ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte voran

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1982) : Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte voran, In: Joachim Jens Hesse (Ed.): Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, ISBN 3-531-11581-2, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 309-326

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/112158

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

WZB
Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

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.

4. Arbeitsfelder II: Politikbereichs-Analysen

Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte voran

Günther Schmid

1. Einleitung

Politik- und verwaltungswissenschaftliche Analysen im Bereich Arbeitsmarktpolitik sind vergleichsweise neu. Der naheliegendste Grund ist auch der wichtigste: Arbeitsmarktpolitik spielte in den fünfziger, vor allem in den sechziger Jahren kaum eine Rolle. Während in Schweden die Gewerkschaftsökonomen *Gösta Rehn* und *Rudolf Meidner* schon in den fünfziger Jahren der Arbeitsmarktpolitik eine selbständige wirtschafts- und sozialpolitische Rolle zuwiesen (*Meidner* 1980), veranlaßte in der Bundesrepublik erst die Rezession von 1966/67 die Parteien, vor allem die Sozialdemokraten, zu Überlegungen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik; diese schlugen sich dann in einem beeindruckend geschlossenen Gesetzeswerk, dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969, nieder.

Auch in der Arbeitsmarktpolitik spielte sich dann ein Paradigmenwechsel der Forschung ab, wie er von *Renate Mayntz* (1980: 1 ff.) für andere Politikbereiche beschrieben wurde: Solange fraglich war, ob eine Regierung überhaupt willens und fähig ist, Programme mit reformpolitischen Zielsetzungen zu entwickeln und konkret zu verfolgen, standen konsequenterweise die politischen Handlungsspielräume bei der Wahl von Politikinhalten im Vordergrund des Interesses. Repräsentative Beispiele dafür sind die Studien von *Claus Offe* (1975) zur Berufsbildungsreform und von *Blankenburg/Treiber/Schmid* (1976) zur Entstehung des AFG. Mit zunehmender Dauer der Programmerfahrungen, vor allem jedoch mit zunehmender Verschlimmerung der Arbeitsmarktlage, verschob sich das Interesse zwangsläufig auf die Frage, wie die Absichten des Gesetzgebers nun auch praktisch realisiert werden. Politisch-ökonomische Ansätze konzentrierten sich dabei auf die Frage der möglichen Steuerungsinstrumente und der Angemessenheit des Instrumentariums im Vergleich zu den Arbeitsmarktproblemen (*Lutz/Sengenberger* 1974; *Schmid* 1975; *Schmid* 1980 b), während verwaltungswissenschaftlich orientierte Ansätze naturgemäß die Fragen der optimalen Umsetzung und des Vollzugsdefizits in den Vordergrund stellten (*Blankenburg*, 1979; *Hjern/Porter* 1979, *Scharpf* u. a. 1982).

Mit Beginn der achtziger Jahre verschlechterte sich die Arbeitsmarktlage noch einmal drastisch: Dauerhafte Massenarbeitslosigkeit bedroht nun akut die Stabilität des politischen Systems und stellt die Politik- und Verwaltungswissenschaft vor neue Herausforderungen. Die sichtbare Handlungskrise der Regierungskoalition rückt die Frage nach den politisch-institutionellen Handlungsbedingungen für die erfolgreiche Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit wieder in den Vordergrund (*Scharpf* 1981). Infolge der steigenden Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und der sich zuspitzenden Finanzkrise des Staates gewinnen gleichzeitig Fragen der Wirksamkeit und Effizienz von Maßnahmen an Bedeutung, dies um so eindringlicher, je mehr Arbeitsmarktpolitik um knappe Mittel mit anderen Politikbereichen konkurrieren muß.

Luhmanns „opportunistische Strategie" des politischen Themenwechsels ist in einer nahezu alle Bereiche umfassenden Krise obsolet geworden (*Luhmann* 1968: 723). Bei schmalen oder gar negativen Wachstumsspielräumen muß Politik in der Lage sein, Reformen durchzusetzen, die Opfer oder wenigstens Anpassungswillen auch von gut organisierten Interessen abverlangen. Prioritäten können nicht länger „opportunistisch" gewählt werden, indem mal den einen Interessen der Vorrang vor den anderen gegeben, den nicht berücksichtigten Interessen jedoch zumindest der Status quo garantiert wird; Prioritäten müssen heute durch Ausscheiden oder Einschränkung von alternativen Interessen bewußt entschieden und durchgehalten werden. Dazu sind möglichst präzise Informationen über die ökonomischen und sozialen Auswirkungen der zur Entscheidung stehenden Maßnahmen erforderlich.

Dies darf jedoch nicht als technokratischer Entscheidungsmechanismus mißverstanden werden. Wirkungs- und Effizienzanalysen ersetzen politische Auseinandersetzungen und Entscheidungen nicht. Sie sind aber politisch nützlich in der Funktion, Tatbestände festzustellen und damit das Feld des politisch Unstreitigen zu erweitern und die politische Auseinandersetzung auf relevante Kontroversen einzugrenzen. Effizienzanalysen sind auch hilfreich im Aufzeigen von Handlungsoptionen und im Bewußtmachen ihrer Konsequenzen. Wirkungsforschung kann schließlich ein Korrektiv gegenüber der „Common Sense Logik" der politischen Diskussion bilden, die oft unmittelbare Erfahrungen gegenüber allgemeinen Tendenzen überbetont. Die Aufklärung komplexer statistischer Zusammenhänge und die Aufdeckung der oft kontraintuitiven Wirkungen gut gemeinter Programme ist deshalb auch hier unerläßliche Voraussetzung für die zutreffende Situationseinschätzung und damit für eine potentiell realitätsangemessene Politik (*Scharpf/Schmid* 1981: 234).

Im folgenden beschränke ich mich auf die Aspekte der Wirksamkeit und Effizienz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit besonderer Berücksichtigung eines der klassischen Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, der Förderung beruflicher Weiterbildung.[1] Zunächst wird kurz der quantitative Umfang der Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen 15 Jahren aufgezeigt. Nach grundsätzlichen Überlegungen zu einem der Arbeitsmarktpolitik angemessenen Effizienzbegriff werden die verschiedenen Kriterien und Bedingungen der Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente entwickelt. Dieser effizienzanalytische Bezugsrahmen wird dann am Instrument der Förderung beruflicher Weiterbildung beispielhaft angewendet. Es läßt sich zeigen, daß dieses Instrument wie auch die Arbeitsmarktpolitik im allgemeinen einen erheblichen Beitrag

zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, zur Verbesserung der Funktionsweise von Arbeitsmärkten und zur Verbesserung der individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt geleistet hat. Die jüngsten politischen Entscheidungen zur Reduzierung dieser Leistungen waren falsch. Dem erzwungenen „Schritt zurück" müssen bald „zwei Schritte vor" folgen; Voraussetzung dafür ist allerdings ein Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur, dessen Zielrichtung abschließend angedeutet wird.[2]

2. *Was ist effiziente Arbeitsmarktpolitik?*

Im Jahre 1965 verausgabte die Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1,6 Mrd. DM, das waren 0,35 % des Bruttosozialprodukts (BSP). Im Jahre 1973 hatte sich dieses Niveau schon verdoppelt (0,74 % des BSP) und eine weitere Verdoppelung erfolgte bis 1980 (1,5 % des BSP). Während im Zeitraum von 1973–80 das BSP nominal um 63 % anstieg, kletterten die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik um 233 %. Diese Entwicklung ist nur zum Teil auf die Arbeitslosengelder zurückzuführen, die infolge der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage zu zahlen waren. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, d. h. Ausgaben für Vorbeugung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, haben mit diesem Wachstumstempo nahezu Schritt gehalten: Sie stiegen von 4,5 Mrd. DM 1973 auf 11 Mrd. DM im Jahre 1980, nominal also um gut 144 %.

Wie steht es mit der Effizienz dieser Maßnahmen? Hat sie sich mit den steigenden Ausgaben gebessert, ist sie gleich geblieben oder unterlag sie dem „Gesetz des fallenden Grenznutzens"? Unter welchen Kontextbedingungen und im Hinblick auf welche Zielsetzungen sind diese Instrumente effizient? Die Beantwortung dieser Fragen setzt einige begriffliche Überlegungen voraus.

Die strengen Effizienzregeln der ökonomischen Theorie (u. a. *Gramlich* 1981) setzen voraus, daß Nutzen und Kosten vollständig *und* mit einem einheitlichen Maßstab (z. B. Geldeinheiten) gemessen werden können. Ebenso müssen die Opportunitätskosten bekannt sein. Das ist für die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ausnahmslos nicht möglich. In den meisten Fällen können die Kosten zwar ziemlich eindeutig bestimmt werden, die Nutzen und erst recht die Nutzen/Kostenvergleiche entziehen sich jedoch aus verschiedenen Gründen einer genauen Messung. Zum einen ist es die Vielfalt der Zielsetzungen: Nicht nur ein hoher Beschäftigungsstand ist zu erzielen, sondern es sollen auch Fähigkeiten und Neigung, gerechte Einkommensverteilung, Stabilität oder familienpolitische Erwägungen berücksichtigt werden. Andererseits sind Nebenwirkungen wie Verdrängung, Rotationsarbeitslosigkeit, Mitnehmereffekte und Drogeneffekte (*Schmid* 1980 b: 129) schwer festzustellen, und die Opportunitätskosten sind ebenfalls meistens unbekannt. Zum zweiten ist die Zuordnung von Ursache (politischer Intervention) und Wirkung meist nicht eindeutig klärbar, weil viele Einflußfaktoren gleichzeitig und oft wechselwirkend existieren und Effekte über Umwege erst mit zeitlicher Verzögerung sichtbar werden.

Dort, wo die Beschäftigungseffekte einigermaßen eindeutig sind, kann die Kosten/Wirksamkeits-Methode Anwendung finden, d. h., man stellt den – in welcher Einheit auch immer – gemessenen Effekten die Kosten gegenüber und wählt bei gleichen Ef-

fekten die kostengünstigere Maßnahme (*Rossi* et al. 1979: 273 ff). In allen anderen Fällen müssen plausible Überlegungen an die Stelle exakter Messungen treten, und Für und Wider müssen im Diskurs abgewogen werden. Man könnte diese Art von plausibler Effizienzanalyse mit einem Gerichtsprozeß vergleichen, in dem Indizien gesammelt werden, und in dem über Schuld und Unschuld – die ja in der Regel nicht eindeutig feststellbar sind – nach bestimmten Regeln *und* nach einem legitimitierten Verfahren entschieden wird. Derartige Regeln und Institutionen haben sich freilich in der sozialwissenschaftlichen Wirkungsanalyse noch nicht etabliert, und ich will diesen Gedankengang hier auch nicht weiter verfolgen. Es wäre jedoch denkbar, solche Regeln in Analogie zur rigorosen Nutzen/Kosten-Analyse, verknüpft mit demokratischen Wahl- und Entscheidungsverfahren und eventuell mit eigens damit befaßten Institutionen zu entwickeln.[3]

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Analysen zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik aus Gründen der komplexen Zielsetzung, der begrenzten Möglichkeiten der Messung und des Nutzen/Kosten-Vergleichs sich mit einem pragmatischen und ungenauen Effizienzbegriff begnügen müssen: Eine Arbeitsmarktpolitik ist als effizient zu bezeichnen, wenn sie ihre Ziele im Vergleich zu anderen Instrumenten mit möglichst geringem Aufwand erreicht und möglichst wenig Nebenziele verletzt;[4] Zielerreichung, Nebenwirkungen sowie die Zuordnung von Ursache und Wirkung sind meist nur in Annäherung bestimmbar. Wichtiger als Meßgenauigkeit ist die Einbeziehung aller Zieldimensionen und Nebenwirkungen.

3. Kriterien und Bedingungen der Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente

Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik muß also unter mehreren Gesichtspunkten beurteilt werden, die hier nur postulativ eingeführt und kurz beschrieben werden können: Beschäftigungswirkung (1), Soziale Sicherung (2), Allokationswirkung (3), Verteilungswirkung (4), integrative Wirkung (5) und gesellschaftspolitische Wirkung (6).

(1) *Beschäftigungspolitisch* soll aktive Arbeitsmarktpolitik Arbeitslosigkeit vermeiden, die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze unterstützen oder selbst übernehmen. Die originären Instrumente dafür sind Kurzarbeit, die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Fortbildung und Umschulung im Falle von Qualifikationsengpässen und Mobilitätshilfen bei ungenügender geographischer Mobilität; dazu zählen auch „marginale" Lohnkostenzuschüsse, d. h. die Subventionierung zusätzlicher oder vorgezogener Beschäftigung.

(2) Unter Gesichtspunkten der *sozialen Sicherung* soll Arbeitsmarktpolitik bei Verlust des Arbeitsplatzes oder bei einer arbeitsmarktpolitisch bedingten Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses (etwa zwecks Fortbildung oder Umschulung) das Einkommen durch Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld (seit 1974) oder Unterhaltsgeld bis zu einem bestimmten Umfang sichern. Im Falle der Arbeitsunfähigkeit soll bei aussichtsreicher beruflicher Rehabilitation der Unterhalt ebenfalls gesichert werden.

(3) *Allokationspolitisch* soll Arbeitsmarktpolitik für einen möglichst produktiven Einsatz des Faktors Arbeit sorgen. Die typischen Instrumente dafür sind Informations-, Beratungs- und Vermittlungsdienste, sowie die Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität; Kurzarbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben jedoch ebenfalls erhebliche allokative Nebenwirkungen.

(4) Unter *verteilungspolitischen* Gesichtspunkten sollen ungleiche Beschäftigungs- und damit Einkommenschancen kompensiert werden. Das originäre Instrument dafür sind die Eingliederungsbeihilfen, aber auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können dazu gerechnet werden, insofern sie zielgruppenspezifisch (z. B. für Teilzeitarbeit suchende Frauen, ältere und langfristig Arbeitslose) und/oder regional gezielt eingesetzt werden. Auch die berufliche Weiterbildung erhält – wie noch gezeigt wird – zunehmend verteilungspolitische Funktionen. In diesem Zusammenhang wären auch Arbeitsplatzverteilung (job-sharing) und Arbeitszeitverkürzung als mögliche Instrumente zu nennen; bisher haben in der Bundesrepublik jedoch nur die flexible Altersgrenze und das vorgezogene Altersruhegeld eine nennenswerte arbeitsmartkpolitische Bedeutung erlangt.

(5) Erwerbsarbeit ist nicht nur als Einkommensquelle zu sehen, sondern auch als Medium der sozialen Integration und Kommunikation. *Integratives* Ziel der Arbeits- und Sozialpolitik ist es daher, z. B. Behinderte und ethnische Minderheiten so weit wie möglich in die Gesellschaft und damit auch in das Arbeitsleben zu integrieren. Auch die Gleichstellung der Frau erfordert eine erheblich verbesserte Abstimmung von Beruf und Familie. Die integrative Zielsetzung kann vor allem mit der allokativen Zielsetzung in Konflikt geraten und umgekehrt. Die in jüngster Zeit feststellbaren Ausgliederungstendenzen „marginaler Erwerbspersonen" – insbesondere von Älteren und Leistungsgeminderten – haben möglicherweise produktivitätsfördernd gewirkt, sozialpolitisch jedoch erhebliche desintegrative Tendenzen gefördert. Sind z. B. altersgerechte Arbeitsplätze einmal abgebaut, dann sind die Schwierigkeiten groß, ein Unternehmen wieder dazu zu bringen, mehr Ältere einzustellen. Originäre Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in diesem Zusammenhang sind wiederum die berufliche Rehabilitation, die Förderung der Einstellung von Behinderten und Älteren durch Quotenregelung bzw. durch Lohnkostenzuschüsse, neuerdings auch die Förderung von Teilzeitarbeitsplätzen und der beruflichen Bildung von Frauen in traditionellen Männerberufen.

(6) Erwerbstätigkeit ist nicht nur Mittel zur Erzielung von Einkommen und sozialer Integration, sondern auch Mittel der Selbstverwirklichung und Gestaltungsfeld individueller Freiheit. Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik ist *gesellschaftspolitisch* an dem erreichten Grad individueller Wahlfreiheit, Selbst- und Mitbestimmung sowie an der Vielfalt der Alternativen zu messen. Als originäre arbeitssmarktpolitische Instrumente sind hier die Berufs- und Arbeitsberatung sowie die Arbeitsvermittlung zu nennen. In tendenziellem Konflikt mit diesem Kriterium steht z. B. die Beschränkung des Anspruchs auf soziale Sicherung, insofern über die Bedingung der „zumutbaren Arbeit"

individuelle Einschränkungen der Berufs- und Arbeitsplatzwahl erzwungen werden können. Ein anderes Beispiel sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wenn ihre Arbeitsangebote sehr eingeschränkt und die Arbeitsbedingungen schlecht sind.

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik[5] haben in der Regel zwar zielfunktionale Schwerpunkte, die Auswirkungen betreffen aber meistens mehr oder weniger das ganze Zielspektrum, und in einigen Fällen sind Zielkonflikte oder gar Unvereinbarkeiten zu erwarten.

Während diese Zieldimensionen die normativen Beurteilungskriterien für die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik darstellen, ist die Erfolgswahrscheinlichkeit der Arbeitsmarktpolitik von dem Handlungsfeld abhängig, das die Probleme bzw. den Anlaß staatlicher Intervention erzeugt hat und das die Bedingungskonstellation für den Handlungserfolg darstellt. Dazu gehören die Verhaltensdisposition der Teilnehmer auf dem Arbeitsmarkt, die Implementationsstruktur und vor allem die Problemstruktur, d. h. die Faktoren, die Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt erzeugen. Von zentraler Bedeutung für die Arbeitsmarktpolitik sind vor allem die Ursachen der Arbeitslosigkeit. In der Literatur hat sich die folgende Ursachentypologie durchgesetzt: friktionelle, saisonale und konjunkturelle, strukturelle und wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit (*Schmid* 1980 a: 23 ff.). Obwohl es keine eindeutige Zuordnung zwischen Instrumenten und Ursachen (Problemstruktur) gibt, sind einige Wirkungszusammenhänge jedoch evident: Arbeitsberatung und Vermittlung zielen offensichtlich primär auf Reduzierung oder Vorbeugung friktioneller und struktureller Arbeitslosigkeit; Kurzarbeitergeld als Überbrückung kurzfristiger Nachfrageausfälle ist vor allem auf den Ursachentyp „konjunkturelle Arbeitslosigkeit" zugeschnitten (branchenübliche saisonale Nachfrageausfälle dagegen sind rechtlich von der Möglichkeit der Kurzarbeit ausgeschlossen); dagegen haben die Maßnahmen zur ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (Wintergeld, Schlechtwettergeld) eindeutig saisonalen Charakter, und auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen waren – zumindest nach der älteren Konzeption – eher auf konjunkturelle Arbeitslosigkeit zugeschnitten, haben jedoch mit der Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit zunehmend verteilungspolitische Funktionen übernommen.

Das folgende Schaubild versucht, Zieldimensionen und Problemstruktur als Effizienzbedingungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente in einer Synopse zusammenzufassen. Die Zuordnungen folgen überwiegend den funktionalen Zielbestimmungen im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) und nehmen einige Ergebnisse der Effizienzuntersuchungen vorweg. Bei der Betrachtung der Synopse sind zunächst folgende Auffälligkeiten zu vermerken: In der funktionalen Perspektive, also zeilenweise, ist zu beobachten, daß die arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor allem die Funktion der sozialen Sicherung haben; die nächstbedeutende Funktion ist die allokative Wirkung, die in einigen Fällen – etwa bei den Eingliederungsbeihilfen oder bei der Kurzarbeit – auch negative Tendenzen aufweist, auf die ich später noch zu sprechen komme; die einzigen unmittelbar beschäftigungswirksamen Maßnahmen sind das Kurzarbeitergeld, die Maßnahmen zur ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die berufliche Weiterbildung im Falle qualifikationsbedingter Engpässe.

Schaubild 1: Synopse der Zieldimensionen und Problemstruktur als Effizienzbedingungen der wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesrepublik

Instrumente / Zieldimension	Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe				Arbeitsberatung und -vermittlung				Fortbildung, Umschulung (FuU)[a]				Forderung d. Arbeitsaufnahme (ohne EB)				Eingliederungsbeihilfen (EB)				berufliche Rehabilitation[b]				Kurzarbeitergeld (Kug)				Winter- u. Schlechtwettergeld				Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)			
	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W
(1) Beschäftigungswirkung		+			+	+	+			+	++	+						+				+			+	++				++				+	++ —	+ —
(2) Soziale Sicherheit	++	++	++	+	+	+	+			+	++	+	+	+	+			+	+			+			+	++				+				+	+	+
(3) Allokative Wirkung					++	+	++			+	++	+	++	+	+			—	—						+	+	—	—		+				+ —	+ —	+ —
(4) Verteilungswirkung										+ —	+	+ —						++	++			+			+	++ —								+	++ —	+
(5) Integrative Wirkung	+ —	+ —	+ —							+	+							+	+			++				++ —								+	+ —	+ —
(6) Gesellschaftspol. Wirkung	+	+ —	+ —		+	+	+			+	+		+					+ —	+ —			+				+								+ —	+ —	+

F = friktionelle Arbeitslosigkeit, K = saisonale u. konjunkturelle Arbeitslosigkeit, S = strukturelle Arbeitslosigkeit,
W = wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit

++ = positive Wirkung; + = tendenziell positive Nebenwirkung;
—— = negative Wirkung; — = tendenziell negative Nebenwirkung.

a) inklusive betriebliche Einarbeitung (Einarbeitungszuschüsse nach § 49 AFG)

b) Rehabilitation ist eine von der Problemstruktur weitgehend unabhängige Maßnahme, Wirkungsrichtung ist darum pauschal gesetzt.

Während nur wenige Instrumente positive Verteilungswirkungen haben (oder wenigstens intendieren), sind die integrativen und gesellschaftspolitischen Wirkungen einiger Instrumente doppelwertig bzw. ambivalent. Das gilt z. B. für die Arbeitslosenversicherung: Die Solidarität der Arbeitnehmer gegenüber wirtschaftlichen Risiken ist zwar durch die Zwangsmitgliedschaft der Versichertengemeinschaft institutionell abgesichert – von einigen sozialen Gruppen einmal abgesehen (Beamte, Freiberufliche) –, in der Praxis wird bei Arbeitslosigkeit dennoch die Schuld oft dem Einzelnen zugewiesen. Ergebnisse wissenschaftlicher Untersuchungen lassen jedenfalls die öffentliche Meinung von den Arbeitslosen als „Drückeberger" als übertrieben erscheinen (*Hoppe* 1981). Die gesellschaftspolitischen Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung sind ebenfalls ambivalent: Einerseits gewährleistet das Arbeitslosengeld den ökonomischen Rückhalt, um zunächst in Ruhe eine passende Arbeitsgelegenheit zu suchen und unzumutbare Arbeitsplätze abzulehnen, andererseits wirkt die Rolle des Arbeitslosengeldempfängers stigmatisierend und behindert die Arbeitssuche. Die negativen Tendenzen nehmen mit der Dauer der Arbeitslosigkeit zu, zumal auch die einkommenssichernde Funktion mit der Zeit nachläßt und den Druck verstärkt, auch weniger zumutbare Arbeit anzunehmen.

Liest man die Synopse von der instrumentellen Seite her, also spaltenweise, dann fallen die berufliche Weiterbildung (FuU) und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) als Instrumente auf, die besonders vielfältige Funktionen haben, wobei vor allem die Effizienz der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ambivalent zu sein scheint. Darüber hinaus ist zu beobachten, daß es – mit Ausnahme vielleicht der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – kein originäres arbeitsmarktpolitisches Instrument gibt, das gezielt der Problemstruktur „wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit" angepaßt ist; von den aktiven Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik sind in diesem Zusammenhang lediglich den Bildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen positive Beschäftigungs- und Einkommenssicherungsfunktionen zuzuschreiben.

Im folgenden möchte ich an einem der klassischen Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, der Förderung beruflicher Weiterbildung, die Brauchbarkeit dieses effizienzanalytischen Bezugsrahmens demonstrieren. Dieses Instrument stand gleichzeitig im Zentrum des anfänglichen Ausbaus aktiver Arbeitsmarktpolitik wie im Zentrum zweier einsparungsmotivierter Haushaltsstrukturgesetze (1975 und 1981). Die „Operation 82" hat gerade an diesem Instrument den Rotstift angesetzt, allerdings zu unrecht, wie sich zeigen läßt.

4. Zur Effizienz der Förderung beruflicher Weiterbildung

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) unterscheidet Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung: *Fortbildungsmaßnahmen* dienen dazu, „berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen, zu erhalten, zu erweitern oder der technischen Entwicklung anzupassen" (§ 41 AFG). Man unterscheidet hierbei wiederum „Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung". Anpassungsfortbildung sind Kurzlehrgänge ohne allgemein anerkannte Abschlüsse, die eine begrenzte Erweiterung beruflicher Qualifika-

tion ermöglichen. Das quantitative Volumen von Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung ist ungefähr gleich. Der Anteil der Fortbildungsmaßnahmen an allen vom AFG geförderten Weiterbildungsmaßnahmen betrug 1974 80 %, 1980 72 %. Gegenüber der Fortbildung soll die *Umschulung* (§ 47 AFG) den Übergang in eine andere als die bisher ausgeübte Tätigkeit ermöglichen. Das Ziel der Umschulung besteht in der Regel in einem anerkannten Ausbildungsabschluß. Der Anteil der Umschulungsmaßnahmen an allen Weiterbildungsmaßnahmen betrug 1974 wie 1980 ungefähr 15 %. Bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen besteht ein individueller Anspruch auf die Förderung der Teilnahme an FuU-Maßnahmen. Im Gegensatz dazu ist die Förderung der *betrieblichen Einarbeitung* (§ 49 AFG) eine Kannleistung, die als Lohnkostenzuschuß (maximal 80 % und ein Jahr) an den Betrieb gezahlt wird. Dieser Einarbeitungszuschuß (EZ) soll der Qualifizierung von Beschäftigten dienen, die die volle Leistung auf einem neuen Arbeitsplatz noch nicht erbringen. Dabei konnten bis 1981 neu eingestellte Arbeitskräfte ebenso gefördert werden wie bereits im Betrieb beschäftigte; mit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) ist der Personenkreis weitgehend auf neu einzustellende Arbeitslose beschränkt worden. Das Hauptgewicht der Einarbeitungsmaßnahmen liegt bei geringer qualifizierten Tätigkeiten (*Schmid/Semlinger* 1980: 31). Der Anteil der Teilnehmer an allen Weiterbildungsmaßnahmen betrug 1974 gut 4 %, 1980 13 %.

Einen relevanten finanziellen Umfang erreichte die Förderung der beruflichen Weiterbildung erstmalig nach Verabschiedung des AFG (1969) Anfang der siebziger Jahre. In einer ersten Expansionphase von 1970–1975 stiegen die Ausgaben für FuU-Maßnahmen von 0,6 Mrd. DM (1970) auf 2,6 Mrd. DM (1975). Diese Expansion gilt allerdings nur für die absoluten Ausgaben. Relativ zu den Gesamtausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik sank der Anteil der Mittel seit 1973 zugunsten von Eingliederungsbeihilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; infolge des Haushaltsstrukturgesetzes von 1975, mit dem der förderbare Personenkreis auf arbeitsmarktpolitische Risikogruppen (Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit unmittelbar Bedrohte, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung) beschränkt werden sollte, ging die Bedeutung von beruflicher Weiterbildung absolut und relativ zurück. Eine zweite Expansionsphase läßt sich für 1978 bis 1980 feststellen, allerdings wurde das hohe Niveau von 1975 nicht wieder erreicht. Ungefähr parallel zu der finanziellen Förderung entwickelten sich auch die Teilnehmerzahlen (Tabelle 1).

(1) Hinsichtlich der *Beschäftigungswirkung* läßt sich das Effizienzproblem dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments durch zwei extreme Ansätze veranschaulichen: Die „Angebotstheorie" besagt, daß die heutige Arbeitslosigkeit zu einem erheblichen Teil durch Qualifikationsdefizite oder Profildiskrepanzen, also „strukturell" verursacht sei. Berufliche Weiterbildung erhöht daher nicht nur die allokative Effizienz, sondern automatisch auch die Beschäftigung. Die „Nachfragetheorie" sieht nur im Mangel an Gütern nachfrage die Ursachen der heutigen Arbeitslosigkeit. Das bekannte Erscheinungsbild, daß ein überdurchschnittlicher Teil der Arbeitslosen ohne berufliche Qualifizierung ist, wird auf unternehmerische Selektion bei Entlassungen und Einstellungen zurückgeführt. Bei mangelnder Nachfrage führt berufliche Weiterbildung allenfalls zu einer günstigeren Verteilung der Arbeitslosigkeit, jedoch nicht zu einer Beschäftigungswirkung.

Tabelle 1: Kosten/Wirksamkeits-Analyse der beruflichen Weiterbildung 1974–1980 in der Bundesrepublik

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
(1) Ausgaben der Bundesanstalt in Mio. DM	1 917,5	2 587,7	1 917,9	1 187,9	1 219,9	1 903,8	2 482,6
(2) Inanspruchnehm. Personen in 1 000 (Vollzeitäquiv.)	131	145	114	80	80	95	110[P]
(3) Kosten je geförd. Person							
a) in DM zu jew. Preisen	14 637	17 846	16 824	14 849	16 149	20 040	22 569
b) in DM zu Preisen 1975	15 505	17 846	16 130	13 736	14 536	17 336	18 499
(4) Beschäftigungswirkung							
a) in 1 000	115	127	97	65	63	73	86
b) in % von 2	88 %	86 %	85 %	81 %	79 %	77 %	78 %
(5) Entlastungswirkung							
a) in 1 000	79	93	76	54	52	60	70
b) in % von 2	60 %	64 %	67 %	68 %	65 %	63 %	64 %
(6) Kosten je vermiedenem Arbeitslosen (1:5)							
a) in DM zu jew. Preisen	24 272	27 825	25 236	21 998	23 460	31 730	36 466
b) in DM zu Preisen 1975	25 712	27 825	24 196	20 350	21 116	27 448	29 070

1) Inklusive Ausgaben für institutionelle Förderung, exklusive Ausgaben für Förderung der beruflichen Bildung
2) Durchschnittliche Teilnehmerzahl in Vollzeitmaßnahmen zuzüglich 1/4 Teilnehmer in Teilzeitmaßnahmen (geschätztes Vollzeitäquivalent um (3) berechnen zu können)
4) Zahl der zu ersetzenden Personen im Beschäftigungssystem; sie entspricht der Zahl der Personen in Vollzeitmaßnahmen
5) Die Entlastungswirkung ist definiert als die durch die Maßnahme bewirkte Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit. Sie ergibt sich nach Berechnungen des IAB (Autorengemeinschaft 1978: 62) als Summe aus der Zahl der unmittelbar vor der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen Arbeitslosen und 2/3 der Beschäftigungswirkung, die durch die Teilnahme vorher Beschäftigter an Bildungsmaßnahmen (und deren Ersetzung von sonst zum Teil Arbeitslosen) eintritt.

Quelle: (1) (2) ANBA, diverse Jg.; (3b) (5b) berechnet nach Tabelle 12, S. 244 des Jahresgutachtens des Sachverständigenrates zur Entwicklung der Verbraucherpreise; (3a) (4b) (5b) eigene Berechnungen; (5a) Autorengemeinschaft 1981.

Differenziertere Theorien, beispielsweise die „Engpaßtheorie", stellen gleichsam eine Kombination der beiden extremen Ansätze dar: Hier werden in einigen Bereichen Wachstumspotentiale gesehen (etwa im Bereich der Wohnungsmodernisierung, der Energieeinsparung, der Sozialtechnologie), die infolge eines Mangels an Schlüsselqualifikationen (beispielsweise Ingenieure, Projektmanager, Facharbeiter) nicht realisiert werden. Insbesondere Klein- und Mittelbetriebe scheinen, soweit diese These zutrifft, an solchen Qualifikationsengpässen zu leiden. Gezielte Förderung beruflicher Bildung könnte in diesem Zusammenhang sogar multiplikatorische Beschäftigungswirkungen erzielen.

Allerdings ist die Frage nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit beim gegenwärtigen Stand der Forschung nicht eindeutig entscheidbar. Eine fundierte Wirkungsanalyse könnte hier weiterhelfen: Die obigen Theorien müßten sich im Prinzip auch durch die tatsächliche Wirkung nach erfolgter politischer Intervention testen lassen: Ist keine Beschäftigungswirkung feststellbar, stimmt die Nachfragetheorie, oder es wurde in die falschen Qualifikationen investiert. Leider ist auch der Stand der Wirkungsforschung in diesem Zusammenhang nicht der beste, so daß hier nur einige Indizien zusammengetragen werden können.[6]

Nach der Berechnungsmethode des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ist mit dem Instrument der beruflichen Fortbildung und Umschulung (einschließlich betriebliche Einarbeitung) in den letzten Jahren ein Beschäftigungseffekt von 63 000 bis 127 000 erzielt worden, das sind 0,3 bis 0,6 % der abhängigen Erwerbspersonen (Tabelle 1); im Vergleich dazu erreicht die schwedische Arbeitsmarktpolitik etwa die dreifache Beschäftigungswirkung (*Schmid* 1982 b). Diese Berechnung beruht auf der plausiblen Annahme, daß Arbeitnehmer in Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung voll ersetzt werden. Bisher liegen jedoch keine empirischen Belege über Ersatzquoten vor. Die hier zugrundeliegenden Annahmen sind als Obergrenze des Beschäftigungseffekts zu betrachten, da die Ersatzquote mit sich verschlechternder Arbeitsmarktlage zunehmend unter 100 % liegen dürfte.

Ein zweites Maß für die Beschäftigungswirkung ist die sog. Entlastungswirkung; das ist die Zahl der Personen, die ohne Maßnahme vermutlich arbeitslos wären. Diese Zahl berechnet sich nach der Methode des IAB als Summe aus der Zahl der unmittelbar vor der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen Arbeitslosen und zwei Dritteln der Beschäftigungswirkung, die durch die Teilnahme vorher Beschäftigter an Bildungsmaßnahmen eintritt. Nach dieser Methode lag die Entlastungswirkung in den letzten Jahren zwischen 52 000 und 93 000, das sind 0,2 bis 0,4 % der abhängigen Erwerbspersonen (Tabelle 1). In anderen Worten: 1975 wäre beispielsweise die registrierte Arbeitslosigkeit ohne Weiterbildungsmaßnahmen um 0,4 Prozentpunkte höher gewesen. Auch diese Schätzung ist als Obergrenze zu betrachten; die Entlastungwirkung ist vermutlich niedriger, da vormals Arbeitslose in Bildungsmaßnahmen nicht während der ganzen Dauer der Maßnahme arbeitslos geblieben wären, weil die Wiedereingliederungsquote von FuU-Teilnehmern unter 100 % liegt (vgl. weiter unten), und weil die Annahme, daß 2/3 der Ersatzquote ehemals beschäftigter FuU-Teilnehmer sonst arbeitslos gewesen wären, sehr optimistisch ist.

Auf der Basis dieser Schätzungen läßt sich ein Kosten/Wirksamkeitsmaß berechnen, indem Entlastungswirkung und entsprechende Aufwendungen gegenübergestellt werden (Tabelle 1). Pro eingespartem Arbeitslosen betrugen die Kosten 1980 35.466 DM. Von diesen Bruttokosten müßten mindestens die durchschnittlichen Lohnersatzleistungen abgezogen werden, die pro Arbeitslosen aufzuwenden sind; das waren im Jahr 1980 10.855 DM.[7] Diesen Nettokosten wären dann die Nutzen gegenüberzustellen, die sich nicht quantifizieren lassen, jedoch nicht unerheblich sind, wie noch zu zeigen sein wird. Die Aufwendungen pro eingespartem Arbeitslosen nach konstanten Preisen (Tabelle 1) sind in den letzten Jahren zwar leicht gestiegen, jedoch nicht so stark, daß hieraus Anzeichen für einen fallenden Grenznutzen (nimmt man einmal konstanten Nutzen an) zu entnehmen wären. Dies ist für die Gesamtbeurteilung dieses Instruments von großer Bedeutung.

(2) Das AFG von 1969 hatte zunächst die *soziale Sicherung* bei Bereitschaft zur beruflichen Mobilität großzügig geregelt: 80 % Unterhaltsgeld, orientiert am bisherigen oder am zu erwartenden Einkommen, waren bei sinnvoller arbeitsmarktpolitischer Weiterbildung und bei Vollzeitkursen, die eine Aufgabe der Beschäftigung voraussetzen, garantiert. Diese Regelung wirkte vor allem als Anreiz zur individuellen Aufstiegsmobilität relativ etablierter Arbeitnehmergruppen, während die soziale Sicherungsfunktion für die arbeitsmarktpolitischen Risikogruppen in den Hintergrund trat.
Mit Verschlechterung der Arbeitsmarktlage kehrte sich dieses Verhältnis um: Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 und mit dem AFKG 1981 wurden sowohl der anspruchsberechtigte Personenkreis als auch die Höhe der Einkommenssicherung erheblich zurückgeschnitten; die soziale Sicherung der unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohten Gruppen – und darunter wiederum der Beitragszahler – steht nun eindeutig im Vordergrund. Die Anreizwirkung der sozialen Sicherung für freiwillige berufliche Mobilität ist praktisch bedeutungslos geworden. Diese Entwicklung entspricht der Konstruktionslogik des AFG, wonach aktive Arbeitsmarktpolitik überwiegend aus Beitragsgeldern zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird, deren primäre Funktion die soziale Sicherung von – wenn der Fall eintritt – akut betroffenen Arbeitslosen ist. Diese Logik gilt auch operativ: Mit steigender Arbeitslosigkeit werden die administrativen Kapazitäten auf die sozialen Sicherungsfunktionen konzentriert, während beschäftigungspolitische und allokative Funktionen in den Hintergrund treten. Diese unbedingte Priorität der sozialen Sicherungsfunktion hat daher für die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik insgesamt eindeutig gegenproduktive Wirkungen.

(3) Über die *allokative Wirkung* der beruflichen Weiterbildung gibt es erstaunlicherweise kaum harte Informationen, obwohl die Förderung der beruflichen Bildung vor allem auf diese Funktion zielt. Zum Teil ist dieser Mangel auf objektive Schwierigkeiten der Messung zurückzuführen: Nach neoklassischer Maxime müßte sich hohe allokative Effizienz in höheren Löhnen der Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung ausdrücken. Löhne sind jedoch nicht nur Ausdruck individueller Produktivität, sondern von einer ganzen Reihe anderer Determinanten abhängig. Dennoch wäre es nützlich, hier präszise und mit Kontrollgruppen vergleichbare Daten zu haben. Ein anderer In-

dikator sind Wiedereingliederungsquoten: Hohe allokative Effizienz müßte sich bei ehemals arbeitslosen Teilnehmern an Bildungsmaßnahmen in hohen Quoten der Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausdrücken. *Hofbauer* (1979, 1981) meldet dazu günstige Resultate: 1980 lag die durchschnittliche Wiedereingliederungsquote bei 88 %, 1976 bei 75 %. Allerdings sind in diesen Angaben die Teilnehmer in betrieblichen Einarbeitungsmaßnahmen enthalten, für die zu Beginn einer Maßnahme schon ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis begründet wurde. Auch nach Schulungszielen ist die allokative Effizienz recht unterschiedlich: So wurde nach Fortbildungsmaßnahmen z. B. für Schweißer, Verkäufer, Kraftfahrzeugführer und Datenverarbeitungsfachleute die Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme überdurchschnittlich häufig beendet. Die Fortbildung weiblicher Bürohilfskräfte beispielweise erwies sich dagegen als weniger erfolgreich: 83 % der vor der Fortbildung Arbeitslosen waren zum Erhebungszeitpunkt noch ohne Beschäftigung (*Hofbauer* 1981: 255). Die Ergebnisse von *Hofbauer* haben allerdings einige methodische Flecken: Mangels Kontrollgruppenbildung kann z. B. nicht eindeutig geklärt werden, inwieweit die günstigen Ergebnisse auf eine positive Vorselektion der Teilnehmer in Bildungsmaßnahmen oder auf die Maßnahme selbst zurückzuführen ist; über den langfristigen Wiedereingliederungserfolg sowie über mögliche Verdrängungen von Nicht-Bildungsteilnehmern ist ebenfalls nichts bekannt.

Ein weiteres Indiz für allokative Effizienz ist der Anteil der Personen, die nach erfolgreicher Bildungsmaßnahme tatsächlich eine ihrer Weiterbildung gemäße Beschäftigung gefunden haben. Eine repräsentative Testbefragung des IAB von Umschulungsabgänggern 1977 ermittelte, daß innerhalb eines Monats rd. 50 %, innerhalb von ca. 3 Monaten rd. 70 % und innerhalb ca. eines Jahres nach Beendigung der Umschulung 87 % eine berufliche Tätigkeit aufgenommen hatten; 2/3 der Beschäftigten waren zuletzt ganz oder teilweise in ihrem Umschulungsberuf tätig.

Auch die Minderung der regionalen Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage müßte als Indikator für allokative Effizienz hinzugefügt werden. Hierzu gibt es leider kaum Informationen. Zu erwähnen ist das Ergebnis von *Peters/Schmid* (1982), wonach das Sonderprogramm 1979/80, das u. a. innerbetriebliche Qualifizierung bei Umstrukturierungsproblemen förderte, vor allem von denjenigen Arbeitsämtern in Anspruch genommen wurde, in denen relativ viele offene Stellen mit Qualifikationsanforderungen gemeldet waren. Hier gab es offenbar Qualifikationsengpässe trotz durchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit; solche Engpässe wurden auch durch zahlreiche Betriebsinterviews, vor allem bei kleineren und mittleren Betrieben, festgestellt.

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Obwohl Menge und Güte der Indizien zu wünschen übrig lassen, deutet alles darauf hin, daß die allokative Effizienz beruflicher Weiterbildung beachtlich ist. Das gilt vor allem für die Situation „struktureller Arbeitslosigkeit"; aber auch bei konjunktureller und wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit dürfte die allokative Wirkung in der Tendenz positiv sein, sei es durch Vermeiden künftiger Qualifikationsengpässe, sei es durch verbesserte Flexibilität des Arbeitsangebots durch breitere oder höhere Qualifizierung. Ein regional, sektoral, beruflich und u. U. auch betriebsspezifisch gezielterer Einsatz dieses Instruments könnte die Effizienz noch steigern.

(4) Die *Verteilungswirkung* beruflicher Weiterbildung war bis jetzt dagegen nicht so eindeutig positiv. In den ersten Jahren nach dem AFG waren die schon etablierten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt deutlich begünstigt. Seit 1975 treten Verteilungsgesichtspunkte zugunsten der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmergruppen stärker in den Vordergrund, freilich eher durch Finanzierungsengpässe (Priorität der sozialen Sicherung) als durch veränderte verteilungspolitische Vorstellungen diktiert. Der Anteil der Arbeitslosen unter den Teilnehmern beruflicher Weiterbildung stieg deutlich an, dafür sank jedoch die absolute Zahl drastisch, und erst neuerdings nähern sich die Teilnehmerzahlen wieder dem Niveau von 1975 an. Der Anteil der Frauen verbesserte sich insgesamt von 24 auf 32 %; bei der anspruchsvolleren Aufstiegsfortbildung lag der Frauenanteil 1980 immer noch bei nur 24 %, bei der Anpassungsfortbildung jedoch bei 66 % (Bundesanstalt 1980: 14).
Nicht gelungen ist es bisher, die von Arbeitslosigkeit besonders bedrohte Gruppe der Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung stärker in die Weiterbildung einzubeziehen. Nach wie vor ist sie deutlich unterrepräsentiert, teilweise ging ihr Anteil in den letzten Jahren sogar zurück. Einem Anteil von 18–20 % an den Teilnehmern von beruflichen Bildungsmaßnahmen steht ein Anteil von ca. 30 % an den Erwerbspersonen und von ca. 55 % an den Arbeitslosen gegenüber (u. a. *Hofbauer* 1979: 44). Der Hauptgrund dafür ist darin zu sehen, daß sowohl die Arbeitsverwaltung als auch die Träger beruflicher Bildungsmaßnahmen bei knappen Ressourcen den Anreiz haben, möglichst erfolgversprechende Teilnehmer auszuwählen; diese „Olympioniken" erfordern weniger Beratungs- und Vermittlungsaufwand und auch weniger Schwierigkeiten bei der Gestaltung des Kursangebots; dies wiederum verbessert ntürlich die Allokations- und Beschäftigungswirkung (*Garlichs/Maier* 1982).
Die Zieldimensionen stehen also in einem gewissen Konflikt; das gilt jedoch vorwiegend für die Situation der konjunkturellen und wachstumsdefizitären Arbeitslosigkeit. Wenn es dagegen möglich ist, durch Beseitigung von Qualifikationsengpässen oder -ungleichgewichten latente Wachstumspotentiale zu realisieren, wäre es arbeitsmarktpolitisch unsinnig, Verteilungsgesichtspunkte in den Vordergrund zu schieben: Eine gezielte Förderung der besser Qualifizierten wird hier wesentlich effizienter sein, und die anschließende Sogwirkung kommt dann auch den weniger Qualifizierten zugute.

(5) und (6) *Integrative* und *gesellschaftspolitische Effekte* stehen zur Zeit nicht im Vordergrund bei der arbeitsmarktpolitischen Förderung beruflicher Weiterbildung. Allgemein sind jedoch bei Erfüllung der anderen Funktionen positive Nebenwirkungen auch in dieser Hinsicht zu erwarten: durch die Möglichkeit etwa für Frauen, wieder ins Erwerbsleben einzutreten, oder durch die Vergrößerung der Wahlfreiheit. Hier knüpfen jedoch auch ordnungspolitische Erwägungen an, die politisch durchaus unterschiedlich gewertet werden können, denkt man etwa an die Folgen höherer beruflicher Mobilität von Frauen für die traditionelle Familie; unter der Zielsetzung partnerschaftlicher Familienstrukturen hat die Chancenverbesserung der Frauen über berufliche Weiterbildung jedoch eindeutig positive Funktionen.

5. *„Ein Schritt zurück, zwei Schritte voran": Die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik*

Sicherlich ist eine Effizienzanalyse in der hier vorgestellten Form nach methodisch strengen Kriterien nicht ausreichend. Insbesondere fehlt ein systematischer Vergleich mit den Opportunitätskosten alternativer Maßnahmen. Beim derzeitigen Stand der Forschung, aber auch aus systematischen Gründen sind derartige Vergleiche nicht möglich. Hier konnten – und auch das nur für ein ausgewähltes Instrument – quantitativ lediglich einige Kosten/Wirksamkeits-Schätzungen und ein Vergleich mit den Opportunitätskosten der Arbeitslosigkeit angestellt werden; im übrigen mußten wir uns auf die Sammlung von Indizien und auf plausible Überlegungen beschränken.

Diese Sammlung von Indizien zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik ergibt jedoch insgesamt ein positives Bild; das gilt zumindest für die Förderung der beruflichen Weiterbildung, der Kurzarbeit und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Es konnte gezeigt werden, daß diese Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht nur zur Sicherung oder Erweiterung der Beschäftigung beitragen, sondern auch noch andere wichtige Funktionen erfüllen: Sie sind aktiver Bestandteil des Systems sozialer Sicherung, sie verbessern zum Teil die allokative Effizienz, sie korrigieren die Verteilung der Beschäftigungschancen in sozialpolitisch erwünschter Richtung, sie fördern die gesellschaftliche Integration, sie vergrößern wenigstens zum Teil die persönliche Freiheit in der Berufs- und Arbeitsplatzwahl und vermeiden die sozialpsychologisch verheerenden Schäden längerfristiger Arbeitslosigkeit. Da diese Zielfunktionen miteinander zusammenhängen, hat jedes Zurückschneiden effizienter Arbeitsmarktpolitik sich vervielfachende negative Wirkungen. Insgesamt betrachtet ist also die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik besser als ihr Ruf.

Vor diesem Hintergrund sind die Auswirkungen der „Operation 82" geradezu bestürzend: das sog. Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) von 1981 erweist sich nicht nur sprachlich, sondern auch politisch als Unding. Das AFKG hat die arbeitsmarktpolitischen Leistungen erheblich zurückgeschnitten, ohne jedoch neue Perspektiven aufzuzeigen; neben den zweifellos drückenden Haushaltsproblemen der Bundesanstalt für Arbeit sowie des Bundes haben dabei sicherlich auch der schlechte Ruf der Arbeitsmarktpolitik und die falsche Bescheidenheit der Arbeitsmarktpolitiker eine Rolle gespielt. Die vom AFKG herbeigeführte Verschärfung der Zumutbarkeit, die Verlängerung der Sperrzeiten, die Beschränkung der Arbeitslosenhilfe auf Leistungsempfänger und die Verlängerung der Beitragspflicht auf 12 Monate sollen nun Einsparungen bei Lohnersatzleistungen bringen; die aktive Arbeitsmarktpolitik wird nun strikt auf Beitragszahler oder Leistungsempfänger beschränkt, die Leistungen selbst werden reduziert, und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden darüber hinaus regional auf Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit sowie institutionell auf private oder halbstaatliche Trägerinstitutionen und bei Kommunen auf „strukturverbessernde Maßnahmen" beschränkt (*Kübl* 1981).

Möglicherweise werden diese Maßnahmen in Teilbereichen zu größerer Effizienz führen, da sie nun zielgruppenschärfer eingesetzt und Mißbrauchsmöglichkeiten weiter eingeschränkt werden können. Dieser Vermutung stehen jedoch mindestens auch eben-

so sicher zu erwartende negative Folgen gegenüber, deren Kosten den erhofften Gewinn mit großer Sicherheit sogar überschreiten: Randgruppen des Arbeitsmarktes, vor allem wiedereingliederungswillige Hausfrauen, Jugendliche ohne Berufserfahrung, Ausländer und Behinderte werden weiter abgedrängt – zum Teil zu finanziellen Lasten der Kommunen (Sozialhilfe) –, so daß der gesamtstaatliche Einsparungseffekt erheblich reduziert wird und die zu erwartenden negativen Beschäftigungseffekte zu weiteren Steuer- und Beitragsausfällen führen.

Auch wenn in einer Situation der Massenarbeitslosigkeit die Problemlösung vorrangig von der allgemeinen Wirtschafts- und Finanzpolitik zu erwarten ist, braucht die Arbeitsmarktpolitik sich nicht zu verstecken. Sie sollte nicht bei dem „Schritt zurück" verharren, der ihr durch die „Operation 82" aufgezwungen wurde. Sie sollte diese Situation im Sinne einer zurückhaltenden, aber dennoch offensiven Strategie (*Elster* 1979: 9 ff.) nutzen, um größeren Spielraum und größere Effizienz für künftiges Handeln zu gewinnen, um also in naher Zukunft die berühmten „zwei Schritte vor" folgen zu lassen. Gegen einen weiteren Abbau arbeitsmarktpolitischer Leistungen muß energisch Widerstand geleistet werden. Andererseits könnte jede weitere hektische Reaktion auf die schlimme Arbeitsmarktlage der Arbeitsverwaltung und ihren erprobten Instrumenten schwer wiedergutzumachenden Schaden zufügen. „Einen Schritt zurück und zwei Schritte vor" heißt daher, in die Infrastruktur zukünftiger Handlungskapazitäten zu investieren. Zu einer solchen Strategie gehören etwa der Aufbau eines technologisch modernisierten Vermittlungs- und Beratungsdienstes, die Rationalisierung von Lohnersatzleistungen und deren Abkopplung von aktiven Funktionen der Arbeitsverwaltung, die Verbesserung des lokalen Informations- und Kommunikationssystems, der Ausbau von überbetrieblichen multifunktionalen Trainingszentren und schließlich die Modifizierung einiger Instrumente der Arbeitsförderung, vor allem der Eingliederungsbeihilfen und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (*Schmid* 1982 c).

Anmerkungen

1 Die ursprüngliche Fassung mußte für diesen Beitrag aus Raumgründen erheblich gekürzt werden. Zur Information über die Effizienz anderer arbeitsmarktpolitischer Instrumente (den Eingliederungsbeihilfen, der Kurzarbeit und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) sowie zur ausführlicheren Darstellung der politischen Schlußfolgerungen verweise ich den Leser auf diese Ausgangsfassung (vgl. *Schmid* 1982 a).

2 Eine auf die politischen Schlußfolgerungen zielende Kurzfassung dieses Beitrages befindet sich in den Gewerkschaftlichen Monatsheften, H. 2/1982 (*Schmid* 1982 c).

3 Ich denke dabei etwa an das Modell des Science Court und verwandte Institutionen wissenschaftlicher Beratung, Entscheidungs- und Konsensvorbereitung; zu dieser Diskussion vgl. *Dierkes/von Thienen* 1977.

4 Diese Definition deckt sich weitgehend etwa mit *Lampert* 1980: 3 und mit *Kaufmann* 1977: 489 f., der allerdings den Begriff der Effektivität vorzieht. Bei der Beurteilung der Beschäftigungswirkung und der Kosten/Wirksamkeit verfahre ich analog zu dem von *Lampert* eingeschlagenen Weg; die Berechnungen unterscheiden sich jedoch auf Grund von Modifikationen oder neueren Datenquellen.

5 Hier wird vor allem auf die traditionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik eingegangen, wie sie im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) formuliert sind. Im weiteren Sinne zur Arbeitsmarktpolitik wären auch regulative Instrumente zu nennen wie Kündigungsschutz, Arbeitszeit- und Rentenrechtsregelungen, oder auch institutionelle Regelungen wie die Gestaltung der industriellen Beziehungen, der Mitbestimmung u. a.

6 Es fehlt hier vor allem an Langzeitstudien mit sorgfältig ausgewählten Kontrollgruppen. Darüber hinaus fehlt in der Bundesrepublik die amerikanische Tradition von Experimentalprogrammen, welche die Wirkungsforschung in den Vereinigten Staaten enorm vorangetrieben hat. Zum Stand und zur Entwicklung der Wirkungsforschung vgl. u. a. *Kaufmann* 1977 und *Hellstern* 1981.

7 Errechnet sich aus den BA-Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (1980: 9,65 Mrd. DM) und der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl (1980: 889 000).

Literaturverzeichnis

Autorengemeinschaft, 1978: „Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978 (insgesamt und regional). Entwicklung, Strukturprobleme, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1/1978, 50–67.

Autorengemeinschaft, 1981: „Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1981 (insgesamt und regional)", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1/1981, 51–58.

Blankenburg, Erhard, Günther Schmid und *Hubert Treiber,* 1976: „Legitimitätsprobleme und Implementierungsprobleme aktiver Arbeitsmarktpolitik", in: *R. Ebbinghausen* (Hrsg.), Bürgerlicher Staat und politische Legitimation, Frankfurt, 247–280.

Blankenburg, Erhard, 1979: „Comparing the Incomparable – A Study of Employment Agencies in Five Countries", in: *G.W. England, A.R. Negandhi, B. Wilpert* (eds.), Organizational Functioning in a Cross-Cultural Perspective, Kent, Ohio.

Bundesanstalt für Arbeit, 1971 ff.: Förderung der beruflichen Bildung. Ergebnisse der Teilnehmerstatistik.

Dierkes, Meinolf und *Volker von Thienen,* 1977: „Science Court – Ein Ausweg aus der Krise? Mittler zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft", in: Wirtschaft und Wissenschaft, H. 4/1977, 2–14.

Elster, Jon, 1979: Ulysses and the Sirens. Studies in rationality and irrationality, Cambridge et al. Cambridge University Press.

Garlichs, Dietrich, Friederike Maier, 1982: „Berufliche Weiterbildung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik", in: IIMV/Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Berlin, im Druck.

Gramlich, E.M., 1981: Benefit-Cost Analysis of Government Programs, Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Hjern, Benny, David Porter, 1979: Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis, Berlin, IIM/dp 79–83.

Hellstern, Gert Michael, 1981: „The Working of Evaluation Research and Perfomance Measurement in Public Bureaucracies. Limits to Performance Measurement and Evaluation", Paper prepared for the Conference on Guidance, Control and Performance Evaluation in the Public Sector in Bielefeld, ZiF.

Hofbauer, Hans, „Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1/1979, 42 ff.

Hofbauer, Hans, „Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/1981, 246–59.

Hoppe, Werner, „Statistik – richtig oder falsch? Zur Mißbrauchs-Diskussion um Arbeitslosmeldung und AFG-Leistungen", in: Sozialer Fortschritt, 30. Jg., H. 5/1981, 97–103.

Kaufmann, Franz X., 1977: „Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung", in: B. Külp, H.-D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 92/II.

Kühl, Jürgen, 1981: „Das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz – AFKG", in: Arbeit und Beruf, H. 9/1981, 268–270.

Lampert, Heinz, 1980: „Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik", Referat anläßlich des Internationalen Symposiums 1980 „Alternativen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik" in Augsburg.

Luhmann, Niklas, 1968: „Soziologie des politischen Systems", in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 20. Jg., H. 4, 705–733.

Lutz, Burkhart, Werner Sengenberger, 1975: Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Göttingen.

Mayntz, Renate, 1980: , Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung", in: *R. Mayntz* (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Königstein/Ts; 1–19.

Meidner, Rudolf, 1980: Begriff, Ziel und Rahmenbedingungen des schwedischen Modells einer selektiven Arbeitsmarktpolitik, Berlin, IIM/80–4.

Offe, Claus, 1975: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt.

Peters, Aribert und *Günther Schmid,* 1982: Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Berlin, IIM/LMP 82–1.

Rossi, Peter H., Howard E. Freeman, Sonia R. Wright, 1979: Evaluation. A Systematic Approach, Beverly Hills, London.

Scharpf, Fritz W., 1981: The Political Economy of Inflation and Unemployment in Western Europe: An Outline, Berlin, IIM/LMP 81–21.

Scharpf, Fritz W. und *Dietrich Garlichs, Friederike Maier, Hans Maier,* 1982: Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt.

Scharpf, Fritz W. und *Günther Schmid,* 1981: „Forschungsprogramm ‚Arbeitsmarktpolitik' am Wissenschaftszentrum Berlin: Ansätze zur vergleichenden Wirkungsanalyse", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 14. Jg., H. 3/1981, 224–236.

Schmid, Günther, 1975: Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes. Vergleich von Frankreich, Großbritannien, Schweden, DDR und Sowjetunion mit der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen.

Schmid, Günther und *Klaus Semlinger,* 1980a: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein i. Ts.

Schmid, Günther, 1980b: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik. Empirische und theoretische Analysen zur Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Königstein.

Schmid, Günther, 1980c: Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes. Ein politisch-ökonomischer Ansatz gesellschaftlicher Steuerungs- und Entscheidungshierarchien und darauf bezogener Instrumente staatlicher Steuerung des Arbeitsmarktes, IIM/dp 80–40.

Schmid, Günther, 1982a: Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik. Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, Berlin, IIM/LMP 82–3.

Schmid, Günther, 1982c: „Aktive Arbeitsmarktpolitik als Element eines mittelfristigen Beschäftigungsprogramms", in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 2, 83–93