aus dem sozialen Netz gerutscht wäre, drohe sie nunmehr auch den Integrationsnetzen der etablierten politischen Parteien zu entgleiten.

Aber einem solchen Vorgang, in dessen Sog zweifellos die heutigen arbeitslosen Jugendlichen zu geraten drohen, darf man nicht tatenlos zusehen. Eine Wohlstandsgesellschaft wie die Bundesrepublik muß — wenngleich hierfür ein einschneidender Bewußtseinswandel erforderlich sein mag — einem derartigen Abdriften beträchtlicher Bevölkerungsteile entgegenwirken können.

Manfred Groser: Beschäftigung und Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/89, S. 3–12

Trotz des seit 1983 anhaltenden Wirtschaftsaufschwungs ist die Arbeitsmarktlage in den meisten westlichen Industrieländern unbefriedigend. Beschäftigungsentwicklung, Arbeitslosenquoten und arbeitsmarktpolitische Strategien in den OECD-Staaten weisen erhebliche Unterschiede auf. Besonders stark war die Zunahme der Beschäftigung in den USA. In den meisten Ländern hat sich der Trend zur Expansion des Dienstleistungssektors, zur stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen und zur Ausweitung von Teilzeit- und befristeten Arbeitsverhältnissen fortgesetzt. Nur wenige Länder geben den aktiven Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ein stärkeres Gewicht als den passiven Maßnahmen der Einkommenserhaltung. Die demographische Entwicklung wird eine Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik bei den Zielgruppen und Maßnahmebündeln bewirken. Neben wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und unterschiedlichen Problemlagen wirken politisch-institutionelle Faktoren auf die arbeitsmarktpolitischen Strategien ein. Der Einfluß ausländischer Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland liegt weniger auf der Ebene der Grundorientierungen, als auf der Vielfalt von Programmen, Modellen und Erfahrungen, die sich als arbeitsmarktpolitische Innovationen international ausbreiten und den nationalen Gegebenheiten angepaßt werden können.

Ulrich van Suntum: Arbeitsmarktpolitik als Instrument der Beschäftigungspolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/89, S. 13–24

Trotz einer inzwischen ins siebte Jahr gehenden wirtschaftlichen Aufwärtsentwicklung stagniert die Arbeitslosenzahl in der Bundesrepublik auf hohem Niveau. Vor diesem Hintergrund haben Ansätze an Bedeutung gewonnen, welche die Arbeitslosigkeit mit Mißverhältnissen zwischen angebotener und nachgefragter Arbeit hinsichtlich Qualifikation, Region, Alter etc. sowie mit sog. Hysteresis-Effekten aufgrund langanhaltender Beschäftigungslosigkeit erklären. Wirtschaftspolitisch hat sich dies in einem verstärkten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen niedergeschlagen.

Der bisherige Erfolg dieser Maßnahmen läßt allerdings Zurückhaltung gegenüber einem Einsatz dieser Instrumente geraten erscheinen. Ein nachhaltiger Erfolg im Hinblick auf das globale Beschäftigungsproblem ist nicht nachweisbar, und die Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt haben nur vergleichsweise wenig von den Maßnahmen profitiert. Zudem ist es zu erheblichen Mitnahmeeffekten gekommen, und negative Effekte auf die Zahl der regulär angebotenen Arbeitsplätze können zumindest nicht ausgeschlossen werden.

Auch die zugrundeliegende Arbeitsmarktdiagnose ist nicht unumstritten. Zahlreiche empirische Untersuchungen legen die Vermutung nahe, daß das Beschäftigungsproblem in der Bundesrepublik nicht zuletzt durch zu hohe Löhne und Lohnnebenkosten entstanden ist. Die gesunkene Lohnquote steht hierzu nicht im Widerspruch, da sie — entgegen verbreiteter Auffassung — über das vollbeschäftigungskonforme Lohnniveau ebensowenig aussagt wie die statistisch ausgewiesene Produktivität oder die Höhe der Lohnstückkosten. Mit der Kompensation einer fehlgeleiteten Tarifpolitik ist die Arbeitsmarktpolitik aber überfordert.

Rainer A. Roth: Dispositionen politischen Verhaltens bei arbeitslosen Jugendlichen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/89, S. 25–38

Trotz des allmählichen Rückganges der Arbeitslosenquote und auch angesichts des mittlerweile unter den Gesamtdurchschnitt gedrückten Anteils jugendlicher Arbeitsloser bleibt das Faktum Arbeitslosigkeit nach wie vor ein gesamtgesellschaftliches und gesamtpolitisches Problem. Wenn man in diesem Zusammenhang die Aufmerksamkeit insbesondere auf die heranwachsende Generation richtet, so u. a. deshalb, weil hier negative Belastungen für das politische Verhalten in einem Maße zu befürchten sind, die für die politische Kultur in Zukunft insgesamt relevant werden können.

An Hand von Daten aus einer Regionalstudie — erhoben an ca. 2 000 Jugendlichen im Alter von 15 bis 21 Jahren — werden Befunde vorgelegt, die zum Nachdenken anregen. Im Vergleich zu ihren beschäftigten Altersgenossen erweisen sich arbeitslose Jugendliche in den meisten überprüften politischen Einstellungen defizitärer. Nun darf eine eruierte Einstellung nicht unmittelbar mit dem entsprechenden Verhalten gleichgesetzt werden; dennoch muß man davon ausgehen, daß damit durchaus gewichtige Dispositionen hierfür angezeit werden.

Des weiteren gilt es zu berücksichtigen, daß Arbeitslosigkeit an sich nicht als einzige Erklärungsursache für politische Verhaltensdispositionen herangezogen werden kann. Aus diesem Grunde wurde auch versucht, einige exemplarische Einstellungsprofile zu erstellen. Diese sollen ein Zweifaches verdeutlichen, indem sie zum einen auf eine Reihe von Faktoren hinweisen, die die Problematik verschärfen; zum anderen sollen sie Einstiegsmöglichkeiten aufzeigen, um durch gezielte Maßnahmen dem weiteren Abdriften in politische Apathie oder gar Radikalität gegensteuern zu können.