

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1976) : Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, In: Michael Bolle (Ed.): Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, ISBN 3-8100-0159-7, Leske + Budrich, Opladen, pp. 165-185

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112022>

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.

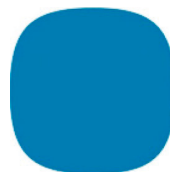
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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>.

Zur Konzeption einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Günther Schmid

1. Einleitung

„Aktiv“ ist ein Reiz- und Leitbegriff unserer Zeit, dessen Wurzeln in die gesellschaftliche Tiefenpsychologie reichen. Der Begriff rechtfertigt sich nicht primär analytisch, sondern sozialpsychologisch. Er repräsentiert eine noch vage gesellschaftliche Leitidee, ein mehr oder weniger klares Willensgefühl: „Das Schicksal selbst in die Hand nehmen“ — „nicht nur reagieren, sondern auch agieren“ — „die Krankheit an den Wurzeln fassen und nicht nur an Symptomen kurieren“ etc. „Aktiv“ dient so als regulative Leitidee, die für viele Handlungsbereiche gelten kann (z. B. Gesundheitspolitik, Umweltschutzpolitik, Arbeitsmarktpolitik) und von Fall zu Fall zu präzisieren ist. Solche Begriffe scheinen als Verbindungs-Begriffe zwischen Wissenschaft und Praxis zu fungieren; sie sollten daher auch analytisch sinnvoll definiert werden.

Im Zusammenhang mit Arbeitsmarktpolitik scheint der Begriff „aktiv“ zum ersten Mal 1964 verwendet worden zu sein (vgl. OECD 1964): Der OECD-Ausschuß für Beschäftigungs- und Soziale Fragen markierte mit diesem Begriff eine strategische Wende, die er den OECD-Ländern angesichts wachsender wirtschaftlicher Schwierigkeiten als neue Politik empfahl. Die Empfehlungen basierten im wesentlichen auf Ansätzen, die Ende der fünfziger Jahre in Schweden entwickelt wurden. Maßgeblichen Anteil an der Formulierung des neuen Konzepts hatte der Schwede Gösta Rehn, damals Direktor der Abteilung für Beschäftigungs- und Soziale Fragen der OECD in Paris. Zum Verständnis des damaligen OECD-Ansatzes „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ muß vorausgeschickt werden, daß er nicht auf die Situation hoher konjunktureller Arbeitslosigkeit zugeschnitten war, sondern auf die Situation der Vollbeschäftigung bei partieller Überbeschäftigung, bei damals relativ hohen Inflationsraten und bei einem zwar relativ niedrigen, aber harten Kern struktureller Arbeitslosigkeit. Ziel der damaligen Empfehlungen war, Vollbeschäftigung bei niedrigen Preissteigerungsraten herzustellen.

Die Lösung wurde darin gesehen, die (inflationstreibende) partielle

Überbeschäftigung durch beschäftigungspolitische Aktivierung der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit abzubauen. Als Maßnahmen wurden vor allem finanzielle Anreize für berufliche, sektorale und geographische Mobilität vorgeschlagen (weitgehende Kostendeckung von Umschulung, Weiterbildung, Wohnortwechsel); diese sollten bewirken, daß freigesetzte Arbeitskräfte dorthin wechseln, wo eine Übernachtfrage nach Arbeitskräften besteht¹.

Arbeitsmarktpolitik sollte nun die Voraussetzungen für solche Anpassungs-Mobilität schaffen, und es lag auf der Hand, auch die Mittel der Arbeitslosenversicherung für diese neuen Funktionen zu aktivieren: Statt Arbeitslosengeld zu bezahlen, erscheint es unter den oben geschilderten Umständen sowohl ökonomisch wie sozial und psychologisch sinnvoller, den vom strukturellen Wandel betroffenen Personen z. B. eine Umschulung oder Weiterbildung zu finanzieren, so daß sie die erforderlichen Qualifikationen der vorhandenen oder erwartbaren Übernachtfrage erfüllen. Hauptmerkmal „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ war also die Transformation der bloß kompensatorischen Arbeitslosenversicherung in ein Instrument der Anpassung an Ungleichgewichte des Arbeitsmarkts. Als zusätzliches Kriterium wurde die Prognosefähigkeit eingeführt: Arbeitsmarktpolitik wurde als um so aktiver betrachtet, je genauer sie Engpässe der Nachfrage und Überschüsse des Angebots vorausschauend in der Lage war, um entsprechend vorbeugende Maßnahmen in Gang zu setzen oder — in anderen Worten — um die Anpassungsgeschwindigkeit und -güte zu erhöhen. Inzwischen ist der Begriff „aktiv“ allgemein üblich, und unter „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ wird gemeinhin — vor allem von Seiten der Arbeitsverwaltung — jede arbeitsmarktpolitische Maßnahme subsumiert, die über die bloße Zahlung von Arbeitslosengeldern hinausgeht, also Arbeits- und Berufsberatung, Berufsförderung, Arbeitsvermittlung etc.

In dieser Fassung ist der Begriff „aktiv“ eine bloße Restkategorie ohne analytische Unterscheidungsfähigkeit, und selbst die eingangs erwähnte psychologische Leitidee ist kaum noch zu erkennen.

Von wissenschaftlicher Seite dagegen wurden die Kriterien „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ im bestimmten Sinne verschärft: „Aktiv“ wird im wesentlichen identisch gesetzt mit „zielorientiert“ (vgl. BA-Überlegungen 1974; Kühl 1975), wobei die Ziele so weit wie möglich operationalisiert werden sollen; also z. B. nicht nur „Verbesserung der Beschäftigungsstruktur“ (vgl. AFG, § 2/7), sondern z. B. Reduzierung des Anteils unqualifizierter Arbeitskräfte um 10 % in 10 Jahren und im Wirtschaftssektor X und/oder in der Region Y. Diese Betonung

des Zielaspekts führt konsequent zu einer Dreiteilung, wie sie z. B. Mertens (vgl. 1975) vorgeschlagen hat: (1) aktiv, d. h. eine im wesentlichen zielorientierte Arbeitspolitik, (2) vorausschauend reaktiv und (3) reaktiv.

Wenn auch diese Dreiteilung eine wesentliche Bereicherung darstellt, hat sie eine entscheidende Schwäche: Sie vernachlässigt die politics-Dimension², d. h. den Kampf um Machtanteile, Einfluß, Durchsetzung von Interessen in Verbindung mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, ebenso wie die ökonomischen und materiellen Rahmenbedingungen, welche die Durchsetzungsmöglichkeiten arbeitsmarktpolitischer Programme beschränken. Es wird daher ein anderer Weg eingeschlagen, um den Begriff „aktiv“ im Zusammenhang mit Arbeitsmarktpolitik zu präzisieren. Hierbei wird davon ausgegangen, daß eine solche Präzisierung nur durch eine systemanalytische Verbindung von Arbeitsmarkttheorie und Handlungstheorie gelingt. Die folgenden Anstrengungen (vgl. Kap. 2 und 3) sind aber als erster und insgesamt noch unzureichender Versuch zu verstehen, wie dieses Programm anzu-gehen und zu verwirklichen wäre. Im vierten Kapitel werden dann einige neuere Entwicklungen und Ansätze der Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der BRD danach befragt, inwieweit sie das Prädikat „aktiv“ verdienen. Schweden wurde deshalb gewählt, weil es vielfach als Vorbild einer fortschrittlichen Arbeitsmarktpolitik betrachtet wird.

2. Dimensionen „Aktiver Arbeitsmarktpolitik“

In der politischen Wissenschaft hat sich der Policy Science-Ansatz „aktiv“ auf die Fahne geschrieben (vgl. beispielhaft Mayntz/Scharpf 1973). Dieser Ansatz will eine empirisch informierte und praxis-relevante Wissenschaft sein, die dem Politiker Entscheidungshilfen in Form rezeptnaher Handlungsanweisungen und alternativer Gesellschaftsentwürfe vermittelt (vgl. kritisch Blankenburg/Schmid/Treiber 1974). Der Policy Science-Ansatz hat „aktiv“ bisher vornehmlich aus der Sicht von Regierung und Verwaltung formuliert: Aktive Politik setzt die Fähigkeit zur autonomen, d. h. nicht von externen Interessengruppen bestimmten Programmentwicklung voraus sowie das Primat der politischen Leitung; sie setzt weiter voraus die Fähigkeit, auch umfassende und längerfristig orientierte Programme zu entwickeln, und sie ist schließlich durch die Fähigkeit gekennzeichnet, die Richtung sozio-ökonomischer Entwicklungstendenzen selbst zu steuern, anstatt sich diesen immer nur anzupassen und deren krisenhafte Folgeprobleme

zu bewältigen; aktive Politik berücksichtigt auch nicht-organisierte Interessen, d. h. solche, die über ein geringes gesellschaftliches Konflikt- oder Sanktionspotential verfügen (Mayntz/Scharpf 1973, S. 122 f.).

Diese Bestimmung „aktiver Politik“ macht zweierlei deutlich: Die Merkmale „aktiv“ und „reaktiv“ sind Gegensatzpaare auf einem Kontinuum, so daß im konkreten Fall nur Aussagen über ein „mehr oder weniger“ an aktiver Politik gemacht werden können; soll der Begriff „aktiv“ auch analytisch einen Sinn bekommen, sind die handlungseinschränkenden Dimensionen zu definieren, vor deren Hintergrund eine Handlung als „aktiv“ oder „reaktiv“ charakterisiert werden kann. Der Policy Science-Ansatz hat auch dazu Vorschläge entwickelt; er nennt vier Restriktionstypen aktiver Politik (Mayntz/Scharpf 1973, 120 f.):

- formell-politische Beschränkungen (z. B. verfassungsmäßig garantierte Grundrechte, bundesstaatliche Kompetenzverteilung),
- formell-ökonomische Beschränkung (z. B. die privatkapitalistische Wirtschaftsverfassung: Autonomie der Investitions- und Produktionsentscheidungen der Unternehmen und der Lohnentscheidungen der Tarifpartner),
- materiell-politische Beschränkungen (z. B. Abhängigkeit von öffentlicher Meinung und von politischen Wahlen infolge von Pressefreiheit und von freien Wahlen),
- materiell-ökonomische Beschränkungen (z. B. Abhängigkeit von finanziellen und sachlichen Ressourcen, von der Höhe des Wirtschaftswachstums, des Außenhandelsgleichgewichts etc.).

Kurz- und mittelfristig stellen die oben erwähnten Beschränkungen Grenzen politischen Handelns dar, die kaum überschritten werden können; aktive Politik müßte dann innerhalb dieser Grenzen bestimmt werden. Langfristig stehen jedoch auch sie zum großen Teil zur Disposition aktiver Politik. Politik müßte daher unter Umständen nach kurz- und mittelfristigen Gesichtspunkten als enorm aktiv, unter langfristigen Gesichtspunkten als reaktiv gekennzeichnet werden. Man müßte sich also über die Zeitperspektive einigen und vor der Analyse festlegen, welche Sachverhalte überhaupt zur Disposition aktiver Politik stehen; dies ist auch eine normative Frage.

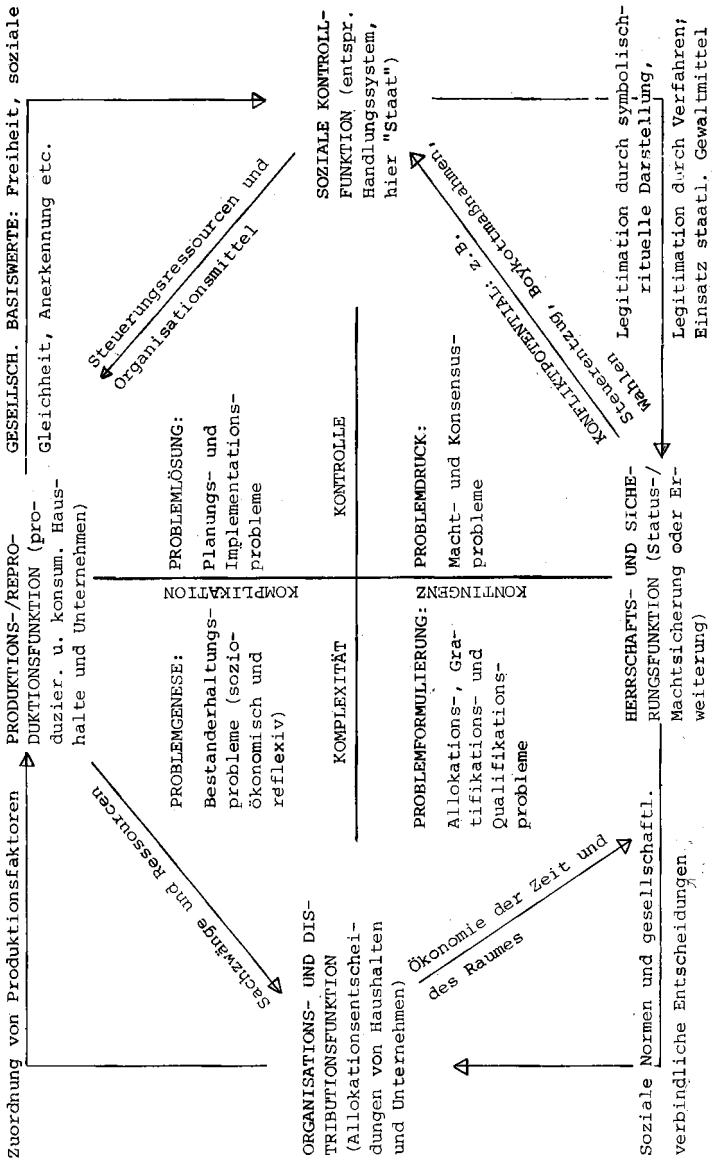
Eine weitere Schwierigkeit der obigen Typologie drängt sich auf: Sollte jemand zu der Auffassung gelangen, die „Turbulenzen“ des Systems (aus der Fachsprache des PS-Ansatzes), mit denen sich Politiker herumschlagen müssen, seien Folge der privatkapitalistischen Wirtschaftsverfassung, dann muß jede Politik, die diese Wirtschaftsverfassung intakt läßt, als „reaktiv“ charakterisiert werden; denn sie

wird dann niemals imstande sein, die Richtung sozio-ökonomischer Entwicklung zu steuern. Damit soll auf die Abhängigkeit des analytischen Begriffspaares „aktiv-reaktiv“ vom empirischen, theoretischen, aber auch vom normativen Vorverständnis gesellschaftlicher Prozesse aufmerksam gemacht werden, eine Abhängigkeit, die vom Policy Science-Ansatz vernachlässigt wird. Ein weiterer Mangel des PS-Ansatzes liegt in der verkürzten Analyse der Gründe, warum eigentlich „aktive Politik“ erforderlich wird; der Ansatz beschränkt sich meist auf die common sense-getränkte Erfahrung der Krisenhaftigkeit ungesteuerter Entwicklung und beschwört die modernen Apokalypsen der Umweltverschmutzung, der Ressourcenerschöpfung, der Rebellion oder Kriminalität und der gesellschaftlichen Neurose oder Drogen sucht.

Es wird daher eine andere Typologie der Dimensionen „aktiver Politik“ vorgeschlagen. Der strukturierende Gewinn dieser Typologie gegenüber dem PS-Ansatz mag zunächst unerheblich erscheinen. Der Vorteil besteht darin, daß die Dimensionen in ein Netz systemtheoretischer Kategorien eingespannt sind, die genetisch-historische sowie funktional-kausale Bestimmungsgrößen zueinander in Beziehung setzen. Zu ersten Versuchen der Ausarbeitung eines solchen systemtheoretischen Bezugsrahmens kann hier nur hingewiesen werden (vgl. Schmid/Treiber 1975, S. 61 ff.).

Abb. 1 (vgl. S. 170) enthält das kategoriale Grundgerüst einer solchen anvisierten Systemtheorie: die strukturell gegenläufige Hierarchisierung der Gesellschaftsfunktionen. Dahinter steht u. a. der einfache Gedanke, daß menschliches Handeln in zweifacher Weise determiniert ist: a) durch objektive Rahmenbedingungen verschiedener „Durchschlagskraft“, die zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht zur Disposition stehen (Steuerung), b) durch subjektive Rahmenbedingungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in verschiedenem Ausmaß zur Disposition stehen (Regelung). Die Steuerung geht von der Produktions- und Reproduktionsfunktion aus (und läßt zunehmenden Handlungsspielraum entgegen „dem Uhrzeigersinn“ zu), während die Regelung umgekehrt von der sozialen Kontrollfunktion ausgeht (mit abnehmendem Dispositionsspielraum „im Uhrzeigersinn“). Die Leitidee „aktiv“ — und mithin auch „aktive AM-Politik“ — ist auf die Kontrollfunktion bzw. auf soziale Handlungssysteme zu beziehen, hier auf das Handlungssystem „Regierung und Verwaltung“ (= „Staat“). Die formalen Problemdimensionen aktiver AM-Politik ergeben sich aus dem Verhältnis der Kontrollfunktionen zu allen anderen Funktionen und zu sich selbst.

Abb. 1: Gegenstrukturelle Hierarchie der Gesellschaftsfunktionen



Die handlungseinschränkenden Dimensionen der AM-Politik sind so (→ steuerungstheoretisch) in erster Linie Sachzwänge und Ressourcen (z. B. Arbeitskräftepotential, Arbeitsmittel, Rohstoffe...), dann die „Ökonomie der Zeit und des Raumes“ (z. B. die regionale Verteilung der Arbeitskräfte und Arbeitsmittel, die Produktivität...), dann das Konflikt- oder Machtpotential anderer sozialer Handlungssysteme (z. B. Investitionsverweigerung, Steuerentzug, Streik, Veränderung des Wahlverhaltens...) und schließlich die Kapazität der eigenen Steuerungsressourcen (hier: finanzielle und sachliche, administrativ-rationale Ressourcen, Konsens- und Konfliktpotential, personale Ressourcen). Die handlungseinschränkenden Dimensionen von der regelungstheoretischen Seite her (↗) sind in erster Linie die Organisation der Entscheidungsgewalten (Allokations-, Gratifikations- und Qualifikationsentscheidungen), dann soziale und rechtliche Normen (z. B. Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl), dann der Legitimationsgrad des politischen Systems (z. B. Rückhalt an Wählern, öffentliche Meinung), und schließlich gesellschaftliche Basiswerte wie Bedürfnisse der individuellen Freiheit, der sozialen Gleichheit und Anerkennung. Bewegungen der Gegenregelung haben ihren Ausgangspunkt im System gesellschaftlicher Basiswerte: z. B. bewußtwerdende Verletzung der sozialen Gleichheit kann zu Legitimationsentzug führen, dann eine Änderung sozialer und rechtlicher Normen bewirken und schließlich evtl. eine Änderung der gesellschaftlichen Entscheidungsstruktur hervorrufen (darum strukturell gegenläufige Hierarchisierung der Gesellschaftsfunktionen).

Durch Charakterisierung der jeweiligen *allgemeinen Problemsituation* lassen sich *erste* „konkrete“ Anhaltspunkte zur Bestimmung aktiver AM-Politik gewinnen. In Tab. 1 (vgl. S. 172/173) ist das Gegensatzpaar „mehr aktiv — mehr reaktiv“ im Hinblick auf die formalen Problemdimensionen und allgemeinen Problemsituationen charakterisiert. Dies muß als ein erster Versuch gewertet werden; denn eine genetisch-funktionale Systemtheorie setzt voraus, was hier nicht geleistet werden kann: a) eine materielle Gesellschaftstheorie, welche vor allem die Problemgenese aus dem spezifischen Verhältnis der Produktions- und Reproduktionsfunktion zur Organisations- und Distributionsfunktion herausarbeitet (hier: Arbeitsmarktentwicklung und -struktur im Verhältnis zur gesellschaftlichen Entscheidungsstruktur hinsichtlich von Allokations-, Gratifikations- und Qualifikationsproblemen der Arbeit), b) eine Handlungstheorie, die erfolgversprechende Handlungsstrategien im Hinblick auf bestimmte Problemtypen abzuleiten in der Lage ist. Erst die Beziehung beider Theoriesysteme zueinander würde

Tab. 1:

Problemdimensionen	Problemsituation	mehr „aktive“ Politik	mehr „reaktive“ Politik
BESTAND- ERHALTUNGS- PROBLEM: sozio-ökonomisch und reflexiv (hier Staat) (Komplikation/ Komplexität)	sozio-ökonomisch: „auto- nome“ Parameterverände- rungen (demograph. Entw., Produktivitätsentw., Welt- markt etc.), Ressourcen- erschöpfung; reflexiv: Be- standskrise des politischen Systems (Verminderung des Steueraufkommens, Erhö- hung unproduktiver Trans- ferzahlungen, Änderung des Wählerverhaltens etc.);	Einwirkung auch auf „auto- nome“ Parameterverände- rungen wie Migrations-, Be- völkerungs-, Technologie- und Strukturpolitik; re- flexiv: quantitative und qualitative Ressourcenerhö- hung, Erweiterung des Handlungsspielraums durch Erhöhung der finanz. Res- ourcen (z. B. Schaffung von Fonds); Schaffung von Ar- beitsplätzen;	bloße Zurkenntnisnahme exogener Parameterverän- derungen und keine Einwir- kung darauf; keine quantitative und qua- litative Steigerung der Res- ourcen;
ALLOKATIONS-, GRATIFIKA- TIONS-, QUALI- FIKATIONS- PROBLEME (Komplexität/ Kontingenz)	Notwendigkeit der Real- lokation der Produktions- faktoren Kapital und Ar- beit; hohes Mobilitätsfor- dernis derselben; Anders- qualifikation; Redistribu- tion des Mehrprodukts; <hr/> Allokation und Redistribu- tion (bis hin zur Änderung der Entscheidungsgewalt über Produktionsmittel);	Strategien der Options- maximierung im sozio-öko- nomischen Bereich: gezielte Verbote und Gebote im Hinblick auf gesellschaftlich erwünschte Mobilität; dito gezielte negative und posi- tive Anreize zur Mobilität; Umstrukturierung sozialer Erwartungen und Normen; Schaffung neuer „Verkehrs- formen“ im Prozeß der	keine gezielte und differen- zierte Mobilitätspolitik; Beibehaltung tradierter ge- sellschaftlicher „Verkehrs- formen“ der Allokation und Distribution; Beschränkung auf kompen- satorischen Ausgleich von Anpassungsfriktionen (Ar- beitslosenversicherung, Kon- kursausfallgeld, Arbeits- platzsubventionen etc.);

Problemdimensionen	Problemsituation	mehr „aktive“ Politik	mehr „reaktive“ Politik
MACHT- UND KONSENSUS- PROBLEME (Kontingenz/ Kontrolle)	unterschiedliche Betroffenheit von Statusgruppen durch die Notwendigkeit der Reallokation und Redistribution, unterschiedliches Konfliktpotential der Betroffenen (betr. vor allem untern. Mittelstand, tradit. Facharbeiter, niedrige Angestellte, „Problemgruppen“ des Arbeitsmarkts);	autonome Zielplanung; auch wenig konfliktfähige und nichtorganisierte Interessen berücksichtigt; Verbesserung der Konsensbildungsprozesse durch stärkere Einbeziehung der gesellschaftl. Gruppen in den Politikformulierungs- und Implementierungsprozess; Brechung von Boykottmaßnahmen durch staatliches Gewaltmonopol (empfindliche Geldstrafen etc.); Orientierung am Finalprinzip statt am Kausalprinzip;	heteronome Zielbestimmung (z. B. durch die konfliktfähigsten Interessengruppen); Politik der Statusverfestigung (wie Schutzzollpolitik, Subventionspolitik etc.);
PLANUNGS- UND IMPLEMENTATIONS- PROBLEME (Kontrolle/ Komplikation/ Komplexität/ Kontingenz)	Widersprüchlichkeit und Vielfältigkeit der Interessen; Nichtvoraussehbarkeit von Entwicklungen; geringe Kenntnis von Probleminterdependenzen; zersplitterte Zuständigkeiten.	Operationalisierung der Ziele sowie quantit. und qualit. Erfolgskontrolle; Reorganisation der Implementationsstruktur (Entflechtung aktiver von kompensatorischen Funktionen); Strategien der Optionsmaximierung im staatlichen Bereich: Entflechtung von Einnahmen und Ausgaben, Entflechtung der Langfristplanung von Legislaturperiode und Konjunkturzyklus etc.; Ausbau des Intelligenzsystems; Koordination der Politiken; soziale, sachliche und räumliche Differenzierung der Instrumente.	unpräzise und kurzfristige Zielbestimmung und allenfalls quantitative Erfolgskontrollen (z. B. Zählung der Anzahl der Vermittlungen, unabhängig von der Qualität der vermittelten Arbeitsplätze); Anpassung der Politik an Legislaturperioden und Konjunkturzyklen.

den Hintergrund ergeben, der zur Bestimmung „aktiver AM-Politik“ erforderlich wäre.

Tab. 1 (S. 172/173) enthält implizit einige Thesen, wie Gesellschafts- und Handlungstheorie aufeinander zu beziehen sind, ohne daß sie hier im einzelnen ausgeführt und begründet werden können. Um nur ein Beispiel anzuführen: Aus der Entwicklung der Angebotsstruktur läßt sich eine zunehmende Differenzierung und starke zeitliche Schwankung der arbeitsmarktpolitischen Interessen feststellen (Frauen, die wieder ins Erwerbsleben eintreten wollen; Frauen, die sich auf Teilzeitarbeit verschiedenen Ausmaßes umstellen wollen; ältere Arbeitskräfte, die einen weniger beanspruchenden Arbeitsplatz suchen etc. etc.); der Staat, von dem vielfach der entscheidende Schritt der Problemlösung erwartet wird, sieht sich so einer wachsenden Vielfältigkeit und Widersprüchlichkeit der Arbeitsmarktinteressen gegenüber; in solchen Situationen bewährt sich die *Strategie der variablen Optionsmaximierung* (vgl. auch Offe 1975), sowohl sozio-ökonomisch als auch reflexiv: *sozio-ökonomisch* sind auf dem AM die Voraussetzungen zu schaffen, daß die sozialen Handlungssysteme zwischen zahlreichen Formen und Inhalten der Erwerbstätigkeit wählen können (solche Voraussetzungen werden z. B. geschaffen durch Mobilitätshilfen, flexible Altersgrenze, Teilzeitarbeit, Kurzarbeit, Umschulungs- und Weiterbildungsangebote, Transferierbarkeit von betriebspezifischen Gratifikationen); *reflexiv*, d. h. hier auf den Staat bezogen, sind die Voraussetzungen dekontingenter Politik zu schaffen, d. h. einer Politik, die vom unmittelbaren Handlungsdruck bestimmter Interessen frei ist und die ihre Mittel relativ autonom und nach Opportunitätsgesichtspunkten variabel (hinsichtlich Zeit, Umfang etc.) einzusetzen in der Lage ist (solche Voraussetzungen sind u. a. Entflechtung von Einnahmen und Ausgaben; Entflechtung der Langfristplanung von Legislatur- und Konjunkturzyklen; Trennung der Arbeitslosenversicherung von Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung und Weiterbildungssystem; Setzung präziser Kriterien und ihre Variation nach arbeitsmarkt- oder sozialpolitischen Gesichtspunkten).

3. Thesen zur Notwendigkeit und Zielsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik

In diesem Abschnitt werden einige Thesen zur Notwendigkeit und Zielsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Diskussion gestellt. Sie basieren auf einer Situationsanalyse der Arbeitsmarktproblematik in

ausgewählten Ländern: BRD, Frankreich, Großbritannien, Schweden, DDR und UdSSR (vgl. Schmid 1975, S. 44—81).

(1) Infolge der stärkeren Eingliederung der Frauen in das Erwerbsleben (vor allem verheirateter Frauen) und als Folge der sozialen Zielsetzung, behinderte und ältere Personen stärker in das Erwerbsleben zu integrieren, wächst der relative Anteil derjenigen Erwerbstätigen, deren Arbeitskraft im marktwirtschaftlichen Sinne nicht voll konkurrenzfähig ist. Um diesen Teil der Erwerbspersonen vor Diskriminierung zu schützen, bedarf es einer aktiven Arbeitsmarktpolitik,

- a) welche die Konkurrenzfähigkeit dieser Erwerbspersonen verbessert oder die Nichtkonkurrenzfähigkeit kompensiert,
- b) und welche die Nachfragebedingungen nach Arbeitskräften den besonderen Wünschen dieser Erwerbspersonen anpaßt (Teilzeitarbeit, Anpassung der Produktionstechnologie an Arbeitsfähigkeit Behinderter etc.)

(2) Befragungen stellen einen erheblichen Anteil „latenter“ Erwerbspersonen fest (vor allem unter Frauen, Jugendlichen und Rentnern), die auf dem Arbeitsmarkt nicht auftreten, weil keine ihren Wünschen entsprechenden Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Aktive AM-Politik sollte Umfang und Bedürfnisse dieser „latenten“ Erwerbsbevölkerung genau feststellen und auf die Nachfrageseite einwirken, um diesen Anteil der Bevölkerung in das Erwerbsleben zu integrieren.

(3) Dadurch daß die westlichen Länder relativ leichten Zugang zu ausländischen Arbeitskräften hatten, die physisch und psychisch belastende Arbeiten übernahmen, sank die Bereitschaft inländischer Erwerbspersonen, manuelle produktive Arbeiten und Dienstleistungstätigkeiten zu übernehmen. Dies führt dann zu Engpässen in diesen Bereichen, wenn die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte gestoppt oder „konsolidiert“ wird und wenn die zweite Generation ausländischer Arbeitskräfte heranwächst und auf dem Arbeitsmarkt gleichwertiger zu konkurrieren in der Lage ist. Ungesteuerte Wanderung führt zu starker Infrastrukturbelastung in Ballungsgebieten, zur Verzögerung notwendigen Strukturwandels und zur Ausnutzung ausländischer Arbeitskräfte als Subproletariat und variabler Arbeitskräftepuffer. Im Gegensatz zu Schweden hat sich die BRD noch zu keiner langfristigen Zielsetzung ihrer Ausländerpolitik entschließen können; dies belastet Ausländer und Unternehmen zugleich infolge unklarer Perspektiven.

(4) „Interne“ Teilarbeitsmärkte, in denen die Arbeitskräfte zum Teil in „neofeudaler“ Weise gebunden werden³, nehmen an Bedeutung zu.

Sie sind aber dem Blick- und Wirkungsfeld traditioneller Arbeitsmarktpolitik weitgehend entzogen; diese beschränkt sich weitgehend auf Arbeitslosenversicherung und zwischenbetriebliche oder berufliche Mobilitätsförderungen. Interne Arbeitsmärkte stellen aber in Zeiten umfassender struktureller Wandlungen und im Falle persönlicher Veränderungen (z. B. Heirat) ein erhöhtes Risiko für die einzelnen Erwerbspersonen dar. Auch für die Erwerbssozialisation von Jugendlichen, die den Sprung in die marktstrukturell meist privilegierten internen Teilarbeitsmärkte nicht schaffen, droht die Gefahr dauerhafter Marginalisierung auf dem Arbeitsmarkt. Aktive AM-Politik sollte sich daher Einwirkungsmöglichkeiten in interne Arbeitsmärkte verschaffen.

(5) Je stärker Betriebe Wettbewerbsbedingungen ausgesetzt sind, desto mehr sind sie gezwungen, die Kosten der Arbeitskräfte zu minimieren, das Qualifikationsniveau der Produktionsarbeiter möglichst niedrig und das verfügbare Arbeitspotential möglichst variabel zu halten. Dies ist einer der Hauptgründe dafür, daß bei konjunkturellen Einbrüchen ein überdurchschnittlicher Teil der Arbeitslosen unqualifizierte oder angelernte Arbeiter sind. Die politische Forderung nach Höherqualifizierung ist solange sinnlos, wie nicht gleichzeitig Einfluß auf die Bedingungen der Nachfrage nach Arbeitskräften genommen wird (= nachfrageorientierte Strukturpolitik).

(6) Der technologische Wandel unter heutigen Bedingungen fördert eine weitere Polarisierung der Qualifikationsstruktur: Die Notwendigkeit von Höher- und Andersqualifizierung beschränkt sich fast ausschließlich auf kleinere Gruppen qualifizierter Facharbeiter, Ingenieure, Führungskräfte und Akademiker, während ein Großteil mittlerer Qualifikationen (vor allem handwerklich Ausgebildete) eher von Dequalifizierung bedroht ist. Eine aktive AM-Politik, welche die Qualifikationsstruktur verbessern will, muß auch aus diesem Grunde stärker auf die Determinanten der Arbeitskräfte-Nachfrage einwirken.

Diese Notwendigkeit ergibt sich auch aus dem wachsenden Bedürfnis nach Weiterbildung als solcher, ohne daß die Anpassung der Nachfrageseite an diese endogene Entwicklung gesichert wäre.

(7) Die zunehmende internationale Konkurrenz erzeugt einen weiteren arbeitsmarktrelevanten Problemdruck: Die bisher weitgehend ungesteuerten Arbeitskraftbewegungen (inner- und zwischenbetrieblich), die jährlich zwischen zwanzig und dreißig Prozent des gesamten Arbeitsvermögens ausmachen, sind mit Arbeitskraftverschwendungen verschiedenster Art verbunden: zu lange Umsetzungszeiten, ökonomische

misch sinnlose Arbeitsplatzwechsel, Wanderungen in langfristig unproduktive Zweige etc. Dies mindert die gesamtwirtschaftliche Produktivität und damit die internationale Konkurrenzfähigkeit. Aber auch betriebswirtschaftlich sind hohe Fluktuationsraten und lange Umsetzungszeiten zu kostspielig geworden, und für die Erwerbspersonen selbst ist der Arbeitsplatzwechsel wegen mangelnder Information oft mit Verlusten und Enttäuschungen verbunden. Eine aktive AM-Politik sollte sich daher um eine Verbesserung des Allokationsprozesses bemühen.

(8) Der sektorale Strukturwandel ist durch zwei Entwicklungen bestimmt: a) durch die endogene Strukturverschiebung zwischen primärem, sekundärem und tertiärem Sektor, b) durch die Veränderung der internationalen Arbeitsteilung zuungunsten der traditionell-industriellen Produktion. Daraus ist abzuleiten, daß eines der Hauptprobleme industriell hochentwickelter Staaten die Umstrukturierung des sekundären Sektors mit einer entsprechenden Umstrukturierung der Erwerbstätigen sein wird. Arbeitsintensive Massengüter werden in zunehmendem Maße in oder von aufstrebenden Entwicklungsländern produziert. Dies zwingt traditionelle Industriestaaten mit einem hohen Lohnkostenniveau, den Schwerpunkt auf kapitalintensive Produktion mit hoher Technologie und großem know how zu verlegen. Der Sekundärsektor wird nicht mehr in dem Maße wie bisher das Auffangbecken für freigesetzte Arbeitskräfte im Primärsektor sein können, sondern eher selbst zu einem positiven Freisetzungssaldo beisteuern; da auch der tertiäre Sektor vor einem Rationalisierungsdruck steht, scheint dessen Absorptionsfähigkeit, die er in den letzten 10 Jahren bewiesen hat, ebenfalls an Grenzen zu stoßen.

(9) Da die traditionelle verarbeitende Industrie regional sehr ungleich verteilt ist, muß mit erheblichen regionalen Folgeproblemen gerechnet werden. Diese betreffen nun freilich weniger die unterentwickelten Regionen („ländliche Gebiete“), sondern vor allem die traditionell-industriellen Ballungsgebiete. Da aber nach wie vor mit einem raschen Freisetzungseffekt im primären Sektor zu rechnen ist, überlappen sich regional-politisch zwei Probleme, deren gleichzeitige Lösung sehr schwierig werden wird (konkurrierende Förderungsgebiete).

(10) Faßt man sektoralen, regionalen und demographischen Strukturwandel zusammen, so stellt sich für die Zukunft der BRD nicht generell das Problem der Arbeitskräfteknappheit, sondern das Problem der Gleichzeitigkeit struktureller Unterbeschäftigung (auf höherem Niveau als bisher) und partieller Überbeschäftigung. Das heißt, die Notwendigkeit der sektoralen und beruflichen Umstrukturierung der

Erwerbsbevölkerung und der Industrie wird zu erheblichen Anpassungsfriktionen führen, wenn keine Mittel vorbeugender AM-Politik gefunden werden:

- a) Abgesehen von sozialistischen Ländern, in denen sich arbeitsmarktpolitische Funktionsdefizite mehr hinter den Werkstoren der Betriebe verbergen, ist in allen hier einbezogenen Ländern im vergangenen Jahrzehnt ein Anstieg strukturell bedingter Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Indikationen dafür sind: steigende Dauer und die sektoral, regional, alters- und geschlechtsspezifisch ungleiche Verteilung der Arbeitslosigkeit sowie die Gleichzeitigkeit von Über- und Unterbeschäftigung.
- b) Überdurchschnittlich betroffen sind in allen Ländern: jugendliche, weibliche und ältere Arbeitnehmer, unqualifizierte und angelernte Arbeiter, wobei sich neuerdings die Tendenz abzuzeichnen scheint, daß die Angestellten-Arbeitslosigkeit schneller steigt als die der Produktionsarbeiter.

4. Wie „aktiv“ ist die Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der BRD?

Abschließend soll die AM-Politik in Schweden und in der BRD den im zweiten Kapitel entwickelten Kriterien aktiver Politik gegenübergestellt werden. Aus editorischen Gründen muß hier auf eine ausführliche Analyse und auch auf beispielhafte Demonstrationen der in diesen Ländern praktizierten Steuerungsinstrumente verzichtet werden. Das folgende beschränkt sich daher auf einige Hinweise⁴.

(1) Im Hinblick auf Umfang und Struktur des elementaren sozialen Systembestandes (Umfang und Struktur des Arbeitskräftepotentials, der Arbeitsmittel, der natürlichen Ressourcen) hat der Staat „von Natur aus“ einen geringen Handlungsspielraum. Infolge der noch weitgehend privaten Struktur der Organisation und Verteilung der Produktionsfaktoren in Schweden wie in der BRD (Autonomie der betrieblichen Investitionsentscheidungen, freie Arbeitsplatz- und Berufswahl, Autonomie der Tarifpartner) engt sich dieser Spielraum noch weiter ein. Auf die Genese von Arbeitsmarktp Problemen hat daher sowohl die bundesdeutsche wie die schwedische Arbeitsmarktpolitik im wesentlichen keinen Einfluß.

Das Erfordernis der permanenten Allokation und Reallokation von Produktionsfaktoren infolge der technologischen Entwicklung, der Veränderungen der internationalen Arbeitsteilung, relativ autonomer

demographischer Entwicklungen wird so primär „privat“ gelöst, aber mit Wirkung enormer Folgeprobleme, die wir im 3. Kapitel zum Teil angeführt haben (Gleichzeitigkeit von Unter- und Überbeschäftigung, Strukturalisierung der Unterbeschäftigung, Polarisierung der Qualifikationsstruktur, Anpassungsprozesse mit hohen gesellschaftlichen und individuellen Kosten etc.).

Der Staat sieht sich so aus zwei Gründen einem großen Problemdruck ausgesetzt: Erstens muß er auf eigene Bestandskrisen reagieren (Verminderung des Steueraufkommens bei Wachstumskrisen, Erhöhung unproduktiver Transferzahlungen bei hoher Arbeitslosigkeit, Gefahr des Macht- und Legitimitätsverlustes bei kommenden Wahlen); zweitens wird ihm die Lösung der Folgeprobleme zugemutet, wobei eine Verschiebung horizontaler (zwischen gesellschaftlichen Gruppen) zu vertikaler Konfliktverarbeitung (zwischen Staat und gesellschaftlichen Gruppen) stattfindet, auf Grund dessen der Staat auch seine Fähigkeit zur Konsensbildung oder seine Kapazität der Repression erweitern muß. Man kann so in der Tat von einer Tendenz der Verstaatlichung von Problemlösungsprozessen sprechen (Scharpf), die neue und hohe Anforderungen an die staatlichen Steuerungs- und Organisationsressourcen im entwickelten Kapitalismus stellen. Konzeptionen „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ können so als Reaktion der sozio-ökonomischen Umwelt verstanden werden.

(2) a) Strukturpolitisch ist die AM-Politik in beiden Ländern kaum entwickelt; selbst die Investitionsfonds in Schweden, die theoretisch dazu die Möglichkeit bieten würden, wurden in dieser Hinsicht kaum aktiviert. Auch die Bevölkerungspolitik ist in beiden Ländern kein gezieltes arbeitsmarktpolitisches Instrument, dagegen hat Schweden ein relativ klares Konzept der Ausländerpolitik (Integrationsmodell) im Gegensatz zur BRD, das sich noch nicht zu einer aktiven Ausländerpolitik entschlossen hat.

Beide Länder haben in den letzten Jahren den finanziellen Ressourcenspielraum für die AM-Politik erhöht, wobei Schweden insgesamt wesentlich mehr Mittel einsetzt als die BRD⁵. Darüber hinaus verfügt die schwedische Arbeitsverwaltung durch verschiedene konjunkturabhängige Fonds (Investitionsfonds, Fonds für die Verbesserung der Arbeitsplatzstruktur u. a.) über zusätzliche Einflußmöglichkeiten auf die Verwendung/Verteilung gesellschaftlich erzeugten Mehrprodukts⁶.

b) Beide Länder haben im vergangenen Jahrzehnt zahlreiche Instrumente der „variablen Optionsmaximierung“ im sozio-ökonomischen Bereich entwickelt, vor allem auf der Angebotseite (Mobilitätshilfen, Umschulungs- und Weiterbildungsangebote, Teilzeitarbeit, Kurz-

arbeit), wobei aber zu bemängeln ist, daß diese Instrumente kaum gezielt und differenziert gehandhabt werden. In der Regel sind es Angebots-Incentives, deren Nutzung von der Initiative der Erwerbstätigen oder der Betriebe abhängig gemacht wird. Es wird so eine Kongruenz von individuellem Anpassungsverhalten und objektiver Anpassungsnotwendigkeit angenommen, was unrealistisch ist und zum Teil „gegenproduktive Effekte“ hervorbringt⁷ oder die Ziele nur unter ungünstigen Nutzen/Kosten-Verhältnissen erreichen läßt.

Der angebotene Optionsspielraum für Erwerbstätige und Betriebe wird in Schweden in weit umfangreicheren Maße mit gezielten arbeitsmarktpolitischen Kriterien verbunden als in der BRD; vor allem verfügt Schweden über größere Einwirkungsmöglichkeiten auf Nachfrage-determinanten: z. B. Kontrollmöglichkeiten im Hinblick auf den Anteil älterer und behinderter Arbeitskräfte sowie im Hinblick auf den Frauenanteil; enge Mitwirkung bei regionalpolitischen Incentives und Disincentives (z. B. bei Baugenehmigungen, Industrieansiedlungen); schärfere Handhabung der Meldepflicht im Falle von voraussichtlichen Entlassungen oder Umsetzungen; die Meldepflicht offener Stellen ist geplant; $1/2$ jährige Stornierung von Betriebsstillegungen etc.

Vor allem die Diskussion der konjunkturpolitischen Wirksamkeit der AM-Politik hat gezeigt, daß noch weitere Möglichkeiten denkbar sind, den Optionsspielraum sozio-ökonomisch zu erweitern (Strategien der Arbeitszeit-Variation, Arbeitslosenrotation u. a.); selbst das Arbeitslosenversicherungs-System ließe sich „aktivieren“ (Verbesserung des „Rechts auf Arbeit“, Ausdifferenzierung freiwilliger Arbeitslosigkeit; Differenzierung nach Risikogruppen).

c) Wir haben festgestellt, daß aktive AM-Politik eine Verbesserung und Erweiterung staatlicher Fähigkeiten erfordert, Konflikte durchzustehen oder Konsensus herzustellen. Ein Indikator dafür, inwieweit der Staat über eine hohe Konflikt- und Konsenskapazität verfügt, könnte daran abgelesen werden, ob und inwieweit AM-Politik auch wenig konfliktfähige Interessen (vor allem die der „Problemgruppen“) berücksichtigt. Sicherlich haben beide Länder in den vergangenen Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, die Situation der Problemgruppen zu verbessern (vor allem für ältere und behinderte Arbeitskräfte), wobei Schweden quantitativ wie qualitativ etwas besser abschneidet⁸. Dennoch kann man nicht behaupten, daß die Situation wenig konfliktfähiger Gruppen auf dem Arbeitsmarkt (einzubeziehen wären auch Jugendliche, ungelernte und ausländische Arbeitskräfte) zufriedenstellend ist; dies zeigt sich deutlicher in Zeiten

großer Beschäftigungseinbrüche, wenn die Interessen etablierter AM-Gruppen stärker zum Tragen kommen.

Die BRD neigt eher zu den Steuerungsinstrumenten der Verbote und Gebote (Quotenregelung, Meldepflicht, Kündigungsschutz etc.) und ergänzt sie durch infrastrukturelle Angebote (geschützte Werkstätten, Eingliederungsbeihilfen etc.); Verbots- und Gebotsinstrumente lassen an Differenzierung und Sanktionsfähigkeit zu wünschen übrig, während die infrastrukturellen Angebote wiederum die Nutzung von individuellen Initiativen abhängig machen. Schweden hat im Laufe der Zeit den oben erwähnten Steuerungsmethoden auch prozedurale Steuerungsinstrumente hinzugefügt, die größere Durchsetzungsfähigkeit bei gleichzeitig größerer Flexibilität zu gewährleisten scheinen. Paradigmatisch dafür sind die Anpassungsgruppen⁹. Während danach gesetzlich die Rahmenbedingungen für eine bessere Eingliederung Älterer und Behinderter in das Erwerbsleben festgelegt und auch erhebliche finanzielle Anreize, aber auch Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt sind, wird die inhaltliche Ausgestaltung den drittelparitätisch besetzten Anpassungsgruppen überlassen; damit wird nicht nur Flexibilität gegenüber lokalen Arbeitsmarktbedingungen, sondern auch ein unschätzbarer Innovationsspielraum geschaffen.

d) Eine aktive AM-Politik verlangt andere organisatorische Durchsetzungsstrukturen als eine reaktive und kompensatorische AM-Politik. In auffällig synchroner Weise haben in den vergangenen Jahren in vielen hochentwickelten Industrieländern (auch sozialistischen) tiefgreifende Reformen der Arbeitsverwaltung stattgefunden¹⁰. Im Sinne einer reflexiven Optionsmaximierung und Dekontingentierung der AM-Politik scheint handlungstheoretisch sowohl eine Entflechtung der Einnahmen und Ausgaben sowie die Unabhängigkeit langfristiger Strukturpolitik von Konjunktur- und Legislaturperioden erforderlich zu sein.

Das Finanzierungssystem der AM-Politik in der BRD ist noch zu sehr der Tradition kompensatorischer Politik verhaftet. Solange Vollbeschäftigung oder gar Überbeschäftigung herrschte, konnten die aktiven Funktionen der AM-Politik der BA aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung bzw. aus den Rücklagen finanziert werden. Abgesehen von der Verteilungsgungerechtigkeit der Kosten im Verhältnis zum daraus entspringenden Nutzen, werden die Mittel für eine aktive Politik gerade dann knapp, wenn sie in größtem Umfang erforderlich wären, nämlich in Krisenzeiten. In Schweden werden die aktiven Funktionen im wesentlichen aus Haushaltsmitteln finanziert. Im Hinblick auf die administrativ-rationalen Ressourcen ist ebenfalls

eine strengere Trennung zwischen kompensatorischen und aktiven Funktionen erforderlich. Eine aktive Arbeitsvermittlung z. B. ist beim jetzigen System in der BRD um so weniger möglich, je mehr sie notwendig wäre, weil das Vermittlungspersonal durch Routinetätigkeiten der Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosengeld und -hilfe absorbiert wird. Wie die schwedische Reform der Arbeitsverwaltung zeigt (vgl. Schmid 1975, S. 101 f.), gibt es Rationalisierungsmöglichkeiten einmal durch eine konsequentere Trennung der Verwaltungs- und Routineaufgaben von aktiven Funktionen, zum anderen durch Reorganisation der aktiven Funktionen nach Schwierigkeitsgraden und Generalisierbarkeiten; der Beratungs- und Vermittlungsdienst kann entlastet werden durch zentrale Aufnahmesektionen, die generelle Informationsfunktionen und leichtere Vermittlungsaufgaben übernehmen. Zu erwägen wäre auch eine Doppelstrategie der Zentralisierung und Dezentralisierung, d. h. eine Verkleinerung der Zahl ständiger Arbeitsämter zugunsten des Ausbaus zentraler Einheiten in größeren funktionalen Arbeitsmärkten, sowie die Einrichtung „ambulatorischer“ Dienststellen an Plätzen, wo sich gerade schwierige Anpassungsprozesse abspielen; diesen Weg hat Schweden in der jüngsten Reformperiode eingeschlagen.

Notwendig erscheint auch eine bessere Koordination der verschiedenen Träger aktiver AM-Politik in horizontaler wie in vertikaler Hinsicht. In der BRD konnte es bisher vorkommen, daß Arbeitsämter im Rahmen der Fortbildung bestimmte qualifizierte Arbeitskräfte förderten, ohne daß eine entsprechende Industrieansiedlung gewährleistet war. In Schweden ist die Gefahr einer solchen unkoordinierten Politik geringer, da Industrieansiedlungspolitik/Regionalpolitik weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der zentralen Arbeitsmarktbehörde bzw. der Distriktämter fällt.

Es wäre auch zu überlegen, ob längerfristige Planungs- und Programmfunktionen klarer aus der unmittelbaren Arbeitsverwaltung auszudifferenzieren wären. Die Entwicklung in Schweden entspricht diesen Überlegungen in einigen Punkten: Der politische Teil der Forschung wurde hier 1967 an das Arbeitsministerium angegliedert (EFA = Expertengruppe für Arbeitsmarktforschung und ERU = Expertengruppe für Regionalforschung), und die schwedische Regierung berief im März 1974 eine Kommission für langfristige Beschäftigungspolitik, die Überlegungen zu arbeitsmarktpolitischen Strukturreformen anstellen soll.

Im Hinblick auf die Operationalisierung der Ziele¹¹ sowie die qualitative Erfolgskontrolle sind in beiden Ländern nur wenige Ansätze zu

verzeichnen; das „Intelligenzsystem“ wurde in beiden Ländern in den vergangenen Jahren erheblich ausgebaut. Obwohl die Informationsverarbeitungskapazität der bundesdeutschen Arbeitsverwaltung (vor allem mit dem IAB, dem in westeuropäischen Ländern nichts vergleichbares gegenübersteht) vergleichsweise hervorragend ist, bestehen hier tatsächlich doch noch große Engpässe: Es fehlen besonders lokalspezifische und tätigkeitsspezifische Daten; Prozeß- und Flußdaten, welche die tatsächlichen Bewegungen der Arbeitskräfte zwischen- und innerbetrieblich wiedergeben; Kausalmodelle; komplexe Entscheidungs- und Simulationsmodelle; Evaluierungsstudien der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Kosten-Nutzen-Analysen; Verlaufsanalysen (mit Ausnahme der vorbildlichen Berufsverlaufsanalyse für Männer); und schließlich war die Arbeitsverwaltung selbst noch kaum Gegenstand der Untersuchung.

Insgesamt betrachtet ist die AM-Politik beider hier untersuchten Länder wohl in der Mitte des mehrdimensionalen Kontinuums „mehr aktiv — mehr reaktiv“ anzusiedeln, wobei Schweden über einige Erfahrungen und Ideen aktiver AM-Politik mehr verfügt als die BRD.

Literatur (im Text genannt)

- BA-Überlegungen 1974 = Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Zugleich ein Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit zu den „Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik“ des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Nürnberg 1974.
- Blankenburg/Schmid/Treiber, „Von der reaktiven zur aktiven Politik. Darstellung und Kritik des Policy Sciences-Ansatzes“, in: Grottian/Murswiek (Hrsg.), Handlungsspielräume der Staatsadministration, Hamburg 1974, S. 37—51.
- Kerr, Clark, „The balkanization of labor markets“, in: E. W. Bakke et al., Labor mobility and economic opportunity, New York 1954.
- Kühl, Jürgen, „Zielorientierte Arbeitsmarktpolitik“, in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.) 1975, S. 43—55.
- Lutz, Burkhardt, und Werner Sengenberger, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Eine kritische Analyse von Zielen und Instrumenten (Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 26), Göttingen 1974.
- Mayntz, Renate, und Fritz Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973; dort vor allem den Aufsatz von Mayntz/Scharpf, „Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik“, S. 115—145.

- Mertens, Dieter, „Aktive Arbeitsmarktpolitik bei Wachstumsreduktion“, in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.) 1975, S. 36–42.
- OECD, Manpower and Social Affairs Committee, Recommendation on an Active Manpower Policy, Paris 1964.
- Offe, Claus, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a. M. 1975.
- Ross, Arthur M., „Do we have a new industrial feudalism?“, in: American Economic Review, Vol. XLVIII, No. 5 (1958).
- Schmid, Günther, Steuerungssysteme des Arbeitsmarkts — Vergleich von Frankreich, Großbritannien, Schweden, DDR und Sowjetunion mit der Bundesrepublik Deutschland (Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 84), Göttingen 1975.
- Schmid, Günther, und Hubert Treiber, Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München 1975 (UTB 422).
- Schmid, Günther und Dieter Freiburghaus (Hrsg.), Seminar Proceedings of the Conference on active labour market policy, Preprint Series of the International Institute of Management, Berlin 33, Griegstr. 5, I/75–67, Berlin 1975.

Anmerkungen

- 1) Als Äquivalent dazu sollte die Industrie- oder Regionalpolitik Voraussetzungen für höhere Kapitalmobilität schaffen: Kapital soll womöglich dorthin wandern, wo Arbeitskräftereserven bestehen oder entstehen.
- 2) Der deutsche Begriff „Politik“ differenziert nicht zwischen „policy“ (= Programme, Ziele, Pläne) und „politics“ (= Konflikt- und Konsensprozesse).
- 3) Vgl. Kerr 1954 und Ross 1958; Mechanismen der Bindung von Arbeitskräften an den Betrieb sind: betriebsspezifische Qualifizierung; betriebspezifische Zusatzgratifikationen wie betriebliche Altersrente u. Prämien, langgezogene Karrierewege, Senioritätsprinzipien, langfristige Arbeitsverträge, Pflege emotionaler Zugehörigkeitsgefühle.
- 4) Ausführlich zum Steuerungsinstrumentarium der Arbeitsmarktpolitik in hochentwickelten Industrieländern vgl. Schmid 1975; ausführlicher für die BRD vgl. Lutz/Sengenberger 1974.
- 5) Die Ausgaben in Schweden für Förderung der beruflichen und geographischen Mobilität, für Arbeitsvermittlung, berufliche Rehabilitation, Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen betrugen im Finanzjahr 1973/74 1,89 % des Bruttosozialprodukts, in der BRD 1974 dagegen nur 0,65 %. Die Zahlen sind allerdings nicht ganz vergleichbar, da ein Großteil der regionalen Förderungsmaßnahmen der BRD (im Gegensatz zu Schweden) nicht unter die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung fällt.

- 6) Das schwedische Fonds-System gibt Unternehmern steuerliche Anreize, ihre Gewinne teilweise in Fonds „einzufrieren“. Die Entnahme dieser Mittel aus den Fonds unterliegt der Kontrolle der schwedischen Arbeitsmarktbehörde, die damit bestimmte Bedingungen verknüpft: Neben der Kontrolle des Zeitpunktes (antizyklisch) bestimmt die Arbeitsmarktbehörde auch weitgehend den Zweck der Investition (z. B. Investitionen in unterentwickelte Regionen, Investitionen zur Humanisierung der Arbeit).
- 7) Dies zeigt sich sehr deutlich auch in der Praxis der Weiterbildungs- und Umschulungsangebote in der BRD, die von den Beschäftigungsgruppen mit dem größten Arbeitsplatzrisiko am wenigsten genutzt werden.
- 8) So sind in Schweden z. B. Frauen — im Gegensatz zur BRD — im Weiterbildungsprozeß nicht mehr unterrepräsentiert.
- 9) Anpassungsgruppen werden in allen Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten eingerichtet. Sie setzen sich zusammen aus Vertretern der entsprechenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie aus Vertretern des entsprechenden Arbeitsamtes.
- 10) Für Frankreich, Großbritannien, Schweden, DDR und Sowjetunion vgl. Schmid 1975.
- 11) Als bemerkenswerte Vorschläge dazu vgl. BA-Überlegungen 1974.