

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Was tut das Arbeitsamt?: Kooperative Arbeitsmarktpolitik im Wandel der Arbeitswelt

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1990) : Was tut das Arbeitsamt?: Kooperative Arbeitsmarktpolitik im Wandel der Arbeitswelt, In: Helmut König, Bodo von Greiff, Helmut Schauer (Ed.): Sozialphilosophie der industriellen Arbeit, ISBN 3-531-12166-9, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 388-413

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112001>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Günther Schmid

Was tut das Arbeitsamt?

Kooperative Arbeitsmarktpolitik im Wandel der Arbeitswelt

Das Arbeitsamt tut viel. Bewirkt es auch etwas? Viele meinen, es bewirke wenig. Sie haben recht. Das liegt jedoch nicht am Arbeitsamt, sondern an mangelnder Kooperation zwischen Arbeitsmarktpolitik und anderen beschäftigungswirksamen Institutionen. Mit der Last der Arbeitslosigkeit ist es wie mit der Last auf einer Baustelle: Zwei Hände mehr können plötzlich viel bewegen, während zwei alleine sich vergeblich abmühen.

Das Arbeitsamt ist hierzulande eine Institution mit schlechtem Image. Die Erwartung herrscht vor: Hier wird nur verwaltet. Arbeitslose kommen und werden registriert. Akten werden angelegt und abgelegt. Wenn Zahlungen, Mahnungen oder Abmeldungen anstehen, werden sie wieder hervorgeholt. Einmal im Monat wird gezählt und gemeldet. Präsident Franke erscheint in der Tagesschau: „Die Hochkonjunktur und das günstige Wetter haben dazu geführt, daß die Zahl der Arbeitslosen im Februar (1990) um 38.900 auf 2,15 Millionen gesunken ist. Dies ist der stärkste Rückgang in diesem Monat seit 1980. Vor einem Jahr wurden noch 152.300 Arbeitslose mehr gezählt. Die Arbeitslosenquote sank seither von neun auf 8,2 Prozent.“

Hochkonjunktur und fast jede zehnte Person arbeitslos – wie reimt sich das zusammen? Für viele so: Die Arbeitsämter sind untauglich und die Arbeitslosen Taugenichtse; die Bürokratie soll abgeschafft und das Vermittlungsgeschäft (wenigstens teilweise) von Privaten übernommen werden; die „Stütze“ (Arbeitslosengeld) muß gekürzt und durch Arbeitsleistung „verdient“ werden. Also eine doppelt schlechte Erwartung. Und da Prophezeiungen nicht unschuldig sind, sondern sich selbst erfüllen, dreifach schlecht. Ein Image ist ein Image ist ein Image.

Viel ist daran so schnell nicht zu ändern. Es ist ja auch „was dran“. Aber gegen institutionellen Rufmord anzugehen, verpflichtet schon die Gerechtigkeit – vor allem gegenüber den etwa 17.000 Arbeitsberatern und Vermittlern in den 146 Ämtern der Bundesanstalt für Arbeit, die tagtäglich mit dem Massenzustrom der Arbeitslosen zu tun haben. Im Oktober 1989 wurden, peinlich genau wie ein Amt eben ist, 349.278 Zugänge von Arbeitslosen gezählt; die Summe der Zugänge in das Arbeitslosenregister für das Jahr 1988 ergab 3.668.474. Das Arbeitsamt hat zu deren Entstehen weder beigetragen, noch hat es die notwendigen Gegenmittel in

der Hand. Es kann, um im Bild zu bleiben, zwar Bäche regulieren, aber nicht Ströme.

Wie das richtige Rollenspiel in der Vermeidung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit sein sollte, wie das Arbeitsamt trotz widriger Umstände noch einiges bewirkt, und wie diese Institution ihren Ruf bessern könnte – davon handelt der folgende Bericht.

1. Die Lage

Die Lage ist schlecht, aber sie bessert sich (vgl. Tabelle 1). In den sechziger Jahren herrschte Vollbeschäftigung, Ende der sechziger Jahre sogar Arbeitskräftemangel. Mitte der siebziger Jahre stiegen die Arbeitslosenzahlen auf eine Million, in den achtziger Jahren auf über zwei Millionen an. Erst mit Beginn dieses Jahrzehnts wird die Statistik wieder Zahlen unter zwei Millionen ausweisen können. Allerdings können Übersiedler und Aussiedler bzw. die deutsche Vereinigung den Arbeitsmarktpolitikern noch einen Strich durch die Rechnung ziehen.

Der Arbeitskräftemangel wurde in den sechziger Jahren durch ausländische Arbeitskräfte ausgeglichen: Während 1960 nur eine viertel Million der (sozialversicherungspflichtigen) beschäftigten Arbeitnehmer aus dem Ausland kam, waren es 1973 (auf dem Höhepunkt) 2,5 Millionen. In der ersten Ölkrise fiel ihre Zahl binnen drei Jahren um eine halbe Million, ein Großteil davon mußte das Land wieder verlassen. Nach der zweiten Ölkrise sackte die Zahl ausländischer Arbeitskräfte noch einmal stark ab. Ein Teil der – im Vergleich zu vielen anderen entwickelten Industrieländern – günstigen Arbeitsmarktbilanz der siebziger Jahre wurde also durch den Export der Arbeitslosigkeit erzielt. Eine weitere starke Reduzierung der ausländischen Arbeitnehmer ist heute weder möglich noch erwünscht: Viele Ausländer – zunehmend auch Qualifizierte – haben einen unbefristeten Aufenthaltsstatus erworben und sind wirtschaftlich unersetzlich geworden. Ein Zeichen dafür ist die Stabilisierung der Ausländerbeschäftigung seit Mitte der achtziger Jahre. Die Politik der Verwirklichung bürgerlicher Grundrechte für Ausländer hinkt dieser Entwicklung freilich hinterher.

Der Export von Arbeitslosigkeit findet heute in anderer Weise statt. Leiser und effektiver über Kapitalströme. Der Überschuß in der Leistungsbilanz im Jahre 1989 (93 Mrd. DM = Stand: November 1989) entspricht etwa einer Million Arbeitslosen, die sich sonstwo wiederfinden, meist in Ländern mit geringerer sozialer Absicherung. Vertriebene Ausländer sind unangenehm und schaden dem Image; arme Schuldner im Ausland sind dagegen weit weg. Mag sein, daß die deutsche Vereinigung dem teilweise ein Ende setzt. Die rückständige Produktivität der DDR muß – vor allem bei einer schnellen Währungsunion – bilanzmäßig kompensiert werden, denn die Deutschen im Osten stehen uns nahe. Nationen machen, globalen humanistischen Bekenntnissen zum Trotz, immer noch einen Unterschied. Das ist kein Trost für die „Dritte Welt“ mit noch krasserem Rückständen wirtschaftlicher Produktivität, sondern eine Zeitbombe.

Die Bilanz erscheint noch aus anderen Gründen als zu rosig. Im Vergleich zu USA und Japan, aber beispielsweise auch im Vergleich zu den skandinavischen Ländern, hat die Bundesrepublik seit Beginn der siebziger Jahre nur wenig an Beschäftigung zugelegt (27,4 Millionen im Jahre 1988 gegenüber 26,3 Millionen im Jahre 1970 laut Mikrozensus). Demgegenüber stieg die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 15 bis 65 von 38,5 (MZ 1970) auf 42,7 Millionen (MZ 1988). Die Diskrepanz der Zuwächse drückt sich, neben den Arbeitslosenzahlen, in der Ausgliederung leistungsschwächerer Menschen aus

Tabelle 1: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

	1970	1975	1980	1985	1988
Bevölkerung in 1000	60.924	61.886	61.516	60.987	61.338
15 – 25	7.490	8.538	9.598	10.047	9.221
25 – 55	23.421	24.750	24.888	25.296	26.247
55 – 65	7.586	6.134	6.044	7.390	7.231
Erwerbstätige in 1000	26.343	25.960	26.874	26.626	27.366
Frauen	9.602	9.639	10.092	10.225	10.607
Ausländer	–	2.171	2.167	2.022	1.955
Arbeiter	12.474	11.145	11.372	10.592	10.419
Angestellte ohne berufliche Ausbildung	7.802	8.977	10.002	10.531	11.516
bis 25	–	8.851 ¹	7.283	7.238	7.062 ²
25 – 55	4.734	5.115	5.468	5.455	5.296
55 – 65	16.683	17.636	18.349	18.185	19.117
55 – 65	3.904	2.587	2.613	2.685	2.683
Arbeitslose in 1000	97	1.007	823	2.151	2.100
Frauen	49	460	454	1.019	1.026
Ausländer	4	133	100	244	262
Arbeiter	65	666	507	1.363	1.294
Angestellte ohne berufliche Ausbildung	32	340	316	788	805
bis 25	–	470 ¹	444	1.069	1.024 ²
25 – 55	18	287	225	564	415
55 – 65	49	616	471	1.308	1.373
55 – 65	30	103	128	279	312
Arbeitslosenquoten gesamt	0,4	3,7	3,0	7,5	7,1
Frauen	0,5	4,6	4,3	9,1	8,8
Ausländer	–	5,8	4,4	10,8	11,8
Arbeiter	0,5	5,6	4,3	11,4	11,0
Angestellte ohne berufliche Ausbildung	0,4	3,6	3,1	7,0	6,5
bis 25	–	5,0 ¹	5,7	12,9	12,7 ²
25 – 55	0,4	5,3	4,0	9,4	7,3
55 – 65	0,3	3,4	2,5	6,7	6,7
55 – 65	0,8	3,8	4,7	9,4	10,4
Anteil der Arbeitslosen, die länger als 1 Jahr arbeitslos waren	8,9	9,6	12,9	31,0	32,6

1 = 1976; 2 = 1987

Quelle: ANBA-Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge, Mikrozensus (Fachserie 1, Reihe 4.1.1 und 4.1.2), eigene Berechnungen; Arbeitslosenzahlen jeweils September, Bevölkerungs- und Erwerbstätigenzahlen jeweils April oder Mai.

dem Arbeitsmarkt aus. Ein Indikator dafür ist beispielsweise die Erwerbsquote der Männer im Alter von 60 bis 65 Jahren, die sich in den letzten 20 Jahren halbierte (von 70 % im Jahre 1970 auf 34,5 % im Jahre 1988). Die Erwerbsquote der Frauen – falls diese Größe als ein Indikator (unter vielen) für Gleichberechtigung akzeptiert wird – hinkt weit hinter dem Stand vieler entwickelter Industrienationen hinterher, beispielsweise im Vergleich zu USA und Japan, insbesondere aber im Vergleich zu den skandinavischen Ländern: Die Erwerbsquote der bundesrepublikanischen Frauen (Alter 15–65) stieg in den letzten zwanzig Jahren nur um 10 Prozentpunkte (von 45 % im Jahre 1968 auf 55 % im Jahre 1988), während sie in Schweden um 20 Prozentpunkte kletterte.

Die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit sind erheblich. Im Norden gibt es Regionen mit einer jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenquote von 19,6 Prozent (Arbeitsamtsbezirk Leer 1988), im Süden von 4,6 Prozent (Arbeitsamtsbezirk Balingen 1988). Dem Gefälle der Arbeitslosigkeit entspricht ein umgekehrtes Gefälle des Wachstums der Beschäftigung von Süden nach Norden, wenn es auch im einzelnen interessante Differenzierungen gibt. Die Ursachen dafür sind zunächst einmal sektoraler Art. Den Krisenbranchen Kohle und Bergbau, Stahl, Werften und Baugewerbe stehen innovationsfähige und exportstarke traditionelle Industrien, z.B. Automobil- und Maschinenbau, Elektrotechnik und Feinmechanik und neue Wachstumsbereiche wie die Informations- und Datenverarbeitung, die Luft- und Raumfahrt oder die Medizintechnik gegenüber. Im Dienstleistungsbereich vollzieht sich ähnliches: Auf der einen Seite finden wir alte tertiäre Zentren wie Hamburg und Bremen mit einem Übergewicht an traditionellen distributiven Dienstleistungen (Groß- und Einzelhandel, Transport und Verkehr), auf der anderen Seite moderne Dienstleistungszentren wie München und Frankfurt mit einem starken und weiter ansteigenden Gewicht produktionsnaher Dienstleistungen (Reissert/Schmid/Jahn 1989).

Wären die Ursachen nur ökonomisch, wäre alles nicht so schlimm. Die Sektorenkrise hat jedoch auch außerökonomische Ursachen. Jahrzehnte, wenn nicht Jahrhunderte hat eine bestimmte Produktionsstruktur auch die regionalen Institutionen und Mentalitäten geprägt, natürlich auch umgekehrt. Zugespitzt formuliert dominieren im Norden autarke, vertikal integrierte Unternehmen, „Kathedralen in der Wüste“. Bei geringem Grad an Austauschbeziehungen mit dem regionalen Umfeld entziehen diese Unternehmen der Region Agglomerationsvorteile und engen damit die Voraussetzungen für die Ausdifferenzierung eines regionalen Sektors von Kleinbetrieben und Dienstleistungen ein. Da der regionale Absatzmarkt für diesen Betriebstyp in der Gründungsphase vielfach existenzbestimmend ist, sind die fehlenden Zuliefermöglichkeiten ein Gründungshemmnis. Der nur schwach entwickelte regionale Kleinbetriebs- und Dienstleistungssektor zwingt wiederum neu zuziehende Unternehmen zu relativer Autarkie – ein fataler Kreislauf. Im Süden hingegen sind die Unternehmen, wiederum weitgehend historisch bedingt, in „Netzwerke“ eingebunden, so daß gute Voraussetzungen für einen sich selbst verstärkenden positiven Kreislauf gegeben sind (Grabher 1988; Maier 1987; Sabel et al. 1987).

Die Regionalisierung der Arbeitslosigkeit schränkt zwar den Spielraum globaler Beschäftigungspolitik ein, macht sie jedoch nicht überflüssig. Es kommt immer stärker auf das Zusammenspiel selektiver und globaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik an. Bei einer globalen Ausweitung der Nachfrage über expansive Geld- und Fiskalpolitik bestünde ohne flankierende angebotsteuernde Arbeitsmarktpolitik die Gefahr konjunktureller Überhitzung in den ohnehin stark wachsenden Branchen und Regionen, mit der Folge inflationärer Tendenzen, ohne daß die strukturellen Probleme in den Krisensektoren und -regionen wesentlich verbessert würden. Eine globale Kostenentlastung der Unternehmen, beispielsweise durch eine Zinssenkung, käme zwar auch den Krisenbranchen zugute, würde aber wenig an ihren strukturellen Anpassungsproblemen infolge veränderter Bedingungen des Weltmarktes oder der Nachfrage ändern.

Neben der regionalen und sektoralen Differenzierung wird die Bekämpfung der Ar-

beitslosigkeit dadurch erschwert, daß sich ein großer Bestand an schwer vermittelbaren Dauerarbeitslosen gebildet hat. In den zehn Jahren von 1974 bis 1983 beispielsweise haben die Arbeitsämter insgesamt 33 Millionen Fälle von Arbeitslosen registriert. Diese Meldungen kamen jedoch von „nur“ 12,5 Millionen verschiedener Personen, das entspricht etwa einem Drittel der Erwerbspersonen in diesem Zeitraum. Jede Person, die sich in diesen Jahren arbeitslos gemeldet hat, war also im Durchschnitt 2,6 mal und oft lange arbeitslos (Karr 1983; für die neuere Entwicklung Karr/John 1989). In anderen Worten: Zwei Drittel der Erwerbspersonen waren nicht von Arbeitslosigkeit betroffen. Von daher rührt das Schlagwort der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“. Bis 1985 hat die Dauer der Arbeitslosigkeit ständig zugenommen. 1970 waren nur knapp ein Zehntel der Arbeitslosen an einem Stichtag länger als ein Jahr arbeitslos, 1985 waren es schon knapp ein Drittel (Tabelle 1). Darüber hinaus kumulieren sich Wettbewerbsnachteile auf dem Arbeitsmarkt: Die Hälfte der Arbeitslosen ohne Berufsausbildung, mit gesundheitlicher Einschränkung und im Alter von über 55 Jahren war 1988 länger als ein Jahr arbeitslos; bei Arbeitslosen ohne diese Merkmale waren es nur 10 Prozent.

Die Langzeitarbeitslosen, die sich in den besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffenen Regionen konzentrieren, können ohne aktive Arbeitsmarktpolitik ihr Arbeitsvermögen, also ihre Qualifikation im weitesten Sinne, kaum erhalten, geschweige denn verbessern. Dasselbe trifft auch für viele jugendliche Arbeitslose zu, die den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt nicht schaffen. Auch sie konzentrieren sich in den strukturschwachen ländlichen Regionen, in den monostrukturierten Industriegebieten und neuerdings auch in den alttertiären Zentren. Die eingangs angedeutete Besserung der Arbeitsmarktlage ist allerdings vor allem den Jugendlichen zugute gekommen. Das wird nicht nur deutlich sichtbar in dem seit 1985 sinkenden Niveau und in der abnehmenden Dauer der Arbeitslosigkeit, sondern auch schon in empfindlichen Engpässen an jungen Arbeitskräften in einigen Branchen: Die Unternehmen müssen wieder um Lehrlinge kämpfen.

Die Arbeitsmarktbilanz, die hier nur in groben Zügen geschildert werden konnte, sieht also – trotz Besserung in jüngster Zeit – wesentlich ungünstiger aus als vor zehn oder gar zwanzig Jahren. Sie würde aber noch erheblich schlechter aussehen, hätte es die Institution des Arbeitsamtes und die von ihr betriebene aktive Arbeitsmarktpolitik nicht gegeben. Das soll im folgenden demonstriert werden.

2. Die institutionellen Voraussetzungen

Wer die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik verstehen will, muß zunächst die historische Konstellation berücksichtigen, in der das Arbeitsförderungsgesetz entstanden ist. Außerdem ist auf die Rolle hinzuweisen, die der Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der allgemeinen Wirtschafts- und Sozialpolitik zugewiesen wurde. Schließlich muß über die Instrumente, aber auch über die Finanzierungsmodalitäten der Arbeitsmarktpolitik gesprochen werden.

Das Arbeitsförderungsgesetz ist in einer Situation entstanden, in der die erste Rezession der Nachkriegsperiode (1966/67) überwunden war: Es herrschte nahezu Vollbeschäftigung. Starkes wirtschaftliches Wachstum und beschleunigter Strukturwandel wurde allgemein erwartet, und – was besonders wichtig ist – alle Experten gingen damals von einer Knappheit an Arbeitskräften aus. Noch bis 1974 war die Mobilisierung zusätzlicher Arbeitskräfte die Devise bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik. Die gesetzliche Grundlage der Arbeitsmarktpolitik erfolgte

also im Vergleich zur tatsächlichen Lage in den siebziger und achtziger Jahren unter umgekehrten Vorzeichen. Das Arbeitsförderungsgesetz hat sich zwar als flexibel erwiesen, dennoch ist es für drei Funktionen wenig geeignet: für einen konsequenten antizyklischen Einsatz der Arbeitsförderung, für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze und für die Bevorzugung besonders betroffener Regionen sowie benachteiligter Personengruppen.

Das Arbeitsförderungsgesetz wurde im Rahmen einer ganz bestimmten Arbeitsteilung von Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik konstruiert. Es basiert gewissermaßen auf drei Säulen: globale Nachfragesteuerung, korporative Einkommenspolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik. Im beschäftigungspolitischen „Drama“ hat die Einkommenspolitik ihre Rolle am besten gespielt, während die globale Nachfragesteuerung mittels Geld- und Fiskalpolitik widersprüchliche Leistungen zeigt und die aktive Arbeitsmarktpolitik sich zu einer mehr oder weniger reaktiven Arbeitsmarktpolitik wandelte. Auf die Rollenbeschreibung der beiden ersten „Säulen“ muß in diesem Beitrag verzichtet werden (vgl. jedoch Scharpf 1987, S. 151–198; Herr/Spahn 1989). Beschränken wir uns auf die „Theaterkritik“ der Arbeitsmarktpolitik.

Der erste Drehbuchfehler ist im Finanzierungssystem zu erkennen. Im Gegensatz etwa zu Schweden, das einen Großteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik über den allgemeinen Staatshaushalt finanziert, werden alle Aufgaben der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik – mit Ausnahme der Arbeitslosenhilfe seit 1981 und einigen Sonderprogrammen – aus Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit bezahlt. Arbeitnehmer und Arbeitgeber tragen zu gleichen Teilen einen bestimmten Anteil des sozialversicherungspflichtigen Lohnes bis zur Beitragsbemessungsgrenze bei, zur Zeit sind das gemeinsam 4,4 Prozent. Aus Überschüssen der Bundesanstalt werden Rücklagen gebildet, die in schlechten Zeiten wieder aufgelöst werden sollen. Für Defizite haftet die Bundesregierung, wobei ursprünglich davon ausgegangen wurde, daß diese Situation nur in Ausnahmefällen und in bescheidenem Umfang eintreten werde.

Das Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik setzt also einen normalen Konjunkturverlauf voraus, dessen Schwankungen durch die Rücklagen der Bundesanstalt für Arbeit ausgeglichen werden sollen. Diese Voraussetzung ist jedoch seit 1975 nicht mehr gegeben. Schon damals waren nahezu alle Rücklagen der Bundesanstalt aufgelöst, so daß sie nicht mehr in der Lage war, die erste schwere wirtschaftliche Krise aus eigener Kraft aufzufangen. Infolge der drastisch steigenden Arbeitslosenzahlen mußte die Bundesregierung 1975 8,6 Milliarden Mark an die Bundesanstalt zuschießen. Dies war der Anlaß zu erheblichen Leistungskürzungen im Bereich der Arbeitsförderungsmaßnahmen, vor allem im Bereich der beruflichen Weiterbildung, und zur Steigerung der Beitragssätze.

Eine ähnliche, ja noch heftigere Reaktion zeigte sich während der zweiten wirtschaftlichen Krise 1980 bis 1982. Die Bundesregierung mußte der Bundesanstalt wieder mit erheblichen Zuschüssen unter die Arme greifen, was die Politiker zu weiteren Leistungskürzungen veranlaßte – diesmal nicht nur im Bereich der

Arbeitsförderung, sondern auch im Bereich der Lohnersatzleistungen. Dies, wohl-gemerkt, unter einer sozialliberalen Koalition und nicht unter einer konservativen Regierung. Am schlimmsten wirkte sich die Verlängerung der erforderlichen Beitragszeit auf mindestens ein Jahr aus, mit der Arbeitslose Anspruch auf Arbeitslosengeld erwerben. Die Folge war eine Ausgrenzung vieler Arbeitsloser aus dem regulären Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung. Waren 1976 noch 74 Prozent des durchschnittlichen Bestandes an Arbeitslosen leistungsberechtigt, betrug diese Zahl im Jahre 1986 nur noch 63 Prozent. Beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen wichen somit zunehmend den steuerfinanzierten Versorgungsleistungen: Von den Leistungsberechtigten bezogen 1976 noch 79 Prozent Arbeitslosengeld, 1986 nur noch 57 Prozent (1988: 64 Prozent); entsprechend stieg das Gewicht der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosenhilfe von 21 Prozent auf 43 Prozent. In anderen Worten: Nur noch bei gut einem Drittel der Arbeitslosen sind die Lohn-einkommen versicherungsmäßig geschützt.

Die Belastung der Sozialhilfe durch nicht leistungsberechtigte Arbeitslose, bzw. durch Arbeitslose, deren Leistungsansprüche unter dem Sozialhilfesatz liegen, steigt. Da die Sozialhilfe durch die Gemeinden getragen wird, die Gemeinden ihrerseits aber Hauptträger öffentlicher Investitionen sind, wirken sich Mängel in der Grundsicherung der Arbeitslosen auch beschäftigungspolitisch negativ aus. Dies ist ein Musterbeispiel für einen Teufelskreis, der sich empirisch beispielsweise in einem negativen Zusammenhang zwischen Bauinvestitionen und Sozialhilfeausgaben auf kommunaler Ebene nachweisen läßt (Hotz 1987).

Mit weiteren Beitragserhöhungen, vor allem aber mit Leistungskürzungen Anfang der achtziger Jahre gelang es zwischenzeitlich, die Bundesanstalt für Arbeit finanziell zu sanieren. 1984 wurden sogar wieder Überschüsse erzielt, obwohl die Arbeitslosenzahlen weiter anstiegen. Danach wurden diese Überschüsse zu leichten Beitragssenkungen genutzt, und die Dauer der Arbeitslosengeldleistungen für ältere Arbeitslose wurde verlängert. Auch die Ausgaben für Arbeitsförderung legten kräftig zu, bis die Bundesanstalt 1988/89 wieder ins Defizit geriet. Danach wiederholte sich das bekannte Muster, d.h. Kürzung von Leistungen vor allem im Bereich der beruflichen Weiterbildung und der Arbeitsbeschaffung, obwohl die Arbeitslosenzahlen – trotz guter Konjunktur – kaum gesunken waren und sich der Sockel von Langfristarbeitslosen weiter erhöhte.

Unter einer solchen „Stop and Go“ Politik kann sich kein gutes Verhältnis zwischen den Arbeitsämtern, Betrieben, Kommunen und Gewerkschaften entwickeln. Was die Institution Arbeitsamt unter solchen Bedingungen dennoch zustande brachte, soll im folgenden ausgeführt werden. Dabei können nicht alle Aktivitäten des Arbeitsamtes gleichermaßen ausführlich zur Sprache kommen; ich konzentriere mich auf die wichtigsten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik.

3. Die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik

(1) Neben der Zahlung von Arbeitslosengeld ist die *Arbeitsvermittlung* die klassische Aufgabe des Arbeitsamtes. Durch Vermittlung sollen Arbeitsuchende und Arbeitgeber zur Begründung von Arbeitsverhältnissen zusammengeführt werden. Im Gegensatz zu anderen Ländern, etwa USA oder Großbritannien, hat die Bundesanstalt für Arbeit ein Vermittlungsmonopol. Damit soll verhindert werden, daß die in der Regel schwächere Position der Arbeitsuchenden von den Arbeitgebern ausgenutzt wird. Wie wichtig dieser Schutz ist, zeigt der wachsende Umfang illegaler Beschäftigung bei steigender Arbeitslosigkeit. Das Vermittlungsmonopol wird auch durch die größere Effizienz zentralisierter Informationsverarbeitung begründet. Damit kann allerdings ein qualitativer Informationsverlust verbunden sein: Örtliche, betriebliche und persönliche Verhältnisse müssen bei einer effizienten Arbeitsvermittlung berücksichtigt werden. Das hat auch der Gesetzgeber eingesehen, so daß er mittlerweile die Bundesanstalt für Arbeit verpflichtet hat, bei der Arbeitsvermittlung „die Kenntnisse und Möglichkeiten Dritter zu benutzen“ (§ 14 AFG). Diese reguläre Einschaltung von vermittlungsunterstützenden Instanzen oder Personen bedarf freilich noch der erheblichen Verbesserung; hier stehen wir erst am Anfang einer notwendigen Kooperation zwischen allgemeinen öffentlichen und spezialisierten privaten Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung.

Es versteht sich von selbst, daß nur dann Arbeit vermittelt werden kann, wenn auch offene Stellen da sind. Das Verhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen – beispielsweise 11 zu 1 im Oktober 1988, 7 zu 1 im Oktober 1989 auf der Basis registrierter Daten – ist jedoch seit langem so schlecht, daß der Handlungsspielraum des Arbeitsamtes sehr eingeschränkt ist. Öffentliche Arbeitsvermittlung ist dann am wirkungsvollsten und notwendigsten, wenn sich Angebot und Nachfrage einigermaßen gleichen und es vorwiegend darum geht, angebotene und nachgefragte Qualifikationsprofile zusammenzuführen. Dennoch: Auch bei schlechter Arbeitsmarktlage kann ein gut ausgebautes System der Arbeitsvermittlung viel dazu beitragen, durch rasche Besetzung der wenigen offenen Stellen Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Und auch bei hoher Arbeitslosigkeit gibt es immer wieder regionale, sektorale oder berufliche Engpässe an Arbeitskräften, zu deren Schließung das Arbeitsamt beitragen kann. Seit einiger Zeit wird die computerunterstützte Arbeitsvermittlung ausgebaut, die zu einer Beschleunigung der Vermittlung, vor allem der überregionalen, beitragen wird.

Bei schlechter Arbeitsmarktsituation kommt der Arbeitsvermittlung zunehmend sozialpolitische Bedeutung zu: Ältere, gesundheitlich eingeschränkte oder behinderte Arbeitslose haben dann kaum noch eine Chance, einen Arbeitsplatz zu finden. Sie zählen zu den sogenannten „Schwervermittelbaren“. Dies ist jedoch weniger ein persönliches Merkmal – denn in guten Zeiten finden die meisten dieser Personen mühelos einen Arbeitsplatz –, sondern Folge der überzogenen

Anforderungen der Betriebe sowie der Handlungszwänge, denen die Arbeitsvermittler unterliegen. Untersuchungen haben gezeigt, daß die Arbeitsvermittler in einer Situation der Massenarbeitslosigkeit vor einem Dilemma stehen: Sie sollen und wollen einerseits Vermittlungserfolge aufweisen, andererseits hängt die Vermittlung von sogenannten „Schwervermittelbaren“ von intensiver Betreuungs- und Beratungstätigkeit ab. Dazu haben jedoch die meisten Vermittler keine Zeit, und auch die Betriebe sehen es nicht gerne, wenn die Arbeitsvermittler immer nur mit „Problemfällen“ ankommen. In der Praxis verfahren viele Vermittler deshalb so, daß sie die Arbeitslosen schlicht in zwei Kategorien einteilen: in „Vermittelbare“ und „Schwervermittelbare“, wobei sie ihre Aufmerksamkeit dann überwiegend den Vermittelbaren zuwenden (Eberwein/Tholen 1986).

Dazu kommt noch ein weiteres Dilemma: Die arbeitsvermittelnde Person im Arbeitsamt ist auch in die Feststellung und Kontrolle von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld eingeschaltet. Je mehr Arbeitslose zu ihr kommen, desto mehr wird sie von solchen Aufgaben beansprucht, so daß kaum noch Zeit für intensive Arbeitsvermittlung bleibt; dazu gehören beispielsweise häufige Betriebsbesuche. Das gilt auch für andere Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik, deren Umsetzung dem Arbeitsamt anvertraut ist. Wie beim Finanzierungssystem gibt es also auch auf der operativen Ebene der Arbeitsmarktpolitik eine Tendenz der Verdrängung aktiver durch passive Arbeitsmarktpolitik, wenn die Arbeitslosenzahlen stark ansteigen oder auf hohem Niveau verharren.

(2) Die *Förderung der beruflichen Bildung*, vor allem der *Weiterbildung* ist das Herzstück der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik. Fast die Hälfte (44 %) aller Ausgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik wird heute dafür aufgewandt; im Jahre 1989 waren es z.B. 6,4 Mrd. DM (vgl. Tabelle 2). Da die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern über ein relativ gut funktionierendes System der beruflichen Erstausbildung verfügt, konzentriert sich die deutsche Arbeitsmarktpolitik auf die Förderung von Umschulung oder beruflicher Fortbildung Erwachsener. Andere Länder, beispielsweise Italien, Frankreich oder Großbritannien, haben wesentlich größere Probleme mit der Arbeitslosigkeit von Jugendlichen, so daß ihre Arbeitsämter stärker darauf ausgerichtet sind, Defizite des primären Berufsbildungssystems auszugleichen und den Jugendlichen durch Eingliederungsmaßnahmen überhaupt erst einmal berufliche Erfahrungen zu vermitteln (Auer/Maier/Mosley 1986).

Die ursprüngliche Idee aktiver Arbeitsmarktpolitik tritt nirgendwo so deutlich zutage wie in folgender Passage aus dem Arbeitsförderungsbericht der Bundesregierung im Jahre 1973:

„Arbeitskräfte können nur dann damit rechnen, im Zuge des Strukturwandels nicht unterwertig beschäftigt zu werden oder gar freigesetzt zu werden, wenn sie ihre Qualifikation laufend den Veränderungen in der Arbeitswelt anpassen. Berufliche Mobilität bewirkt somit unmittelbar, daß Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung als Folge des strukturellen Wandels in engen Grenzen gehalten werden. Dabei kommt wegen des andauernden Arbeitskräfte-

Tabelle 2: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1970 – 1989 in Mrd. DM

	1970	1975	1980	1985	1989
(1) Saisonale Maßnahmen ¹	1,3	1,1	2,0	1,4	0,9
(2) Konjunkturelle Anpassungsmaßnahmen ²	0,0	2,2	0,5	1,2	0,5
(3) Berufliche Bildung ³	0,8	2,9	2,9	4,0	6,4
(4) Berufliche Rehabilitation ⁴	0,1	0,4	1,7	1,9	2,9
(5) Lohnsubventionen zur Wiedereingliederung ⁵	0,1	0,2	0,7	0,4	0,4
(6) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0,0	0,1	1,0	2,2	3,4
Summe „Aktive Arbeitsmarktpolitik“ (in % BSP)	2,3 (0,3)	7,0 (0,7)	8,9 (0,6)	11,2 (0,6)	14,5 (0,6)
(7) Arbeitslosengeld	0,7	7,8	8,1	14,2	17,6
(8) Arbeitslosenhilfe	0,1	0,8	1,5	9,1	8,2
(9) Konkursausfallgeld	0,0	0,3	0,2	0,6	0,3
(10) Vorruhestandsgeld (nur 1989)					0,6
Summe „Passive Arbeitsmarktpolitik“ (in % BSP)	0,7 (0,1)	8,8 (0,9)	9,9 (0,7)	23,9 (1,3)	26,6 (1,2)
Arbeitsmarktpolitik insgesamt* (in % BSP)	3,9 (0,6)	17,8 (1,7)	21,7 (1,5)	39,2 (2,1)	48,1 (2,1)
(11) Defizit/Überschuß**	-0,3	-8,6	-2,6	2,3	-2,0

* Differenz zwischen Gesamt und der Summe aus aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik entspricht im wesentlichen den Ausgaben für Verwaltungskosten (Personal- und Sachmittel); enthält für 1989 DM 2,1 MRD zur Förderung der Teilnahme an Deutsch-Sprach-Lehrgängen für Aussiedler usw.

** Defizit oder Überschuß der Bundesanstalt für Arbeit

1 Wintergeld, Schlechtwettergeld, Mehrkosten- bzw. Investitionskostenzuschüsse

2 Kurzarbeitergeld

3 Fortbildung, Umschulung (incl. betriebl. Einarbeitungszuschuß), Berufsausbildungsbeihilfe sowie Förderung der Berufsausbildung, Unterhaltsgeld für Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung, Institutionelle Förderung der beruflichen Bildung

4 Übergangsgeld, Ausbildungsgeld, Institutionelle Förderung der berufl. Rehabilitation

5 Eingliederungsbeihilfen und sonstige Förderung der Arbeitsaufnahme, incl. Sonderprogramme des Bundes

Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

mangels der Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung die größere Bedeutung zu. Häufig werden auch durch berufliche Bildungsmaßnahmen berufliche Entscheidungen, die von vornherein falsch getroffen worden waren, nachträglich berichtigt.“ (Arbeitsförderungsbericht 1973, S. 27; Hervorhebung vom Verf.)

Die Rolle der beruflichen Mobilität wurde durch zwei nahezu revolutionäre Regelungen im Gesetz unterstrichen. Berufliche Weiterbildung wurde als Rechtsanspruch formuliert, und die damalige finanzielle Förderung (Unterhaltsgeld von

etwa 90 % des ursprünglichen Nettolohns) stellte einen erheblichen Anreiz zur Inanspruchnahme dieses Rechtsanspruchs dar.

Der Aufschwung der beruflichen Weiterbildung blieb dann auch nicht aus: Allein von 1970 bis 1975 stiegen die Ausgaben von 0,8 auf 2,9 Mrd. Mark, und die Zahl der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Förderung stieg von 170.000 auf 270.000. Freilich blieb auch die Kritik nicht aus. Das Beispiel der Frau eines gut verdienenden Ministerialbeamten, die sich – um nicht müßig zu sein – auf Kosten der Beitragszahler zur Landschaftsgärtnerin ausbilden ließ, machte die Runde. Der Arbeitsförderungsbericht von 1973 belegt jedoch, daß solche Fälle nicht typisch waren. Fest steht aber, daß das Arbeitsförderungsgesetz in der alten Fassung vor allem bereits qualifizierte Arbeitnehmer förderte und wenig zur Verbesserung der Qualifikation ungelerner Arbeiter und Arbeiterinnen beitrug.

Von der ursprünglichen Zielsetzung und von der ursprünglichen Regelung der Förderung beruflicher Bildung ist heute wenig übrig geblieben. Der Rechtsanspruch auf berufliche Fortbildung oder Umschulung besteht zwar weiterhin, er ist jedoch auf einen wesentlich kleineren Kreis der Beitragszahler eingeschränkt, nämlich auf Arbeitslose, auf unmittelbar von Arbeitslosigkeit Bedrohte und auf Arbeitnehmer ohne berufliche Ausbildung. Die Fortbildung oder Umschulung muß auch arbeitsmarktpolitisch notwendig sein. Die sogenannte Aufstiegsfortbildung, also der Erwerb von Qualifikationen zur Verbesserung der eigenen Position, wird nur noch mit Darlehen gefördert, und auch das ist nur noch eine sogenannte „Kannleistung“, d.h. sie wird nur bei arbeitsmarktpolitischer Zweckmäßigkeit gefördert. Voraussetzung für den Anspruch auf Unterhaltsgelder sind auch längere Beitragszeiten. So erhalten beispielsweise Personen, die arbeitslos geworden sind, bevor sie sich längere Zeit (mindestens ein Jahr) in ihrem Beruf etablieren konnten, möglicherweise Arbeitslosenhilfe, aber kein Unterhaltsgeld für die Teilnahme an einem Vollzeitkurs der Fortbildung oder Umschulung. Das kann z.B. ein arbeitsloser Lehrer sein, der sich zum Industriekaufmann mit Fachkenntnissen der Datenverarbeitung umschulen lassen möchte, oder eine Hausfrau, die nach fünfzehnjähriger Unterbrechung wieder ins Erwerbsleben eintreten möchte, sich aber zu einem anderen Beruf umschulen oder ihre beruflichen Kenntnisse in einem längeren Fortbildungskurs wieder auffrischen müßte. Auch der finanzielle Anreiz war lange Zeit praktisch verschwunden: Im Regelfall betrug das Unterhaltsgeld nur noch 70 % des erzielten oder erzielbaren Nettolohnes, also kaum mehr als das Arbeitslosengeld (68 %); bei Arbeitslosen ohne Kinder oder Pflegebedürftigen war es noch weniger. Wenn man bedenkt, daß der Erwerb von marktfähigen Qualifikationen und kontinuierliches Lernen vor allem für Erwachsene eine besondere Leistung und Anstrengung bedeutet, erscheint die Abschaffung jeglichen Anreizes für berufliche Fortbildung und Umschulung als ungerechtfertigt. Im Zuge der „Qualifizierungsoffensive“ sind die finanziellen Anreize für Weiterbildung in jüngster Zeit wieder etwas erhöht worden. Auch die Teilnahmebedingungen wurden erleichtert. Unter anderem werden nun für einen begrenzten Personenkreis (Jugendliche und auf den Arbeitsmarkt zurückkehrende Frauen mit noch

pflegebedürftigen Angehörigen) auch Teilzeitmaßnahmen gefördert, so daß es z.B. möglich ist, einen Teilzeitjob mit einer Teilzeitmaßnahme der beruflichen Weiterbildung zu kombinieren.

Wie hat sich nun die Veränderung der Zielsetzung und der Förderungsbedingungen auf die Zahl und Struktur der Teilnehmer in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen ausgewirkt, und wie steht es mit der Effizienz dieser Maßnahme?

Generell läßt sich sagen, daß die Weiterbildungspolitik von ihrer Bedeutung als vorbeugendes Instrument zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder unterwertiger Beschäftigung viel verloren hat. Sie ist zunehmend zu einem Instrument der Minderung der Folgen der Arbeitslosigkeit, d.h. zu einem reaktiven Instrument der Arbeitsmarktpolitik geworden. Das läßt sich in einer Situation der hohen Arbeitslosigkeit auch kaum vermeiden, und das bedeutet auch nicht, daß die Weiterbildungspolitik an Wert verloren hat.

Aufgrund der einschränkenden Förderungsbedingungen seit 1975 ist zunächst die Zahl der Teilnehmer drastisch zurückgegangen, d.h. anstatt antizyklisch zu wirken, war die Weiterbildungspolitik zeitweise prozyklisch. Erst Anfang der achtziger Jahre hat die Teilnehmerzahl wieder das Niveau von 1975 erreicht: So lag die jahresdurchschnittliche Teilnehmerzahl mit 194.000 im Jahr 1982 etwas über dem Wert von 1975 (189.000). Die „Qualifizierungsoffensive“ der konservativ-liberalen Regierung hat die Teilnehmerzahlen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre kräftig steigen lassen (Bestand September 1985 = 208.167, Bestand September 1988 = 309.374); seit der 9. AFG-Novelle gehen die Zahlen wieder zurück (Bestand September 1989 = 302.119, davon 136.079 Empfänger von Unterhaltsgeld).

Auch in der Struktur der Teilnehmer hat sich Wesentliches verändert: Vor der Rezession war der Anteil der Teilnehmer, die vorher arbeitslos waren, sehr gering. Mittlerweile stieg der Anteil auf zwei Drittel, während er in jüngster Zeit wieder zurückging (43,3 % im September 1989) – nicht zuletzt auf Grund der Teilzeitmaßnahmen. Da die Teilnahmebedingungen auf Personen mit kontinuierlicher Erwerbsbiographie zugeschnitten sind, und da die Struktur der Weiterbildungsmaßnahmen immer noch die bereits qualifizierten Erwerbspersonen begünstigt, weist das berufliche Weiterbildungssystem der Bundesrepublik nach wie vor zwei gravierende Mängel auf: Frauen sind immer noch erheblich unterrepräsentiert, wenn sich auch eine leichte Besserung abzeichnet, und nach wie vor erreicht die Weiterbildungspolitik in viel zu geringem Maße die von Arbeitslosigkeit am stärksten betroffene Gruppe auf dem Arbeitsmarkt, nämlich die Erwerbspersonen ohne berufliche Ausbildung: 1987 betrug ihr Anteil an den Weiterbildungsmaßnahmen 24,9 %, ihr Anteil an Arbeitslosen jedoch 48,8 % (für vorausgehende Jahre und für die Gründe im einzelnen vgl. Weitzel 1984; Maier 1986).

Oft wird behauptet, daß an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes vorbeiquifiziert wird und daß eine Verstärkung der beruflichen Weiterbildung nur zu einer höheren Qualifizierung der Arbeitslosen führe. Der erste Vorwurf berührt zwar einen wunden Punkt, trifft aber pauschal nicht zu. Sicher wird in Einzelfällen und auch in nicht wenigen Fällen am Markt vorbeiquifiziert. Das liegt daran,

daß unser berufliches Weiterbildungssystem nicht flexibel genug ist, aber auch daran, daß es schwer ist, zukünftige Qualifikationsbedarfe vorauszusehen. Es liegt wohl auch daran, daß unser Weiterbildungssystem noch zu stark verschult ist und daß zu wenig in Betrieben weitergebildet wird. Vor allem ältere Erwachsene drücken nicht gerne die Schulbank mit Jugendlichen. Die Arbeitsmarktpolitiker haben daraus die Konsequenz gezogen, die Weiterbildung in Betrieben stärker als bisher zu fördern und die Kontakte zwischen Arbeitsverwaltung, den verschiedenen Bildungsträgern, den Verbänden und Kammern sowie den Betrieben zu stärken. In allen Arbeitsämtern sollen Weiterbildungsausschüsse eingerichtet werden, in denen die relevanten lokalen Akteure vertreten sein sollen. Auch die Betriebe gehen in zunehmendem Maße dazu über, im Falle drohender Entlassungen anstelle von Sozialplänen Beschäftigungs- und Weiterbildungspläne aufzustellen und mit Hilfe der Arbeitsverwaltung in die Tat umzusetzen (Bosch 1990).

Welche Bedeutung die Bundesanstalt für Arbeit der Anpassung insbesondere der Arbeitslosen an die technische Entwicklung zumißt, ergibt sich z.B. aus einer Erhebung über Auftragsmaßnahmen; das sind von der Arbeitsverwaltung voll finanzierte Bildungsaufträge an etablierte Bildungsträger kommerzieller oder gemeinnütziger Art oder auch an Betriebe mit freien Ausbildungskapazitäten. Danach befanden sich unter 1000 Auftragsmaßnahmen, die der beruflichen Qualifizierung von Arbeitslosen dienten, 628 Lehrgänge mit Bildunganteilen „Neue Technologien“ für Arbeitnehmer aus den Berufsgruppen Mechaniker, Werkzeugmacher, Elektriker, Ingenieure, Techniker, Industrie-Werkmeister, Rechnungskaufleute und Bürofachkräfte (Engelen-Kefer 1986, S. 296 f.).

Auch der zweite Vorwurf, daß Qualifizierungspolitik keine neuen Arbeitsplätze schafft und ohne Nachfrigesteuerung allenfalls nur Arbeitslosigkeit umverteilt (Spahn/Vobruba 1986), trifft einen richtigen Kern. Arbeitsmarktpolitik als Qualifizierungspolitik kann direkt keine neuen Arbeitsplätze schaffen: Dies ist vorrangig Sache der globalen Beschäftigungspolitik, die durch ein günstiges Investitionsklima, aber auch durch öffentliche Investitionen mehr Arbeitsplätze schaffen muß; mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, ist auch Sache der Arbeitszeitpolitik, mit deren Hilfe die verfügbaren Arbeitsplätze gleichmäßiger verteilt werden können. Es ist skandalös, daß Millionen Arbeitslose eine hundertprozentige Arbeitszeitverkürzung erdulden müssen, während Millionen von Erwerbsspersonen keinen Einkommensverlust hinnehmen müssen und ihr Einkommen zum Teil noch mit Überstunden aufbessern können. 1988 z.B. betrug das Überstundenvolumen 1,5 Mrd. Stunden, das entspricht etwa einem Potential von 900.000 Vollzeit-Erwerbstätigen.

Dennoch: Auch Qualifizierungspolitik kann zur Schaffung neuer Arbeitsplätze auf indirekte Weise beitragen. Untersuchungen bestätigen immer wieder die Existenz von Qualifikationsengpässen, vor allem in kleineren und mittleren Betrieben, die keine vorausschauende Qualifizierungspolitik betreiben und dazu auch kaum in der Lage sind (Garlichs/Maier 1982). Die Qualifikationsstruktur der Arbeiter und Angestellten hat vor allem mit der Revolution der Mikroelektronik nicht

Schritt gehalten. Außerdem wird immer deutlicher, daß die Entdeckung neuer Märkte eine Unternehmerfunktion ist, die nicht mehr wie zu Opas Zeiten überwiegend auf die Spitze der Unternehmensleitung beschränkt bleiben kann. Diese Unternehmerfunktion wird zunehmend auf qualifizierte Mitarbeiter verlagert, was wiederum darauf hinweist, daß eine Erweiterung betrieblicher Mitbestimmung parallel zur offensiven Qualifizierungspolitik einen wichtigen Beitrag zur Lösung unterer Beschäftigungsprobleme leisten könnte.

Fest steht jedenfalls, daß die Mehrheit der Teilnehmer von Fortbildungs- und Umschulungskursen nach Beendigung des Kurses relativ rasch einen Arbeitsplatz findet und danach ein geringeres Risiko der Arbeitslosigkeit hat als Personen ohne berufliche Weiterbildung (u.a. Hofbauer 1981; Hofbauer/Dadzio 1984, 1987). Natürlich werden diese günstigen Ergebnisse abgeschwächt, je höher die Arbeitslosigkeit ist. Im Prinzip hat sich an dieser günstigen Relation jedoch nichts geändert.

Wir dürfen auch nicht vergessen, daß berufliche Weiterbildung – vor allem, wenn sie in Form von Vollzeitkursen stattfindet – eine Entlastung des Arbeitsmarktes herbeiführt. Personen, die sich ein, zwei oder gar drei Jahre voll der beruflichen Weiterbildung widmen, treten nicht als Arbeitsangebot auf dem Arbeitsmarkt auf. Man schätzt diesen Entlastungseffekt in der Bundesrepublik mittlerweile auf ca. 180.000 Personen, die sonst arbeitslos wären (Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, zusammengefaßt u.a. in Schmid 1987; Schmid 1990). Das Beispiel Schweden zeigt, daß es viel mehr sein könnten, ohne daß damit ein wesentlicher Verlust der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit oder Effizienz verbunden wäre (Schmid 1989).

(3) Welche weiteren Möglichkeiten gibt es, Arbeitslosigkeit zu verhindern, zu verkürzen oder ihre Folgen zu mildern? Was geschieht vor allem mit den Arbeitslosen, die schon sehr lange arbeitslos sind, die sich für eine berufliche Fortbildung oder Umschulung kaum eignen oder die aus gesundheitlichen Gründen oder Altersgründen schwer vermittelbar sind? Die wichtigsten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik für diese Zielgruppen sind Lohnkostenzuschüsse und befristete öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Lohnkostenzuschüsse werden zur Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser in den regulären Arbeitsmarkt verwendet. Diese sogenannten *Eingliederungsbeihilfen* bestehen aus 50 bis 70 % Lohnkostenzuschüssen bis zu einem Jahr, wobei sich seit 1981 der Arbeitgeber verpflichten muß, den geförderten Beschäftigten mindestens für die Zeit der Förderungsdauer „nachzubeschäftigen“, anderenfalls muß der Subventionsbetrag zurückbezahlt werden. Seit 1981 wird die Förderung auch enger an tatsächlich in der Person liegende Vermittlungshemmnisse gekoppelt (gesundheitliche Einschränkung, Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit u.a.). Anlaß für diese Einschränkungen waren erhebliche Mitnahmeeffekte (Einstellung von Arbeitslosen, die auch ohne Lohnsubvention zustandegekommen wäre) oder auch Rotationseffekte oder Verdrängungseffekte (systematischer Austausch von nicht subventionierten gegen subventionierte Arbeitskräfte) (Schmid 1980, S. 242). Mit

den einschränkenden Bedingungen ist auch die Anreizwirkung dieses Instruments gesunken. Bei einem Niveau von zwei Millionen Arbeitslosen haben die Betriebe auch ausreichende Möglichkeiten, ihren Bedarf an leistungsfähigen und qualifizierten Arbeitskräften auf dem freien nichtsubventionierten Arbeitsmarkt zu decken. Die Zahl der geförderten Personen sank von etwa 100.000 Ende der siebziger Jahre auf 54.000 (1986) bzw. 27.000 (1988).

Wirkungsanalysen zeigen zwar relativ gute Verbleibsquoten von Personen, die mit Lohnzuschüssen eingegliedert wurden, allerdings bestätigen sie auch, daß ein erheblicher Teil dieses Personenkreises nur dann dauerhaft eingegliedert werden kann, wenn er mehrfach gefördert wird. So zeigt eine Verbleibuntersuchung, daß die Hälfte der Betroffenen in den letzten fünf Jahren bereits mehrfach arbeitslos war und daß für 40 % in dieser Zeit weitere Arbeitsförderungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Man spricht in diesem Zusammenhang von „Förderungsketten“ (Kühl 1986, S. 21; Brinkmann 1985).

Aus der Erkenntnis der eingeschränkten Wirksamkeit dieser Maßnahme ist die Arbeitsverwaltung dazu übergegangen, an den tatsächlichen Defiziten des schwervermittelbaren Personenkreises anzusetzen: In Übungswerkstätten und Übungsfirmen werden berufliche Grundqualifikationen vermittelt, und die Arbeitsmotivation wird gefestigt. Die Aussichten von Absolventen dieser Institutionen auf Wiedereingliederung sind relativ günstig (Semlinger/Pohl 1982), der Umfang dieser Maßnahmen ist aber nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Anstrengungen müßten verstärkt und mit intensiven Vermittlungs- und Betreuungsleistungen gekoppelt werden. Das jüngste Sonderprogramm zur Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen (vorgesehen sind 1,75 Mrd. DM Lohnkostenzuschüsse in den Jahren 1989 bis 1992) hat diesen Erkenntnissen nur zum Teil Rechnung getragen, die Ergebnisse sind noch abzuwarten (Internationale Chronik 37, S. 10–11).

(4) Für die Schwervermittelbaren und Langfristarbeitslosen bleiben noch die *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* als mögliche Überbrückungs- oder Eingliederungshilfen. Mit diesem Instrument steht dem Arbeitsamt ein flexibel einsetzbares beschäftigungspolitisches Instrument zur Verfügung, mit dem es nicht nur möglich ist, in wichtigen gesellschaftlichen Bedarfsbereichen gezielt Arbeitsplätze zu schaffen, sondern auch gleichzeitig die Qualifikation der Arbeitslosen zu erhalten oder gar zu verbessern. Bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – in der Abkürzungssprache als ABM bekannt – handelt es sich also um ein nachfrage- wie angebotsorientiertes Instrument, das gezielt den regionalen und strukturellen Erfordernissen des Arbeitsmarktes angepaßt werden kann (Maier 1982, S. 121 ff.).

Mit ABM können Arbeiten gefördert werden, „die im öffentlichen Interesse“ liegen. Diese Arbeiten müssen aber auch dem Kriterium der Zusätzlichkeit genügen; reguläre öffentliche Aufgaben dürfen damit also nicht gefördert werden. Als Träger solcher Maßnahmen kommen daher vor allem Kommunen und Träger der freien Wohlfahrtspflege, in Ausnahmefällen auch private Unternehmen in Frage.

Bevorzugt sollen dabei schwervermittelbare Arbeitslose für ein Jahr, in Ausnahmefällen auch für zwei bis drei Jahre zugewiesen werden, wobei dem Träger 60 bis 100 % des Arbeitsentgelts als Lohnkostenzuschuß gewährt wird. Sachkostenzuschüsse oder Darlehen können als Ergänzung hinzukommen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben allerdings erst seit 1974 eine arbeitsmarktpolitische Bedeutung erlangt. Die Zahl der geförderten Arbeitslosen betrug damals 16.000 und stieg auf 52.000 im Jahre 1979. Zunächst wurden vor allem bauwirksame Projekte gefördert, später traten immer stärker soziale Dienste sowie öffentliche Büro- und Verwaltungstätigkeiten in den Vordergrund. Land-, forst- und gartenwirtschaftliche Tätigkeiten sowie das Säubern und Pflegen von Parkanlagen sind traditioneller ABM-Bestandteil.

Anfang der achtziger Jahre wurden kritische Stimmen immer lauter, die behaupteten, daß mit ABM reguläre öffentliche Aufgaben substituiert oder daß nutzlose Projekte in den Sand gebaut würden. Berühmt wurde der Bau einer Turnhalle, die dann nicht genutzt wurde. Die Gewerkschaften bremsen, da sie einen Zusammenhang zwischen der Ausweitung der ABM und dem Abbau der regulären Beschäftigung im öffentlichen Dienst festzustellen glaubten. Auch Enttäuschung über den geringen Anteil von Teilnehmern, denen der Übergang in dauerhafte Beschäftigung gelang, machte sich breit. Der Konjunkturabschwung 1980/81 und die Verdoppelung der Arbeitslosenzahlen führten die Bundesanstalt für Arbeit in rote Zahlen, und der Bund mußte wieder hohe Milliardenbeträge zuschießen. Das Zusammentreffen dieser Faktoren war die Ursache dafür, daß die ABM-Teilnehmerzahlen sozusagen prozyklisch in den Keller gingen: 1982, auf dem Höhepunkt der Rezession, erreichten sie einen Tiefpunkt von 29.000. Erst 1983 erinnerten sich die Politiker wieder an die Wirksamkeit der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Neben den steigenden Teilnehmerzahlen – auf dem Höhepunkt im Jahre 1988 wurden durchschnittliche Teilnehmerzahlen von 114.888 erreicht – kann man das an der Ausgabenentwicklung ablesen: 1980 wurde eine Mrd. Mark für ABM aufgewendet, 1985 waren es schon 2,2 und 1989 3,4 Mrd. DM (vgl. Tabelle 2).

Die Arbeitsmarktpolitiker erinnerten sich vor allem wieder an die Tatsache, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kaum mehr, eher sogar weniger kosten als die Arbeitslosigkeit, weil neben der eingesparten Arbeitslosenunterstützung wieder Steuer- und Beitragseinnahmen in die Kassen fließen. Auch haben Wirkungsanalysen die Nützlichkeit vieler ABM-Projekte nachgewiesen und festgestellt, daß den meisten Arbeitslosen eine nützliche Beschäftigung immer noch lieber ist, als bloßer Unterstützungsempfänger zu sein (Hellmich 1982; Maier 1982; Spitznagel 1979). Schließlich entdeckten die Bundespolitiker, daß der Bundeshaushalt aufgrund der fiskalischen Kosten/Nutzen-Struktur Mehreinnahmen erzielt, während die Gemeinden kräftig dazuzahlen müssen (Bruche/Reissert 1985, S. 99). Für die Gemeinden lohnt sich die Mitfinanzierung von ABM trotzdem, wenn die Projekte unmittelbar „gemeinde-nützig“ sind (was bei den meisten Projekten der Fall sein wird), und natürlich besteht nach wie vor der Anreiz, reguläre kommunale Aufgaben durch ABM-Projekte zu substituieren. Da die Grenzen zwischen regulären

und zusätzlichen Aufgaben fließend sind, lassen sich Substitutionseffekte im gewissen Umfang nicht vermeiden. Dazu kommt, daß die Gewerkschaften, die neben dem Bund und der Bundesanstalt für Arbeit an einer Kontrolle der Substitution interessiert sind, in einem Dilemma stehen: Einerseits müssen sie gegen einen Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst kämpfen, andererseits können sie mangels anderer Alternativen zumindest nicht offensiv gegen ABM angehen.

Für die Bundespolitiker wiederum lohnen sich ABM um so mehr, je mehr sie infolge langanhaltender Arbeitslosigkeit zur steuerfinanzierten Zahlung der Arbeitslosenhilfe gezwungen werden. Mitte der 80er Jahre bezog jeder zweite Leistungsempfänger Arbeitslosenhilfe, und der Bund mußte im Jahre 1985 schon 9,1 Mrd. Mark Arbeitslosenhilfe zahlen. Damit gab es auch für den Bund einen fiskalischen Anreiz, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weiter auszubauen. Außerdem lassen sich genügend gesellschaftliche Bedarfsbereiche identifizieren – etwa im Umweltschutz oder im Bereich energiesparender Maßnahmen –, die eine sinnvolle Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ermöglichen.

Die Wirksamkeit des Instruments der ABM könnte allerdings durch verstärkte Abstimmung mit der kommunalen Investitionspolitik erheblich verbessert werden. Denn die jüngsten Wirkungsanalysen zeigen mäßigen Erfolg im Hinblick auf dauerhafte Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt an. Unmittelbar im Anschluß an die Maßnahmen gelingt nur rund 22 % der Teilnehmer der Sprung in ein nicht gefördertes Arbeitsverhältnis, und zwar 9 % infolge einer Übernahme durch den Träger. Rund 60 % werden nach ABM allerdings erneut arbeitslos. Auf längere Sicht – 32 Monate nach dem Ende der Förderung – gelangen etwa 40 % der Teilnehmer wieder in reguläre Arbeit (Spitznagel 1989).

Voraussetzung für eine beschäftigungspolitisch effektive Ausweitung von ABM sind Stetigkeit und innovative Gestaltung dieses Instruments. Stetigkeit, um Trägererwartungen zu stabilisieren und längerfristige Planungen von unten zu ermöglichen, innovative Gestaltung, um Frustrationen teilnehmender Arbeitsloser zu vermeiden. Innovative ABM erfordern u.a. größere personelle Ressourcen der Arbeitsverwaltung, um individuelle Beratung und Förderung der Trägerschaft zu ermöglichen. Bisher sind die Träger im Prozeß der Implementation weitgehend auf sich allein gestellt. Sie können – wie jüngst wieder eine in Prozeßdetails gehende Fallstudie zeigte (Huebner u.a. 1990) – bei der Ideenfindung, Planung, Antragstellung und Durchführung nur sporadisch und in Ausnahmefällen mit der Hilfe der Arbeitsverwaltung rechnen. So ist es kein Wunder, daß sich die großen etablierten Träger, dem organisatorischen Trägheitsprinzip folgend, auf ihre Routine verlassen, d.h. sich meist um eine Komplettierung des Dienstleistungsangebots im Rahmen ihrer traditionellen Aufgabenerfüllung bemühen. Kleine Träger mit großem Innovationspotential werden – mangels Routine – oft abgeschreckt, Anträge zu stellen.

Der weit höhere Aktivitätsgrad der schwedischen Arbeitsmarktpolitik mit entsprechend höheren Entlastungseffekten (Schmid 1989) kann in etwa als quantitativer Maßstab für immanente Verbesserungsmöglichkeiten beruflicher Weiterbil-

dung und öffentlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gelten. Das Geheimnis der schwedischen Arbeitsmarktpolitik ist dabei allerdings weniger das Ausgabenniveau, sondern die Kontinuität aktiver Arbeitsmarktpolitik in Verbindung mit der eingespielten Interaktion – also einem funktionierenden Netzwerk – zwischen Betrieben, Gewerkschaften, Kommunen, Ausbildungs- und Rehabilitationszentren, in der die in Schweden personalintensive Arbeitsverwaltung eine zentrale Initiativ- und Gestaltungsfunktion übernimmt.

Es wurden nun die berufliche Weiterbildung, die Förderung der Arbeitsaufnahme durch Lohnkostenzuschüsse und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als ausgabenwirksame Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik vorgestellt. Diese umfassen zur Zeit jedoch nur etwa 70 % der Ausgaben für arbeitsfördernde Maßnahmen. Weitere Möglichkeiten des Arbeitsamtes, die Not der Arbeitslosen zu lindern oder ihr vorzubeugen, sind die berufliche Rehabilitation, die saisonale Förderung insbesondere der Bauwirtschaft und die Abfederung konjunktureller Nachfrageschwankungen durch Kurzarbeitergeld; diese Maßnahmen können im Rahmen dieses Essays nicht weiter erörtert werden (vgl. jedoch u.a. Flechsenhar 1979; Schmid/Semlinger 1980; Semlinger/Schmid 1985; Oyen 1989).

Stattdessen kehren wir zur Ausgangsthese zurück, daß der Beitrag der Arbeitsämter zur Wiederherstellung oder Erhaltung eines vollbeschäftigungsähnlichen Zustandes größer sein könnte als er ist. Dazu bedarf es – gedanklich wie institutionell – einer Kooperation zwischen der (vorwiegend) angebotssteuernden Arbeitsmarktpolitik und der nachfragesteuernden Geld- und Finanzpolitik in einer Weise, daß die strukturellen Schwächen ausgeglichen und die komplementären Stärken beider Strategien besser genutzt werden. Bisher verkräftet das Arbeitsamt – grob formuliert – maximal eine halbe Million (ca. 2 % der abhängig Beschäftigten) Erwerbspersonen, denen mit einem Bündel auf bestimmte Funktionen zugeschnittener Maßnahmen sinnvolle (Übergangs-)Alternativen zur Arbeitslosigkeit angeboten werden können. Darüber hinausgehender Aktivismus wäre ohne institutionelle Reformen entweder nicht möglich oder ineffizient, wenn nicht gar schädlich. Warum bedarf es solcher Reformen, und wie könnte die „Hebelwirkung“ der Hand des Arbeitsamtes durch Mitwirkung anderer Hände verbessert werden?

4. Plädoyer für eine Integration von Angebots- und Nachfragesteuerung

Die Notwendigkeit einer verstärkten Integration von Angebots- und Nachfragesteuerung ergibt sich aus den gegenwärtig abzeichnenden und vermutlich auch zukünftig wirksamen Entwicklungstendenzen sowie aus normativen Überlegungen.

Die zukünftige Dynamik des Arbeitsmarktes ist auf der Angebotsseite durch zwei gegenläufige Trends charakterisiert: Einerseits wird seit Jahren eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Gruppen beobachtet, die bisher auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nur unbeständig als „Angebot“ aufgetreten waren. Vor allem

Frauen, aber auch Behinderte streben verstärkt nach ökonomischer Selbständigkeit und sozialer Selbsterfüllung durch Berufstätigkeit. Während dieses Angebotspotential früher stark auf Nachfrageimpulse, also lohnelastisch reagierte, tritt es zunehmend als „autonomes“, d.h. von Nachfrageimpulsen unabhängiges und daher lohnunelastisches Erwerbspotential auf. Diese Entwicklung hängt mit der weiteren Abnahme landwirtschaftlicher und handwerklicher Subsistenzwirtschaft zusammen (Lutz 1986). Damit schwindet die *ökonomische* Basis für Alternativrollen zur Erwerbsarbeit. Gleichzeitig ist eine weitere Auflösung verwandtschaftlicher Großfamilien und damit einer *sozial* und *kulturell* wichtigen Basis von Alternativrollen zur Erwerbsarbeit zu beobachten.

Andererseits ist bei vielen Beschäftigten eine abnehmende Bindung an die abhängige Erwerbsarbeit festzustellen, die sich in vielfacher Weise ausdrückt: Verkürzung der wöchentlichen wie auch der Lebensarbeitszeit, zunehmende Teilzeitarbeit und flexible Arbeitszeitformen, mehrfache Unterbrechung der Erwerbsarbeit durch Mutterschutz, Elternschaftsurlaub, Fortbildung oder Umschulung, neue Formen der Eigenarbeit, Heimarbeit und Selbständigkeit. Die aufgezeigten Trends zeichnen sich zum Teil schon empirisch ab, zum Teil repräsentieren sie unerfüllte Wünsche, wie regelmäßige Befragungen zeigen (Landenberger 1983; Nerb 1986). Der Arbeitsmarkt der Zukunft muß also gleichzeitig ein autonomeres Angebot aufnehmen (d.h. eine größere Erwerbsbeteiligung bisheriger „Randgruppen“ ermöglichen) und eine größere Vielfalt von Erwerbsformen sowie eine durchschnittliche Senkung der Erwerbszeit pro Person bewältigen. Erwerbsarbeit als 8-Stunden-Job, fünf Tage in der Woche, 48 Wochen im Jahr, 45 Jahre im Leben prägt in abnehmendem Maße die Dynamik des Arbeitsmarktes. Der Arbeitsmarkt der Zukunft stellt von der Angebotsseite her komplexere Aufgaben für die politische Steuerung.

Auf der Nachfrageseite wird auch in Zukunft eine positive Nachfrageentwicklung oder -stabilisierung unabdingbare Voraussetzung für eine möglichst hohe Zahl an Beschäftigungsverhältnissen sein. Dies ergibt sich nicht nur aus kreislauftheoretischen Überlegungen, sondern wird auch von den Unternehmern selbst so gesehen, wie Umfragen immer wieder bestätigen (zu entsprechenden Befragungen auf europäischer Ebene vgl. Nerb 1986 und European Economy, Supplement B, Nr. 11, November 1989). Von einer grundsätzlichen Abkoppelung der Beschäftigung von Wachstum und Nachfrage kann nicht die Rede sein (Spahn/Vobruba 1986). Freilich, Schumpeters Bonmot dazu wird korrigiert werden müssen: „Für einen Unternehmer gibt es nur eine Sorge: mangelnder Absatz. Alles andere ist Ärger.“ Der zusätzliche „Ärger“ wird in Zukunft nicht nur „heruntergeschluckt“, sondern konstruktiv gelöst werden müssen. Denn die Bedingungen des Managements positiver Nachfragebedingungen haben sich grundlegend geändert: Sie bedürfen in stärkerem Maße als früher der Unterstützung durch angebotsseitige Maßnahmen.

Der Hauptgrund dafür ist, daß mit der Verringerung des Anteils von standardisierten Massengütern die zukünftige Nachfrage, d.h. der zukünftige Absatz

ungewisser geworden ist. Dabei handelt es sich hier nicht um eine Ungewißheit im Sinne eines kalkulierbaren und damit versicherbaren Risikos, sondern um prinzipiell nicht voraussehbare Ereignisse (Rothschild 1981, S. 107 ff.). Ein immer größerer Teil des zukünftigen Einkommens (man schätzt heute etwa 50 %) und damit der zukünftigen Nachfrage ist ungebunden, d.h. was mit diesem Teil des Einkommens – beispielsweise in zwei Jahren – gekauft wird, ist weder strikt vorausgeplant, noch wird diese Entscheidung durch notwendige Lebensbedürfnisse determiniert. Dem steht auf der Investitionssseite eine zunehmende Bindung des Kapitals gegenüber, denn zunehmende Kapitalisierung der Produktion verlängert die Amortisierung der Produktionsanlagen. Eine Inkongruenz der Zeit- und Sachperspektiven zwischen (Güter-)Angebot und Nachfrage ist die Folge (Schmid 1986b, S. 24).

Mit ihren Anpassungsstrategien versuchen die Betriebe und Unternehmungen einerseits, die Zeit- und Sachperspektiven der Nachfrager durch Mode und Werbung zu fixieren und zu vereinheitlichen, andererseits die Produktionsanlagen durch neue Technologien, die kleinere und variationsreichere Serien ermöglichen, zu flexibilisieren. Diese Strategien sind durchaus erfolgreich, reichen jedoch nicht aus. Eine dritte Flexibilisierungsstrategie gewinnt an Bedeutung, nämlich die Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes, die wiederum in zwei Varianten erzielt werden kann (Sengenberger 1987): „Externe Flexibilität“ durch Heuern und Feuern, d.h. Variation der Beschäftigtenmenge (vor allem in Amerika praktiziert), oder „interne Flexibilität“ durch Variation der Arbeitszeit der gleichen Beschäftigtenmenge sowie Variation des eingesetzten „Humankapitals“ durch neue Formen der Arbeitsorganisation und Weiterbildung der Stammebelegschaft (vor allem in Japan und in der Bundesrepublik praktiziert).

Wenn man die Strategie des „Heuerns und Feuerns“ aus institutionellen und normativen Gründen weder als rational noch als wünschenswert erachtet, richtet sich der Blick vor allem auf die Strategie der Veränderung von Arbeitsorganisation und Qualifikationsstruktur der Beschäftigten. Wesentliches Kennzeichen flexibler Arbeitsorganisation ist eine weniger arbeitsteilige Organisation mit einer weniger polarisierten Struktur sich überlappende oder deckende Qualifikationen für verschiedene Arbeitsplätze (Sorge 1986, S. 97). Von einer zunehmenden Zahl von Beschäftigten sind Mischqualifikationen gefordert, d.h. neben dem technischen „know how“ werden zunehmend auch Material-, Markt- und Marketingkenntnisse vorausgesetzt, und im produzierenden Bereich ist die Integration von Kenntnissen, etwa der Maschinenbedienung und der Maschinenwartung, vielfach wieder erwünscht (Kern/Schumann 1984). Schließlich ist noch das „know why“ zu erwähnen, womit die steigende Bedeutung der Motivation und laufender Lernprozesse umschrieben werden kann; letzteres setzt wiederum stärkere Mitbeteiligung bei Entscheidungen und kooperative Formen der Arbeitsorganisation voraus.

Das größere Maß an mittel- und langfristiger Ungewißheit der Absatzmärkte stellt auch eine schwierigere Rahmenbedingung für die keynessche Globalsteuerung dar. Dazu kommen noch das rasche Wachstum transnationaler Finanzmärkte

und die fluktuierenden Wechselkurse, wodurch die Wirkung einiger Instrumente klassischer nationaler Makrosteuerung (vor allem Geld- und Währungspolitik) unkalkulierbarer oder, paradoxerweise, noch stärker von internationalen Entwicklungen abhängig geworden ist. Insbesondere ist eine Abkopplung vom international herrschenden Zinsniveau in expansive Richtung schwierig und mit Risiken verbunden (Funke 1986).

Die nachfrageseitigen Entwicklungstendenzen stellen somit der Beschäftigungspolitik der Zukunft zwei neue Aufgabentypen: Da die Bedingungen globaler Nachfragesteuerung schwieriger geworden sind, eine kompensatorische Expansion des öffentlichen Sektors kaum finanzierbar und allenfalls in Teilbereichen (z.B. sozialen Dienstleistungen) noch wünschenswert ist, müssen dezentrale Regelmechanismen antizyklischer Nachfragestimulierung gestärkt werden. Dazu kann auch die Arbeitsmarktpolitik einen Beitrag leisten. Denkbar ist beispielsweise der Ausbau der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit durch die Garantie eines Mindesteinkommens für alle Arbeitswilligen bei Arbeitslosigkeit, um die antizyklische Kaufkraftstabilisierung zu stärken (Schmid 1986a). Eine andere Möglichkeit wären betriebliche, branchenspezifische oder regionale Sonderfonds, die für arbeitsmarktpolitische Zwecke eingesetzt werden. Empirisch ist jetzt schon eine Tendenz zur weiteren Ausdifferenzierung derartiger zweckspezifischer Sonderfonds festzustellen (Schmid/Reissert/Bruche 1987). Beispiele dafür sind tarifvertraglich ausgehandelte Fondssysteme für Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Frühverrentungszwecke; branchenspezifisch ausgehandelte Kurzarbeiterfonds – in denen Kurzarbeit mit beruflicher Qualifikation verknüpft wird – mit geregelten Zuschüssen aus Steuermitteln oder aus dem allgemeinen Arbeitsmarktfonds; Fonds für Lohnersatzleistungen bei Konkurs; Fonds für produktiven Winterbau. Der Vorteil solcher Sonderfonds besteht in der größeren Differenzierungsfähigkeit der Beitrags- und Leistungsseite nach dem Ursacheprinzip. Die damit verbundene größere Sichtbarkeit von Leistung und Gegenleistung fördert auch die politische Legitimation derartiger Finanzierungssysteme.

Anstöße und Umsetzung solcher Fondssysteme müssen von der Mikro- und Mesoebene aus erfolgen, konkret von Betrieben, Kommunen, regionalen Wirtschaftsträgern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und anderen Wirtschaftsverbänden. Aber staatliche Arbeitsmarktpolitik kann auch hierbei unterstützend mitwirken, sei es durch einmalige Infrastrukturhilfen (z.B. Bau von fachspezifischen Weiterbildungszentren), durch regelgebundene Staatszuschüsse, durch Steuerbefreiung oder durch regulative Gebote und Verbote. Warum kann nicht die Besteuerung eines Teils der Unternehmergewinne ersetzt werden durch Gebote der Festlegung von Gewinnen in betrieblichen Entwicklungs- und Erneuerungsfonds, die dann unter angemessener Mitbestimmung der Belegschaften für arbeitsmarktpolitische Zwecke investiert werden können? Warum können nicht die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung variiert werden nach der effektiv geleisteten Arbeitszeit pro Arbeitnehmer, d.h. höhere Beitragssätze für Überstunden, niedrigere Beitragssätze für effektive Arbeitszeiten unter den tarif-

vertraglich vereinbarten oder gesetzlichen Regelarbeitszeiten? Warum kann nicht ein Teil der Besteuerung des Lohn Einkommens ersetzt werden durch Anlage zweckgebundener individueller Sparkonten, die dann – Bausparverträgen vergleichbar – zins- und prämienbegünstigt für arbeitsmarkt- oder beschäftigungspolitische Zwecke eingesetzt werden können: beispielsweise für die finanzielle Überbrückung längerer Sabbaticals, für die Finanzierung von Weiterbildungskursen, für die zeitweise Reduzierung der Arbeitszeit bei Elternschaft, für gleitenden Übergang in den Ruhestand oder für die Existenzgründung?

Die Bedeutung des Arbeitsvermögens („Humankapital“) sowohl als Nebenbedingung als auch – das ist das neue – als Vorbedingung des (qualitativen) Wachstums steigt: Arbeitsmarktpolitik als Qualifizierungspolitik ist aus dieser Sicht nicht nur ein der Nachfrage nachgelagerter oder flankierender Faktor (zum Ausgleich angebotener und nachgefragter Qualifikationen oder zur Vermeidung lohnkosten-induzierter Inflation), sondern auch ein Nachfrage weckender und somit auch ein selbständig Beschäftigung schaffender Faktor. Denn aus der oben erwähnten Konfiguration neuer Mischqualifikationen und neuer Arbeitsorganisation entstehen zum Teil erst die neuen Produktideen, durch die neue Nachfrage stimuliert wird. Mit der flexiblen Spezialisierung und gemischten Qualifizierung (ausführlicher dazu Kern/Schumann 1984; Sorge 1985; Piore/Sabel 1984) entstehen vermutlich auch neue Formen der arbeitsteiligen Kooperation zwischen Betrieben und diversen „intermediären“ Institutionen (Verbänden, Finanzierungs- und Beratungsinstitutionen), die Bedeutung vorgelagerter produktionsnaher (und spezialisierter) Dienstleistungen steigt. Und das Wesen von Dienstleistungen ist nicht die Produktion für einen anonymen Markt, sondern die Kooperation von Angebot und Nachfrage im Prozeß von Produktion und Konsumtion. Damit Einkommen zur effektiven Nachfrage wird, bedarf es zunehmend vermittelnder Kommunikationsprozesse zwischen „Angebot“ und „Nachfrage“, und die Marktprozesse sind zunehmend von Qualitätswettbewerb anstelle oder parallel zum Preiswettbewerb gekennzeichnet. Entsprechend dieser Bedeutung des Qualifikationsfaktors erscheint es sinnvoll, kontinuierliches Lernen und berufliche Weiterbildung stärker als bisher zu institutionalisieren, beispielsweise durch die gesetzliche Verankerung eines Rechts auf Weiterbildung und durch die stärkere Berücksichtigung beruflicher Bildungsfragen in Tarifverträgen (anregend dazu Streeck u.a. 1987).

Auch die Entwicklungstendenzen auf der Seite des Arbeitsangebots stellen die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft vor neue Aufgaben: Mit der qualitativen Verbesserung der Bedingungen der Erwerbsarbeit (z.B. flexible Arbeitszeiten, interessante und herausfordernde Tätigkeiten, soziale Kontakte durch Kooperation) wird die Arbeit selber in zunehmendem Maße Quelle der Befriedigung und damit zu einem erstrebenswerten Gut. Im Extremfall können bestimmte Arbeitsplätze sogar zu einem „positionalen Gut“ (Hirsch 1977) werden, weil – wie etwa die Nachfrage nach Wohnungen in begehrter Lage – die steigende Nachfrage nach begehrten Arbeitsplätzen einem weitgehend unelastischen Angebot gegenübersteht. Nur Ab-

bau von Hierarchien und Dezentralisierung können solche „positionalen“ Blockaden des Arbeitsmarktes in einem begrenzten Maße verhindern.

Darüber hinaus wird der Bereich „natürlicher“ Kleingemeinschaften mit entsprechenden Alternativrollen zur Erwerbsarbeit weiterhin eher kleiner als größer. Somit steigt die Bedeutung der sozialen Komponente des Vollbeschäftigungsziels, ohne daß sich deren ökonomische Bedeutung für die meisten Erwerbsfähigen wesentlich mindert. Um bei gegebenem Arbeitsvolumen die Möglichkeit einer Beschäftigung auf einen breiteren Personenkreis zu erweitern, kann es darum z.B. sinnvoll sein, bei hoher Arbeitslosigkeit die Verkürzung der Arbeitszeit mit Hilfe von steuerfinanzierten Subventionen zu beschleunigen (Scharpf/Schettkat 1986) und gleichzeitig die dabei möglicherweise auftretenden Qualifikationsengpässe durch forcierte Förderung beruflicher Weiterbildung zu beheben. Aus demselben Grunde kann die Eingliederung von benachteiligten Personengruppen in den Arbeitsmarkt mit Hilfe von Realtransfers (intensive Arbeitsberatung, berufliche Rehabilitation sowie Organisationsberatung für Betriebe, technische Anpassung der Arbeitsplätze an leistungsgeminderte Personengruppen) und Lohnsubventionen (wenn nötig längerfristig und degressiv) eine in Zukunft noch wichtigere Aufgabe des Arbeitsamtes sein als bisher.

In anderen Worten: Das Vollbeschäftigungsziel oder das Ziel eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus wird in Zukunft nicht unwichtiger, im Gegenteil. Wegen der wachsenden sozialen Bedeutung des Vollbeschäftigungsziels gewinnt die Politik der Verteilung vorhandener Erwerbsmöglichkeiten und der Erwerbseinkommen (soziale Gerechtigkeit) neben der Politik des effizienten Einsatzes der Produktionsfaktoren (Produktivität) an Bedeutung. Damit ist auch die Abwägung von verteilungspolitischen gegenüber allokatonspolitischen Wirkungen, die bisher im (häufigen) Konfliktfall meist zugunsten des letzteren Kriteriums ausfiel, in einem anderen Licht zu sehen: Produktivitätsverluste können zugunsten verteilungspolitischer Gewinne durchaus vertreten werden, wenn die nicht direkt meßbaren Effekte solidarischer Kooperation und der Erweiterung von Freiheitspielräumen für alle berücksichtigt werden. Die durch gelungene Kooperation erzielte stärkere Integration der Gesellschaft kann sogar zu höherer gesamtwirtschaftlicher Effizienz führen als eine auf höchste Produktivität getrimmte Wirtschaft, die zur Befriedigung und Befriedung der Ausgegliederten hohe Transfersummen zahlen und einen umfangreichen Apparat zur gesellschaftlichen Kontrolle unterhalten muß.

Das Arbeitsamt wird in einem solchen Modell der integrierten – gegenüber einer segmentierten – sozialen Marktwirtschaft viel zu tun haben, – allerdings nicht als verwaltende, sondern als kooperierende Institution, die eine Fülle von modernen personennahen wie produktionsnahen Dienstleistungen anzubieten hat.

Literatur

- Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Jahreszahlen und Monatshefte. Nürnberg.
- Arbeitsförderungsbericht, 1973: Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 7/403, 23.03.1973.
- Auer, P., F. Maier und H. Mosley, 1986: Programme zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, H. 25, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 1–4.
- Bosch, G., 1990: Qualifizieren statt entlassen. Beschäftigungspläne in der Praxis. Opladen.
- Brinkmann, Ch., 1985: Zum Erfolg von Eingliederungsbeihilfen (EB). Struktur und Verbleib der Geförderten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 439 ff.
- Bruche, G., und B. Reissert, 1985: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze. Frankfurt.
- Eberwein, W., und J. Tholen, 1986: Öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß. Bremen (Forschungsberichte der Zentralen Wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb“).
- Engelen-Kefer, U., 1986: Spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als notwendige Ergänzung einer globalen Beschäftigungspolitik, in: H.-J. Krupp, B. Rohwer und K.W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung. Freiburg, S. 290–302.
- Flechtsenhar, H.R., 1979: Kurzarbeit – Strukturen und Beschäftigungswirkung, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, S. 362–372.
- Funke, M., 1986: Nominalzinsen, Realzinsen und internationale Kapitalbewegungen, Discussion Paper IIM/LMP 86–11, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Garlichs, D., und F. Maier, 1982: Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: F.W. Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt, S. 89–118.
- Grabher, G., 1988: Unternehmensnetzwerke und Innovation. Veränderungen in der Arbeitsteilung zwischen Groß- und Kleinunternehmen im Zuge der Umstrukturierung der Stahlindustrie (Ruhrgebiet) und der chemischen Industrie (Rhein/Main), Discussion Paper FS I–88–20. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Hellmich, A., 1982: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: H. 3, S. 345–361.
- Herr, H.J., und H.P. Spahn, 1989: Staatsverschuldung, Zahlungsbilanz und Wechselkurs. Außenwirtschaftliche Spielräume und Grenzen der Finanzpolitik. Regensburg.
- Hirsch, F., 1977: Social Limits to Growth, London and Henley.
- Hofbauer, H., 1981: Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, S. 246–259.
- Hofbauer, H., und W. Dadzio, 1984: Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2, S. 183–200.
- Hofbauer, H., und W. Dadzio, 1987: Mittelfristige Wirkungen beruflicher Weiterbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2, S. 129–141.
- Hotz, D., 1987: Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10.
- Huebner, M., A. Krafft u.a., 1990: Macht und Interesse – Zur Implementation lokaler ABM-Politik. Oldenburg (DFG-Abschlußbericht).
- Internationale Chronik für Arbeitsmarktpolitik, Heft 37 (Juli 1989), hrsg. von G. Schmid. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Karr, W., 1983: Anmerkungen zur Arbeitslosigkeit in der nunmehr 10 Jahre dauernden Beschäftigungskrise, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, S. 276–279.

- Karr, W., und K. John, 1989: Mehrfacharbeitslosigkeit und kumulative Arbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1, S. 1–16.
- Kern, H., und M. Schumann, 1984: Das Ende der Arbeitsteilung? München.
- Kühl, J., 1986: Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik. Nürnberg, mimeo (Beitrag zum 16. Wirtschaftswissenschaftlichen Seminar Ottobeuren, 22.–26. September).
- Landenberger, M., 1983: Arbeitszeitwünsche. Vergleichende Analyse vorliegender Befragungsergebnisse, Discussion paper IIM/LMP 83–17. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Lutz, B., 1986: Die Bauern und die Industrialisierung, in: J. Berger (Hrsg.), Soziale Welt (Sonderband 4). Göttingen, S. 119–137.
- Maier, F., 1986: Further Training and Labour Market Policy. A Study on the Situation in the Federal Republic of Germany, Discussion Paper IIM/LMP 86–16. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Maier, H., 1982: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: F.W. Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt.
- Maier, H.E., 1987: Das Modell Baden-Württemberg. Über institutionelle Voraussetzungen differenzierter Qualitätsproduktion. Eine Skizze. Discussion Paper IIM/LMP 87–10a. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Nerb, G., 1986: Mehr Beschäftigung durch Flexibilisierung des Arbeitsmarktes? Zusammenfassung der Ergebnisse von Umfragen bei Arbeitnehmern und Unternehmen in den EG-Mitgliedsländern, in: ifo-schnelldienst 24, S. 6–11.
- Oyen, 1989: Berufsbildung, Arbeitsmarktchancen und betriebliche Integration Behinderter. Überblick über die empirische Forschung der 80er Jahre, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 507–522.
- Piore, M.J., und C. Sabel, 1984: The New Industrial Divide. New York.
- Reissert, B., G. Schmid und S. Jahn, 1989: Mehr Arbeitsplätze durch Dienstleistungen? – Ein Vergleich der Beschäftigungsentwicklung in den Ballungsregionen der Bundesrepublik Deutschland, Discussion-Paper FS I 89/14. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Rothschild, K.W., 1981: Einführung in die Ungleichgewichtstheorie, Berlin/Heidelberg/New York.
- Sabel, C. et al., 1987: Regional Prosperities Compared: Massachusetts and Baden-Württemberg in the 1980's. Discussion Paper IIM/LMP 87–10b, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Scharpf, F.W. u.a. (Hrsg.), 1982: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt.
- Scharpf, F.W., und R. Schettkat, 1986: Arbeitszeitverkürzungen als flankierendes Instrument einer wachstumsorientierten Beschäftigungspolitik, in: H.-J. Krupp, B. Rohwer und K.W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigungspolitik. Freiburg, S. 268–289.
- Scharpf, F.W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt a.M./New York.
- Schmid, G., 1980: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik. Empirische und theoretische Analysen zur Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Königstein i.Ts.
- Schmid, G., und K. Semlinger, 1980: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge. Königstein i.Ts.
- Schmid, G., 1986a: Finanzierung der Arbeitspolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: K.-J. Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung. Frankfurt a.M.
- Schmid, G., 1986b: Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“), B 23/86, S. 22–38.

- Schmid, G., 1987: Arbeitsmarktpolitik im Wandel. Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Discussion Paper IIM/LMP 87-17. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmid, G., B. Reissert und G. Bruche, 1987: Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.
- Schmid, G., 1989: Modell Schweden ein Vorbild?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1, S. 75-84.
- Schmid, G., 1990: Vollbeschäftigung in der sozialen Marktwirtschaft. Discussion Paper FS I 90-1. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Semlinger, K., und K.-H. Pohl, 1982: Übungswerkstätten als Instrument adressatenorientierter Arbeitsmarktqualifizierung. Discussion Paper IIM/LMP 82-84. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Semlinger, K., und G. Schmid, 1985: Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Betriebliche Barrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung. Basel.
- Sengenberger, W., 1987: Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik im internationalen Vergleich. Frankfurt/New York, Campus.
- Sorge, A., 1985: Informationstechnik und Arbeit im sozialen Prozeß. Frankfurt a.M./New York.
- Sorge, A., 1986: Institutionelle Bedingungen und strategische Orientierungen des Einsatzes neuer Techniken, in: E. Ulrich und J. Bogdahn (Hrsg.), Auswirkungen neuer Technologien, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 82. Nürnberg.
- Spahn, H.-P., und G. Vobruba, 1986: Das Beschäftigungsproblem. Die ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik. Discussion Paper IIM/LMP 86-14. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Spitznagel, E., 1979: Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 129-141.
- Spitznagel, E., 1989: Zielgruppenorientierung und Eingliederungserfolg bei Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 523-539.
- Streck, W., F. Maier, J. Hilbert und K.-H. van Kevelaer, 1987: Steuerung und Regulierung der beruflichen Bildung. Berlin.
- Weitzel, R., 1984: Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. Von der Ausnahme zur Regel. Discussion Paper IIM/LMP 84-14. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.