

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1990) : Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, In: Klaus von Beyme, Manfred G. Schmidt (Ed.): Politik in der Bundesrepublik Deutschland, ISBN 3-531-11911-7, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 228-254

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112174>

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.

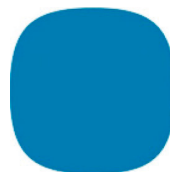
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

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>.

9 Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Günther Schmid

In den 25 Jahren zwischen der Währungsreform (1948) und dem ersten Ölpreisschock (1973) verlief die Wirtschaftsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland günstiger als in jeder anderen historischen Periode. Land und Wirtschaft waren vom Krieg zerstört, mehr als 10 Millionen Heimatvertriebene und Flüchtlinge waren unterzubringen – und doch war am Ende der 50er Jahre Vollbeschäftigung erreicht. Und so ging es auch in den 60er Jahren weiter: Vollbeschäftigung, niedrige Inflationsraten, Exportüberschüsse, stetig wachsende Realeinkommen der Arbeitnehmer, Erhöhungen der Sozialleistungen und der öffentlichen Aufwendungen für Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Autobahnen u.a. mehr wurden zur Selbstverständlichkeit. Deshalb kam es auch zu einer großen politischen Erschütterung, als in der ersten Nachkriegs-Rezession die Arbeitslosigkeit im Winter 1966/67 wieder auf mehr als eine Million anstieg. Der kurze Traum immerwährender Prosperität schien ausgeträumt (*Lutz 1984*).

Die erste Nachkriegs-Rezession wurde zur Geburtsstunde des „deutschen Modells“ der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Dieses Modell basierte auf den zentralen Institutionen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die zu Beginn der Aufbauperiode geschaffen wurde: die Tarifautonomie, die Mitbestimmung, die autonome Bundesbank, die selbstverwaltete Bundesanstalt für Arbeit. Mit dem *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft* von 1967 wurden diese Institutionen neben Elementen der indikativen Zielplanung (Jahreswirtschaftsbericht u.a.) und wirtschaftspolitischen Koordination (Konzertierte Aktion u.a.) durch ein Instrumentarium fiskalischer Beschäftigungspolitik ergänzt, mit dessen Hilfe die Bundesregierung antizyklische Globalsteuerung betreiben konnte. Dieses Stabilitätsgesetz war der postkeynesianischen Theorie verpflichtet: die Angebotssteuerung trat gegenüber der Nachfragesteuerung eindeutig in den Hintergrund. Mit dem *Arbeitsförderungsgesetz* von 1969 wurde der globalen Nachfragesteuerung noch ein modernes Instrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik hinzugefügt, mit dessen Hilfe die Bundesanstalt für Arbeit in die Lage versetzt werden sollte, qualifikations- und mobilitätsspezifische Engpässe auf dem Arbeitsmarkt vorausschauend zu beseitigen und die Lage benachteiligter Personengruppen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern.

Beide Gesetze waren von einem breiten Konsens getragen (Große Koalition), und zunächst schien es auch so, als ob mit diesem Modell ein tragfähiges Konzept zur Bewältigung wirtschaftlicher Krisen gefunden worden wäre. Dieses Bild erwies sich jedoch als trügerisch. Die durch den Ölpreis-Schock ausgelöste Rezession von 1974/75 war der erste ernsthafte Prüfstein für die Validität des in sich stim-

mig scheinenden Modells deutscher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Diesen Test hat das Modell jedoch nur teilweise bestanden. Zwar konnte die Inflation unter Kontrolle gebracht und die internationale Wettbewerbsfähigkeit (positive Leistungsbilanz) gewahrt werden, dafür schnellte jedoch die Arbeitslosigkeit auf Millionenhöhe und die Beschäftigung ging real zurück. Im Vergleich zu anderen Ländern hatte die Bundesrepublik die erste schwere Krise jedoch noch mit einem heilen Auge überstanden. Die durch den zweiten Ölpreis-Schock ausgelöste Krise 1980/81 wurde jedoch zu einem beschäftigungspolitischen Desaster: die Arbeitslosigkeit verdoppelte sich noch einmal in kurzer Zeit und verharrt seitdem auf einem Niveau von über zwei Millionen; das Beschäftigungsniveau sank weiter und konnte erst in jüngster Zeit in einen leicht positiven Trend gewendet werden; zeitweise war auch die internationale Wettbewerbsfähigkeit stark bedroht; nur im Bereich der Geldwertstabilität behauptete die Bundesrepublik die Spitzenstellung in der Welt.

Während die Instrumente und Ergebnisse der Wirtschaftspolitik in den westlichen Ländern bis zum Ende der 60er Jahre einander immer ähnlicher geworden waren, haben die gleichen Länder seit Beginn der Krise stark voneinander abweichende Ergebnisse erzielt, denen offenbar unterschiedliche arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Strategien zugrunde lagen. Auf diese Unterschiede konzentriert sich das politikwissenschaftliche Interesse an dem im übrigen zum primären Zuständigkeitsbereich der Wirtschaftswissenschaft gerechneten Feld der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Während die Politikwissenschaft sich auf die Erklärung unterschiedlicher Strategiewahl und den Bedingungen erfolgreicher Implementation konzentriert, bieten die Wirtschaftswissenschaften Erklärungsmodelle für ökonomische Verhaltensreaktionen auf politische Interventionen an. Nötig ist deshalb die gleichzeitige Berücksichtigung politischer und ökonomischer Faktoren im Rahmen eines interdisziplinären Ansatzes der politischen Ökonomie zur Analyse der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Hierbei lassen sich drei Ansätze unterscheiden, die sich jedoch nur zum Teil ausschließen und vielmehr in einem komplementären Verhältnis stehen.

Der *interessen- und machtpolitische* Ansatz erkennt in klassensoziologischen sowie -politologischen Strukturen und Prozessen die Hauptgründe für Entstehen und Persistenz von Massenarbeitslosigkeit. Demographische Entwicklungen, technische Neuerungen, veränderte Präferenz der Nachfrage nach Güter- und Dienstleistungen oder veränderte Knappheitsrelationen auf Grund externer Turbulenzen (wie Ölpreis-Schock) sind allenfalls Auslöser von Beschäftigungskrisen. Parteipolitische Zusammensetzung der Regierung, die machtpolitische Verankerung der Arbeiterbewegung in betrieblichen und nationalen Entscheidungsprozessen sowie das Zusammenspiel der „Sozialpartner“ und ihre Einbettung in staatliche Entscheidungsprozesse sind ausschlaggebende Erklärungsfaktoren für arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Erfolge oder Mißerfolge. Es liegt auch nicht in den mangelnden oder mangelhaften Instrumenten der Arbeitsmarkts- und Beschäftigungspolitik, sondern an denen, die sie einsetzen oder nicht einsetzen (u. a. *Esping-Andersen/Korpi* 1984, *Offe* 1977, *Schmidt* 1983). Dieser Ansatz ist sicherlich ein guter Führer für die Prozeßdynamik politischer Entscheidungen und

Nichtentscheidungen, er kann aber beispielsweise nicht ausreichend erklären, warum in Ländern mit vergleichbarer sozialdemokratischer oder „linker“ Hegemonie unterschiedliche arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Strategien gewählt oder warum bei gleichen Strategien unterschiedliche Resultate erzielt wurden.

Der *entscheidungs- und konflikttheoretische* Ansatz knüpft an dieses Defizit an und thematisiert das Wechselspiel zwischen sich verändernden Rahmenbedingungen der internationalen Ökonomie und den schwer veränderbaren politisch-institutionellen Entscheidungsverhältnissen. Die Vermittlung zwischen beiden wird hier dem Begriff der wirtschaftspolitischen Strategie aufgebürdet, die – selbst noch einmal kontingent – erst darüber entscheidet, ob und auf welche Weise aus weltwirtschaftlichen Veränderungen Vollbeschäftigung oder Massenarbeitslosigkeit, Geldwertstabilität oder Inflation entstehen. Über eine wirksame Vollbeschäftigungsstrategie entscheidet also nicht nur die ökonomische Richtigkeit, sondern auch die institutionelle Machbarkeit. Bestimmte Strategien setzen bestimmte Entscheidungsstrukturen voraus, während umgekehrt bestimmte Entscheidungsstrukturen nicht schon die richtige Strategiewahl garantieren; hier kommen wieder die politischen Interessen und Machtkonstellationen zum Zuge. Die Keynesische Nachfragesteuerung beispielsweise bedarf einer integrierten und zentralisierten Entscheidungsstruktur, um die sachliche wie soziale Konzertierung von Einkommens-, Fiskal- und Geldpolitik herbeizuführen. Diese institutionelle Bedingung ist in der Bundesrepublik nach Auffassung eines führenden Vertreters dieses Ansatzes nicht (mehr) gegeben. Die „Interaktionskrise“ zwischen den Sozialpartnern und die Autonomie der auf Geldwertstabilität fixierten Bundesbank blockieren eine derartige Konzertierung; darüber hinaus engt die zunehmende Verflechtung des internationalen Kapitalmarkts den Spielraum einer autonomen Fiskal- und Geldpolitik ein (Scharpf 1987). Darum bleibt – nach Scharpf – nur noch die Umverteilung der Arbeit als eine derzeit mögliche Vollbeschäftigungsstrategie. Ob diese Strategie tatsächlich gewählt wird, hängt von den politischen Mehrheiten ab. In dieser Hinsicht wird Pessimismus angezeigt: „Für die große Mehrheit der Wähler ist Arbeitslosigkeit nach wie vor ein ‚altruistisches‘ Thema, das sie nicht unmittelbar in den eigenen Interessen berührt. Arbeitslos werden immer nur die anderen“ (Scharpf 1985: 21).

Der *entscheidungs- und konflikttheoretische* Ansatz führt zu plausiblen Erklärungsmustern über die großen Züge im Wechselspiel ökonomischer Rahmenbedingungen und politisch-institutioneller Entscheidungsverhältnisse; in Fragen der effektiven Ausgestaltung der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Instrumente und ihrer tatsächlichen Wirkung läßt uns dieser Ansatz jedoch weitgehend im Stich. Zur Lösung solcher Fragen führt die *Implementations- und Evaluierungstheorie* weiter, unter deren Blickwinkel der Hauptteil des folgenden Beitrags gestaltet werden soll. Außerdem beschränke ich mich auf die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und ihre wachsende Bedeutung im Rahmen beschäftigungsorientierter Finanz- und Geldpolitik. Damit soll die Bedeutung der beiden anderen skizzierten Ansätze sowie der globalen Beschäftigungspolitik nicht gemindert werden. Die Beschränkungen sind jedoch aus Kompetenz- und nicht zuletzt aus Platzgründen angebracht.

Im folgenden wird zunächst in groben Zügen die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bilanz der 70er Jahre und der ersten Hälfte der 80er Jahre gezogen (Kapitel 1). Danach werden die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik vorgestellt und empirische wie theoretische Indizien für ihre Wirksamkeit gesammelt (Kapitel 2). Abschließend wird auf die Bedeutung institutioneller und politischer Entscheidungsverhältnisse für Entwicklung und Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik hingewiesen (Kapitel 3).

1 Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bilanz der 70er und 80er Jahre

In den 60er Jahren herrschte – ausgenommen 1966/67 – Vollbeschäftigung, Ende der 60er Jahre und anfangs der 70er Jahre sogar Überbeschäftigung oder Arbeitskräftemangel, der durch die Zuwanderung von 2,5 Millionen ausländischen Arbeitnehmern ausgeglichen wurde. Mitte der 70er Jahre stieg der jahresdurchschnittliche Arbeitslosenbestand auf eine Millionen, in den 80er Jahren auf über zwei Millionen an. Die Zahl der beschäftigten ausländischen Arbeitnehmer fiel fast um eine Million, ein Großteil davon mußte das Land wieder verlassen. Ein Teil der relativ günstigen Arbeitsmarktbilanz der 70er Jahre wurde also durch den Export der Arbeitslosigkeit erzielt. Eine weitere starke Reduzierung der ausländischen Arbeitnehmer ist weder möglich noch wünschenswert; viele Ausländer haben einen unbefristeten Aufenthaltsstatus erworben, viele Ausländer – zunehmend auch Qualifizierte – sind wirtschaftlich unersetzlich geworden.

Eine weitere Entlastung der Arbeitsangebotsseite wurde durch die Verringerung der Erwerbsquoten erzielt: Auf Grund sozialpolitischer Regelungen sank z.B. die Erwerbsquote der Männer im Alter von 60 bis 64 Jahren von 75% (1970) auf 33% (1985); auf Grund bildungspolitischer Maßnahmen sank die Erwerbsquote der Männer im Alter von 15 bis 19 Jahren von 55% (1970) auf 48% (1985). Bei konstanter Erwerbsbeteiligung von 1963 wäre das Angebot männlicher Erwerbspersonen 1982 um fast zwei Millionen höher gewesen (*Schettkat* 1987: 255). Im Gegensatz beispielsweise zu Schweden oder USA ist die Angebotsbilanz bei den Frauen in etwa gleich geblieben: der Steigerung der Erwerbsbeteiligung auf Grund eines veränderten Rollenverständnisses stehen gleich hohe „Entlastungseffekte“ auf Grund sozial- und bildungspolitischer Maßnahmen gegenüber. Diesen sozial- wie bildungspolitischen Entlastungseffekten sind für die Zukunft Grenzen gesetzt: hierfür können finanzielle (Grenzen des Sozialstaats), pädagogische (Grenzen der Verschulung) und soziale (Grenzen der sozialen Segmentation) Gründe genannt werden. In Zukunft wird – auf Grund der Befreiung der Frauen von der sozial und kulturell festgelegten Rolle der Hausfrau – der zusätzliche Angebotseffekt die sozial- und bildungspolitischen Entlastungseffekte überwiegen.

Die regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit sind erheblich. Im Gegensatz beispielsweise zu Italien gibt es jedoch kein Süd-Nord, sondern ein Nord-Süd-Gefälle der Arbeitslosigkeit. Im Norden gibt es Regionen mit einem Niveau von

20%, im Süden Regionen mit 4% Arbeitslosigkeit, was nahezu Vollbeschäftigung bedeutet. (Zur Schärfung des historischen Gedächtnisses sei jedoch daran erinnert, daß die Bundesregierung 1969 die Zielmarke der Vollbeschäftigung bei 0,8% festlegte!) Dem Arbeitslosigkeitsgefälle entspricht umgekehrt ein Gefälle des Beschäftigungswachstums von Süden nach Norden. Die Ursachen dieser Differenzen sind im wesentlichen sektoraler Art (Albrecht/Schmid 1985). Den Krisenbranchen Kohle-Bergbau, Stahlindustrie, Werftindustrie und Baugewerbe stehen innovationsfähige und exportstarke traditionelle Industrien, z.B. Automobil- und Maschinenbau, Elektrotechnik und Feinmechanik und neue Wachstumsbereiche wie Informations- und Datenverarbeitung, Luft- und Raumfahrt oder Medizintechnik gegenüber. Aber auch im Dienstleistungsbereich vollzieht sich ähnliches, was bisher noch zu wenig beachtet wurde: Auf der einen Seite finden wir alt-tertiäre Zentren wie Hamburg und Bremen mit einem Übergewicht an traditionellen distributiven Dienstleistungen (Groß- und Einzelhandel, Transport und Verkehr), auf der anderen Seite moderne Dienstleistungszentren wie München und Frankfurt mit einem starken und weiter ansteigenden Gewicht produktionsorientierter Dienstleistungen. Je weiter aber die sektoralen Wachstumsraten divergieren, desto fragwürdiger werden ausschließlich globale nachfragesteuernde Maßnahmen. Bei einer globalen Nachfrageausweitung über eine expansive Geld- und Fiskalpolitik ohne flankierende angebotssteuernde Arbeitsmarktpolitik bestünde die Gefahr konjunktureller Überhitzung in den ohnehin stark wachsenden Branchen und Regionen, mit der Folge inflationärer Preisauftriebstendenzen, ohne daß die strukturellen Probleme in den Krisensektoren und -regionen wesentlich verbessert würden. Eine globale Kostenentlastung der Unternehmen, beispielsweise durch eine weitere Zinssenkung, käme zwar auch den Krisenbranchen zugute, änderte aber wenig an ihren strukturellen Anpassungsproblemen infolge veränderter Bedingungen des Weltmarktes oder der Nachfrage.

Neben den Unterschieden im Niveau der Arbeitslosigkeit und den unterschiedlichen sektoralen Wachstumsraten wird die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dadurch erschwert, daß sich ein großer Bestand an schwer vermittelbaren Dauerarbeitslosen gebildet hat. In den zehn Jahren von 1974 bis 1983 haben die Arbeitsämter insgesamt 33 Millionen „Arbeitslosigkeitsfälle“ registriert. Diese Meldungen kamen jedoch „nur“ von 12,5 Millionen verschiedenen Personen, das entspricht etwa einem Drittel der Erwerbspersonen in diesem Zeitraum. Jeder, der sich in diesen Jahren arbeitslos gemeldet hat, war also im Durchschnitt 2,6 mal und oft lange arbeitslos (Karr 1983). In anderen Worten: zwei Drittel der Erwerbspersonen waren *nicht* von Arbeitslosigkeit betroffen. Von daher rührt das in der Publizistik geprägte Schlagwort der „Zwei-Drittel-Gesellschaft“. Noch 1979 fanden zwei Drittel der Arbeitslosen innerhalb von zwei Monaten einen Arbeitsplatz (Freiburghaus 1980), 1985 dagegen war fast ein Drittel der Arbeitslosen länger als ein Jahr beim Arbeitsamt gemeldet. 1982 dauerte die Arbeitslosigkeit durchschnittlich sechs Monate, 1984 bereits durchschnittlich acht Monate (ANBA 1986: 329). 1970 waren nur knapp ein Zehntel der Arbeitslosen an einem Stichtag länger als ein Jahr arbeitslos, 1985 waren es schon knapp ein Drittel. Diese Langzeitarbeitslosen, die sich in den besonders stark von Arbeitslosigkeit

betroffenen Regionen konzentrierten, können ohne aktive Arbeitsmarktpolitik ihr Arbeitsvermögen, also ihre Qualifikation im weitesten Sinne, kaum erhalten, geschweige denn verbessern.

Dasselbe trifft auch für viele Arbeitslose zu, die den Einstieg in den regulären Arbeitsmarkt nicht schaffen. Auch sie konzentrieren sich in den strukturschwachen ländlichen Regionen, in den monostrukturierten Industriegebieten und neuerdings auch in den alttertiären Zentren. Im Vergleich zu den meisten westlichen Industrienationen ist das Problem der Jugendarbeitslosigkeit zwar geringer, weil das sogenannte „duale“ Lehrlingssystem wenigstens den meisten der Jüngeren einen betrieblichen Ausbildungsplatz garantiert. Das ist der Grund dafür, daß die Arbeitslosenquote der Jugendlichen im Alter von 16 bis 24 Jahren in der Bundesrepublik nur leicht über dem nationalen Durchschnitt liegt, in anderen Ländern (z. B. Frankreich, Italien, USA) dagegen bis zu dem Dreifachen des nationalen Durchschnitts ausmacht. Das Problem der Eingliederung in den regulären Arbeitsmarkt nach der betrieblichen Lehre gestaltet sich aber zunehmend schwieriger, wie an den steigenden Anteilen der Arbeitslosigkeit Jugendlicher an der sogenannten „zweiten Schwelle“ (20-24) abgelesen werden kann. Die Arbeitsmarktbilanz, die hier nur in groben Zügen geschildert werden konnte, sieht also wesentlich ungünstiger aus als vor zehn oder gar vor fünfzehn Jahren. Sie würde aber noch erheblich schlechter aussehen, hätte es keine aktive Arbeitsmarktpolitik in diesen Jahren gegeben. Das soll im folgenden gezeigt werden.

2 Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik und ihre Wirksamkeit

Der Grundgedanke moderner Arbeitsmarktpolitik wird oft mit dem Begriff „*aktive Arbeitsmarktpolitik*“ umschrieben. Damit soll ausgedrückt werden, daß alle erdenklichen Maßnahmen zu ergreifen sind, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu verkürzen. Im Arbeitsförderungsgesetz wird diesem Gedanken dadurch Rechnung getragen, daß alle vorbeugenden Instrumente, die der Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehen, gesetzlichen Vorrang vor der Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe haben: Die bloße Zahlung von Lohnersatzleistungen wird darum oft auch mit dem Begriff der „*passiven Arbeitsmarktpolitik*“ gekennzeichnet. Die Bundesanstalt für Arbeit ist also gesetzlich verpflichtet, alle denkbaren Möglichkeiten zu prüfen und in die Tat umzusetzen, um Arbeitslosigkeit zu verhindern oder zumindest zu verkürzen. Deshalb müssen auch die Betriebe drohende Massenentlassungen und auch alle Veränderungen, die zur Arbeitslosigkeit führen könnten, der Bundesanstalt melden (§ 8 AFG), damit sie vorbeugende Maßnahmen in die Wege leiten kann. Dieser Meldepflicht wird allerdings nur ungenügend Folge geleistet.

Welche Möglichkeiten stehen nun der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung, um Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder wenigstens abzukürzen?

2.1 Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung und Berufsberatung

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

Es versteht sich von selbst, daß nur dann Arbeit vermittelt werden kann, wenn auch offene Stellen da sind. Das Verhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen – 21 : 1 im Jahre 1985 – ist jedoch seit langem so schlecht, daß der Handlungsspielraum der Arbeitsmarktpolitik sehr eingeschränkt ist. Öffentliche Arbeitsvermittlung ist dann am wirkungsvollsten und notwendigsten, wenn sich Angebot und Nachfrage einigermaßen gleichen und es vorwiegend darum geht, angebotene und nachgefragte Qualifikationsprofile zusammenzuführen. Dennoch: auch bei schlechter Arbeitsmarktlage kann ein gut ausgebautes System der Arbeitsvermittlung viel dazu beitragen, durch rasche Besetzung der wenigen offenen Stellen Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Und auch bei hoher Arbeitslosigkeit gibt es immer wieder regionale, sektorale oder berufliche Engpässe an Arbeitskräften, zu deren Schließung die Arbeitsvermittlung beitragen kann. Seit einiger Zeit wird die computer-unterstützte Arbeitsvermittlung ausgebaut, die zu einer Beschleunigung der Vermittlung, vor allem der überregionalen, beitragen wird.

Bei schlechter Arbeitsmarktsituation kommt der Arbeitsvermittlung zunehmend sozialpolitische Bedeutung zu: Ältere, gesundheitlich eingeschränkte oder behinderte Arbeitslose haben dann kaum noch eine Chance, einen Arbeitsplatz zu finden. Sie zählen zu den sogenannten „Schwervermittelbaren“. Dies ist jedoch weniger ein persönliches Merkmal – denn in guten Zeiten finden die meisten dieser Personen mühelos einen Arbeitsplatz –, sondern Folge der überdimensionierten Anforderungen der Betriebe und der Handlungszwänge, denen die Arbeitsvermittler in einer Situation der Massenarbeitslosigkeit vor einem Dilemma stehen: Sie sollen und wollen Vermittlungserfolge aufweisen, auf der anderen Seite hängt die Vermittlung eines sogenannten „Schwervermittelbaren“ von intensiver Betreuung- und Beratungstätigkeit ab. Dazu haben jedoch die meisten Vermittler

keine Zeit, und die Betriebe sehen es auch nicht gerne, wenn sie immer nur mit „Problemfällen“ ankommen. In der Praxis verfahren viele Vermittler deshalb so, daß sie die Arbeitslosen schlicht in zwei Kategorien einteilen: in „Vermittelbare“ und „Schwervermittelbare“, wobei sie ihre Aufmerksamkeit dann überwiegend den Vermittelbaren zuwenden. Dazu kommt ein weiteres Dilemma: Der Arbeitsvermittler im Arbeitsamt ist auch in die Feststellung und Kontrolle von Ansprüchen auf Arbeitslosengeld eingeschaltet. Je mehr Arbeitslose zu ihm kommen, desto mehr wird er von solchen Aufgaben beansprucht, so daß ihm kaum noch Zeit für intensive Arbeitsvermittlung bleibt. Das gilt auch für andere Aufgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik, deren Umsetzung ihm anvertraut sind. Wie beim Finanzierungssystem (vgl. 3 unten) gibt es auch auf der operativen Ebene der Arbeitsmarktpolitik eine Tendenz der Verdrängung („crowding out“) aktiver durch passive Arbeitsmarktpolitik, wenn die Arbeitslosenzahlen stark ansteigen.

2.2 Förderung der beruflichen Bildung:

Fortbildung, Umschulung, Einarbeitungszuschüsse

Die Förderung der beruflichen Bildung, vor allem der Weiterbildung, ist das Herzstück der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik: knapp ein Drittel aller Ausgaben aktiver Arbeitsmarktpolitik werden heute dafür aufgewandt; im Jahre 1985 waren es z. B. vier Milliarden Mark. Da die Bundesrepublik im Vergleich zu anderen Ländern über ein relativ gut funktionierendes System der beruflichen Erstausbildung verfügt, konzentriert sich die deutsche Arbeitsmarktpolitik auf die Förderung der Umschulung oder beruflichen Fortbildung Erwachsener. Andere Länder, beispielsweise Italien, Frankreich oder Großbritannien, haben wesentlich größere Probleme der Jugendarbeitslosigkeit, so daß ihre Arbeitsmarktpolitik stärker darauf ausgerichtet ist, Defizite des primären Berufsbildungssystems auszugleichen und den Jugendlichen durch Eingliederungsmaßnahmen überhaupt erst einmal eine berufliche Bildung zu vermitteln.

Welche Ziele werden mit der Politik der beruflichen Weiterbildung verfolgt? Die ursprüngliche Idee aktiver Arbeitsmarktpolitik tritt nirgendwo so deutlich zutage wie bei der beruflichen Bildung. Für die Väter des Arbeitsförderungsgesetzes war berufliche Mobilität der Schlüssel moderner Arbeitsmarktpolitik. Das wird in einer Passage aus dem Arbeitsförderungsbericht der Bundesregierung im Jahre 1973 besonders deutlich. Da steht: „Arbeitskräfte können nur dann damit rechnen, im Zuge des Strukturwandels nicht unterwertig beschäftigt zu werden *oder gar freigesetzt zu werden*, wenn sie ihre Qualifikation laufend den Veränderungen in der Arbeitswelt anpassen. *Berufliche Mobilität bewirkt somit unmittelbar, daß Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung als Folge des strukturellen Wandels in engen Grenzen gehalten werden. Dabei kommt wegen des andauernden Arbeitskräftemangels der Vermeidung von unterwertiger Beschäftigung die größere Bedeutung zu.* Häufig werden auch durch berufliche Bildungsmaßnahmen berufliche Entscheidungen, die von vornherein falsch getroffen worden waren, nachträglich berichtigt“ (*Arbeitsförderungsbericht* 1973: 27; Hervorhebung vom Autor).

Tabelle 9.2: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in der
Bundesrepublik Deutschland 1970-1985 (in Mrd. DM)

	1970	1975	1980	1985
(1) Saisonale Maßnahmen ¹	1,30	1,12	1,97	1,44
(2) Konjunkturelle Anpassungs- maßnahmen ²	0,01	2,21	0,47	1,23
(3) Berufliche Bildung ³	0,78	2,87	2,92	4,01
(4) Berufliche Rehabilitation	0,07	0,43	1,65	1,90
(5) Lohnsubventionen zur Wiedereingliederung ⁴	0,13	0,19	0,73	0,36
(6) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	0,01	0,13	1,03	2,22
Summe ›Aktive Arbeitsmarktpolitik‹	2,30	6,95	8,87	11,16
(7) Arbeitslosengeld	0,65	7,77	8,11	14,18
(8) Arbeitslosenhilfe	0,05	0,78	1,54	9,13
(9) Konkursausfallgeld	–	0,26	0,21	0,56
Summe ›Passive Arbeitsmarktpolitik‹	0,70	8,81	9,86	23,87
Arbeitsmarktpolitik insgesamt	3,91	17,84	21,67	39,21
(in % BSP)	(0,6)	(1,7)	(1,5)	(2,1)
Defizit/Überschuß ⁵	– 0,33	– 8,60	– 2,62	2,3
¹ Wintergeld, Schlechtwettergeld u. a. Bauförderungsmaßnahmen; ² Kurzarbeitergeld; ³ Fortbildung, Umschulung, betriebliche Einarbeitung; ⁴ Eingliederungsbeihilfen und sonstige Förderung der Arbeitsaufnahme; ⁵ Defizit oder Überschuß der Bundesanstalt für Arbeit.				
Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen.				

Die Bedeutung, die man der beruflichen Mobilität zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit beigemessen hat, wurde durch zwei nahezu revolutionäre Regelungen im Gesetz unterstrichen. Berufliche Weiterbildung wurde als Rechtsanspruch formuliert, und die damalige finanzielle Förderung (Unterhaltsgeld von etwa 90% des ursprünglichen Nettolohns) stellte einen erheblichen Anreiz zur Inanspruchnahme dieses Rechtsanspruchs dar. Der Aufschwung der beruflichen Weiterbildung blieb dann auch nicht aus: allein von 1970 auf 1975 stiegen die Ausgaben von 0,5 auf 2,5 Mrd. Mark, und die Zahl der Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Förderung nahm von 170.000 auf 270.000 zu. Freilich blieb Kritik nicht aus. Das Beispiel der Frau eines gut verdienenden Ministerialbeamten, die sich – um nicht müßig zu sein – auf Kosten der Beitragszahler zur Landschaftsgärtnerin ausbilden ließ, machte die Runde. Der Arbeitsförderungsbericht von 1973 belegt jedoch, daß solche Fälle nicht typisch waren. Fest steht aber, daß das Arbeitsförderungsgesetz in der alten Fassung vor allem bereits qualifizierte Arbeitnehmer förderte und wenig zur Verbesserung der Qualifikation ungelerner Arbeiter und Arbeiterinnen beitrug.

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

Wie hat sich nun die Veränderung der Zielsetzung und der Förderungsbedingungen auf die Zahl und Struktur der Teilnehmer in beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen ausgewirkt, und wie steht es mit der Effizienz dieser Maßnahmen? Generell läßt sich sagen, daß die Weiterbildungspolitik von ihrer Bedeutung als vorbeugendes Instrument zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder unterwertiger Beschäftigung viel verloren hat. Sie ist zunehmend zu einem Instrument der Minderung der Folgen der Arbeitslosigkeit, d. h. zu einem reaktiven Instrument der Arbeitsmarktpolitik geworden. Das läßt sich in einer Situation der Massenarbeitslosigkeit auch kaum vermeiden, und das bedeutet auch nicht, daß die Weiterbildungspolitik an Wert verloren hat.

Aufgrund der einschränkenden Förderungsbedingungen seit 1975 ist zunächst die Zahl der Teilnehmer drastisch zurückgegangen – anstatt antizyklisch zu wirken war die Weiterbildungspolitik zeitweise prozyklisch. Erst Anfang der achtziger

Jahre hat die Teilnehmerzahl wieder das Niveau von 1975 erreicht: So lag die jahresdurchschnittliche Teilnehmerzahl mit 194.000 im Jahr 1982 etwas über dem Wert von 1975 (189.000). Die „Qualifizierungsoffensive“ der konservativ-liberalen Regierung hat die Teilnehmerzahlen in jüngster Zeit (1986) über 400.000 ansteigen lassen. Die Gefahr einer derartig raschen Ausdehnung der Weiterbildungsmaßnahmen liegt auf der Hand: Ohne ein entsprechendes „inneres Wachstum“ der Planungs-, Durchführungs- und Kontrollkapazitäten der Arbeitsämter werden Qualität der Maßnahmen sinken und Mißbräuche steigen.

Auch in der Struktur der Teilnehmer hat sich Wesentliches verändert: vor der Rezession war der Anteil der Teilnehmer, die vorher arbeitslos waren, sehr gering, mittlerweile liegt er bei zwei Drittel. Da jedoch die Teilnahmebedingungen auf Personen mit kontinuierlicher Erwerbsbiographie zugeschnitten sind, und da die Struktur der Weiterbildungsmaßnahmen immer noch die bereits qualifizierten Erwerbspersonen begünstigt, weist das berufliche Weiterbildungssystem der Bundesrepublik nach wie vor zwei gravierende Mängel auf: Frauen sind immer noch erheblich unterrepräsentiert, wenn sich auch eine leichte Besserung abzeichnet, und nach wie vor erreicht die Weiterbildungspolitik in viel zu geringem Maße die von Arbeitslosigkeit am stärksten betroffene Gruppe auf dem Arbeitsmarkt, nämlich die Erwerbspersonen ohne berufliche Ausbildung: 1985 betrug ihr Anteil an Weiterbildungsmaßnahmen 29%, ihr Anteil an Arbeitslosen jedoch 50% (Weitzel 1983, Weitzel 1984, Maier 1986).

Oft wird auch behauptet, daß an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes vorbeiquifiziert wird und daß eine Verstärkung der beruflichen Weiterbildung nur zu einer höheren Qualifizierung der Arbeitslosen führe. Der erste Vorwurf berührt zwar einen wunden Punkt, trifft aber pauschal nicht zu. Sicher wird in Einzelfällen und auch nicht in wenigen Fällen am Markt vorbeiquifiziert. Das liegt daran, daß unser berufliches Weiterbildungssystem nicht flexibel genug ist, aber auch daran, daß es schwer ist, zukünftige Qualifikationsbedarfe vorauszusehen. Es liegt wohl auch daran, daß unser Weiterbildungssystem noch zu stark verschult ist und daß zu wenig in Betrieben weitergebildet wird. Vor allem ältere Erwachsene drücken nicht gerne die Schulbank mit Jugendlichen. Die Arbeitsmarktpolitiker haben daraus die Konsequenz gezogen, die Weiterbildung in Betrieben stärker als bisher zu fördern und die Kontakte zwischen Arbeitsverwaltung, den verschiedenen Bildungsträgern, den Verbänden und Kammern sowie den Betrieben zu stärken. In allen Arbeitsämtern sollen und sollten Weiterbildungsausschüsse eingerichtet werden, in denen die relevanten lokalen Akteure vertreten sind. Auch gehen manche Betriebe dazu über, im Falle drohender Entlassungen anstelle von Sozialplänen Weiterbildungspläne aufzustellen und mit Hilfe der Arbeitsverwaltung in die Tat umzusetzen; leider sind das noch Einzelfälle.

Welche Bedeutung die Bundesanstalt für Arbeit der Anpassung insbesondere der Arbeitslosen an die technische Entwicklung zumißt, ergibt sich aus einer Erhebung über Auftragsmaßnahmen; das sind von der Arbeitsverwaltung voll finanzierte Bildungsaufträge an etablierte Bildungsträger kommerzieller oder gemeinnütziger Art oder auch an Betriebe mit freien Ausbildungskapazitäten. Danach befanden sich unter 1000 Auftragsmaßnahmen, die der beruflichen Qualifizierung

von Arbeitslosen dienten, 628 Lehrgänge mit Bildungsanteilen „Neue Technologien“ für Arbeitnehmer aus den Berufsgruppen Mechaniker, Werkzeugmacher, Elektriker, Ingenieure, Techniker, Industrie/Werkmeister, Rechnungskaufleute und Bürofachkräfte (Engelen-Kefer 1986: 296f).

Auch der zweite Vorwurf, daß Qualifizierungspolitik keine neuen Arbeitsplätze schafft und ohne Nachfragesteuerung allenfalls nur Arbeitslosigkeit umverteilt (Spahn/Vobruba 1986), trifft einen richtigen Kern. Arbeitsmarktpolitik als Qualifizierungspolitik kann direkt keine neuen Arbeitsplätze schaffen: dies ist vorrangig Sache der globalen Beschäftigungspolitik, die durch ein günstiges Investitionsklima, aber auch durch öffentliche Investitionen mehr Arbeitsplätze schaffen muß; mehr Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen, ist auch Sache der Arbeitszeitpolitik, mit deren Hilfe die verfügbaren Arbeitsplätze gleichmäßiger verteilt werden können. Es ist skandalös, daß Millionen Arbeitslose eine hundertprozentige Arbeitszeitverkürzung erdulden müssen, während Millionen von Erwerbspersonen keinen Einkommensverlust hinnehmen müssen und ihr Einkommen zum Teil noch mit Überstunden aufbessern können. Dennoch: auch Qualifizierungspolitik kann zur Schaffung neuer Arbeitsplätze auf indirekte Weise beitragen. Untersuchungen bestätigen immer wieder die Existenz von Qualifikationsengpässen, vor allem in kleineren und mittleren Betrieben, die keine vorausschauende Qualifizierungspolitik betreiben und dazu auch kaum in der Lage sind (Garlichs/Maier 1982). Die Qualifikationsstruktur der Arbeiter und Angestellten hat vor allem mit der Revolution der Mikroelektronik nicht Schritt gehalten. Außerdem wird immer deutlicher, daß die Entdeckung neuer Märkte eine Unternehmerfunktion ist, die nicht mehr wie zu Opas Zeiten überwiegend auf die Spitze der Unternehmensleitung beschränkt bleiben kann. Diese Unternehmerfunktion wird zunehmend auf qualifizierte Mitarbeiter verlagert, was wiederum darauf hinweist, daß eine Erweiterung betrieblicher Mitbestimmung parallel zur offensiven Qualifizierungspolitik einen wichtigen Beitrag zur Lösung von Beschäftigungsproblemen leisten könnte.

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

Nicht zu vergessen ist, daß berufliche Weiterbildung – vor allem, wenn sie in Form von Vollzeitkursen stattfindet – eine Entlastung des Arbeitsmarktes herbeiführt. Personen, die sich ein, zwei oder gar drei Jahre voll der beruflichen Weiterbildung widmen, treten nicht als Arbeitsangebot auf dem Arbeitsmarkt auf. Man schätzt diesen Entlastungseffekt in der Bundesrepublik auf 60.000 bis 100.000 Personen, die sonst arbeitslos wären (Autorenngemeinschaft 1984, Schmid 1982b). Mit der starken Ausdehnung der Teilnehmerzahlen als Folge der „Qualifizierungs-offensive“ in jüngster Zeit dürfte dieser Entlastungseffekt gestiegen sein. Das Beispiel Schweden zeigt, daß es viel mehr sein könnten, ohne daß damit ein wesentlicher Verlust der arbeitsmarktpolitischen Wirksamkeit oder Effizienz verbunden

wäre. Voraussetzung dazu wäre freilich eine Verbesserung und Erweiterung der Management-Kapazitäten der Arbeitsverwaltung (*Schmid 1982a*).

2.3 Instrumente der Arbeitsmarktpolitik für schwervermittelbare Arbeitslose

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

Lohnkostenzuschüsse werden zur Eingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser in den regulären Arbeitsmarkt verwendet. Diese sogenannten *Eingliederungsbeihilfen* bestehen aus 50 bis 70% Lohnkostenzuschüssen für die Dauer bis zu einem Jahr. Dabei muß sich seit 1981 der Arbeitgeber verpflichten, den geförderten Beschäftigten mindestens für die Zeit der Förderungsdauer „nachzubeschäftigen“, anderenfalls ist der Subventionsbetrag zurückzuzahlen. Seit 1981 wird die Förderung auch enger an tatsächlich in der Person liegende Vermittlungshemmnisse gekoppelt (gesundheitliche Einschränkung, Alter, Dauer der Arbeitslosigkeit u. a.). Anlaß für diese Einschränkungen waren erhebliche Mitnahmeeffekte (Einstellung von Arbeitslosen, die auch ohne Lohnsubvention zustande gekommen wären) oder auch Rotationseffekte oder Verdrängungseffekte (systematischer Austausch von nicht-subventionierten gegen subventionierte Arbeitskräfte) (*Schmid 1980: 242*). Mit den einschränkenden Bedingungen ist auch die Anreizwirkung dieses Instruments gesunken. Bei einem Niveau von zwei Millionen Arbeitslosen haben die Betriebe ausreichende Möglichkeiten, ihren Bedarf an leistungsfähigen und qualifizierten Arbeitskräften auf dem freien nicht-subventionierten Arbeitsmarkt zu decken. Die Zahl der geförderten Personen sank von etwa 100.000 Ende der 70er Jahre auf rund 40.000 im Jahre 1985.

Evaluierungen zeigen zwar relativ gute Verbleibsquoten von mit Lohnzuschüssen eingegliederten Personen, allerdings bestätigen sie auch, daß ein erheblicher Teil dieses Personenkreises nur dann dauerhaft eingegliedert werden kann, wenn sie mehrfach gefördert werden. So zeigt eine Verbleibsuntersuchung, daß die Hälfte der Betroffenen in den letzten fünf Jahren bereits mehrfach arbeitslos waren und daß für 40% in dieser Zeit weitere Arbeitsförderungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Man spricht in diesem Zusammenhang von „Förderungsketten“ (*Kühl 1987: 372, Brinkmann 1985*). Aus der Erkenntnis der eingeschränkten Wirksamkeit dieser Maßnahme ist die Arbeitsverwaltung zunehmend dazu übergegangen, an den tatsächlichen Defiziten des schwervermittelbaren Personenkreises anzusetzen: in Übungswerkstätten und Übungsfirmen werden berufliche Grundqualifikationen vermittelt und Arbeitsmotivation gefestigt. Die Wiedereingliederungserfolge aus diesen Institutionen sind relativ günstig (*Semlinger/Pohl 1982*), aber eben doch nur ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Anstren-

gungen müßten trotzdem verstärkt und mit intensiven Vermittlungs- und Betreuungsleistungen gekoppelt werden.

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

Mit ABM können Arbeiten gefördert werden, die „im öffentlichen Interesse“ liegen. Diese Arbeiten müssen aber auch dem Kriterium der Zusätzlichkeit genügen, reguläre öffentliche Aufgaben dürfen damit also nicht gefördert werden. Als Träger solcher Maßnahmen kommen daher vor allem Kommunen und Träger der freien Wohlfahrtspflege, in Ausnahmefällen auch private Unternehmen in Frage. Bevorzugt sollen dabei schwervermittelbare Arbeitslose für ein Jahr, in Ausnahmefällen auch für zwei bis drei Jahre zugewiesen werden, wobei dem Träger 60 bis 100% des Arbeitsentgelts als Lohnkostenzuschuß gewährt wird. Sachkostenzuschüsse oder Darlehen können als Ergänzung hinzukommen. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben allerdings erst seit 1974 eine arbeitsmarktpolitische Bedeutung erlangt. Die Zahl der geförderten Arbeitslosen betrug damals 16.000 und stieg auf 52.000 im Jahre 1979. Zunächst wurden vor allem bauwirksame Projekte gefördert, später traten immer stärker soziale Dienste sowie öffentliche Büro- und Verwaltungstätigkeiten in den Vordergrund. Land-, Forst- und gartenwirtschaftliche Tätigkeiten sowie das Säubern und Pflegen von Parkanlagen sind traditioneller ABM-Bestandteil.

Anfang der 80er Jahre wurden kritische Stimmen immer lauter, die behaupteten, daß mit ABM reguläre öffentliche Aufgaben substituiert oder daß nutzlose Projekte in den Sand gebaut würden. Berühmt wurde der Bau einer Turnhalle, die dann nicht genutzt wurde. Die Gewerkschaften bremsen, da sie einen Zusammenhang mit der Ausweitung der ABM und dem Abbau der regulären Beschäftigung im öffentlichen Dienst festzustellen glaubten. Auch machte sich Enttäuschung über den geringen Anteil von Teilnehmern, denen der Übergang in dauerhafte Beschäftigung gelang, breit. Der Konjunkturabschwung 1980/81 und die Verdoppelung der Arbeitslosenzahlen führten die Bundesanstalt für Arbeit in rote Zahlen, und der Bund mußte wieder hohe Milliardenbeträge zuschießen. Das Zusammentreffen dieser Faktoren war die Ursache dafür, daß die ABM-Teilnehmerzahlen sozusagen prozyklisch in den Keller gingen: 1982, auf dem Höhepunkt der Rezession, erreichten sie einen Tiefpunkt von 29.000. Erst 1983 erinnerten sich die Politiker wieder an die Wirksamkeit der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Neben den steigenden Teilnehmerzahlen – zur Zeit sind etwa 100.000 Arbeitslose in ABM beschäftigt – kann man das an der Ausgabenentwicklung ablesen: 1982 wurden knapp eine Milliarde Mark für ABM aufgewendet, 1985 waren es schon 2,2 Milliarden Mark (vgl. Tabelle 9.2).

Die Arbeitsmarktpolitiker erinnerten sich vor allem wieder an die Tatsache, daß Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen kaum mehr, eher sogar weniger kosten als die Arbeitslosigkeit, weil neben der eingesparten Arbeitslosenunterstützung wieder Steuer- und Beitragseinnahmen in die Kassen fließen. Auch haben Wirkungsanalysen die Nützlichkeit vieler ABM-Projekte nachgewiesen und festgestellt, daß den meisten Arbeitslosen eine nützliche Beschäftigung immer noch lieber ist, als bloßer Unterstützungsempfänger zu sein (*Hellmich* 1982, *Maier* 1982, *Spitznagel* 1979). Und schließlich entdeckten die Bundespolitiker, daß der Bundeshaushalt aufgrund der fiskalischen Kosten/Nutzen-Struktur Mehreinnahmen erzielt, während die Gemeinden kräftig dazuzahlen müssen (*Bruche/Reissert* 1985: 99).

Für die Gemeinden lohnt sich die Mitfinanzierung von ABM trotzdem, wenn die Projekte unmittelbar „gemeinde-nützig“ sind (was bei den meisten Projekten der Fall sein wird), und natürlich besteht nach wie vor der Anreiz, reguläre kommunale Aufgaben durch ABM-Projekte zu substituieren. Da die Grenzen zwischen regulären und zusätzlichen Aufgaben fließend sind, lassen sich Substitutionseffekte im gewissen Umfang nicht vermeiden. Dazu kommt, daß die Gewerkschaften, die neben dem Bund und der Bundesanstalt für Arbeit an einer Kontrolle der Substitution interessiert sind, in einem Dilemma stehen: einerseits müssen sie gegen einen Abbau der Beschäftigung im öffentlichen Dienst kämpfen, andererseits können sie mangels anderer Alternativen zumindest nicht offensiv gegen ABM gehen.

Für die Bundespolitiker wiederum lohnen sich ABM um so mehr, je mehr sie infolge langanhaltender Arbeitslosigkeit zur steuerfinanzierten Zahlung der Arbeitslosenhilfe gezwungen werden. Da zur Zeit fast jeder zweite Leistungsempfänger Arbeitslosenhilfe bezieht, und der Bund im Jahre 1985 schon 9,1 Mrd. Mark Arbeitslosenhilfe zahlen mußte, besteht mittlerweile auch für den Bund ein fiskalischer Anreiz, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen weiter auszubauen. Außerdem lassen sich genügend gesellschaftliche Bedarfsbereiche identifizieren – etwa im Umweltschutz oder im Bereich energiesparender Maßnahmen –, die eine sinnvolle Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ermöglichen.

2.4 Sonstige Instrumente der Arbeitsmarktpolitik:

berufliche Rehabilitation, Förderung der Bauwirtschaft, Kurzarbeitergeld

Die bisher vorgestellten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik umfassen zur Zeit nur etwa die Hälfte der Ausgaben, die einleitend als „aktive Arbeitsmarktpolitik“ gekennzeichnet wurden. Die weiteren Aufgabenbereiche der Arbeitsmarktpolitik können in diesem Rahmen nur noch kurz umrissen werden: es sind dies die berufliche Rehabilitation, die Förderung der Bauwirtschaft und das Kurzarbeitergeld. Die Bundesanstalt für Arbeit ist im Laufe der 70er Jahre durch Gesetzesänderungen zur finanziellen wie operativen Schaltstelle für die Aufgabe der *beruflichen Rehabilitation* geworden. Während in ihrem Budget des Jahres 1970 nur 70 Millionen Mark für Rehabilitation ausgewiesen waren, betrug dieser Ausgabenposten im Jahre 1985 bereits 1,9 Milliarden Mark (vgl. Tabelle 9.2). Allerdings reflektiert

diese Ausgabensteigerung nur zum Teil zusätzliche Leistungen, ein Großteil ist nur Ausdruck einer Verschiebung finanzieller Lasten. Das Ziel der Rehabilitation ist, durch medizinische wie berufliche Förderungsmaßnahmen Behinderte in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Aktivität der Bundesanstalt für Arbeit deckt dabei nur einen Teil, wenn auch mittlerweile den größeren, aller Rehabilitationsbemühungen. Die Träger der Renten-, Kranken- und Unfallversicherungen sind an diesem Aufgabenbereich nach wie vor ebenfalls beteiligt (ausführlicher dazu *Semlinger* 1983, *Semlinger/Schmid* 1985).

Die *Förderung der Bauwirtschaft* besteht überwiegend in den Instrumenten des Schlechtwettergeldes und der produktiven Winterbauförderung. Beim *Schlechtwettergeld* erhalten Bauarbeiter für Arbeitsstunden, die aufgrund der schlechten Witterung ausfallen mußten, einen Lohnersatz in Höhe des Arbeitslosengeldes; darum wird das Schlechtwettergeld auch aus dem allgemeinen Fonds der Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Wie bei der Kurzarbeit soll das Schlechtwettergeld für die Aufrechterhaltung von Beschäftigungsverhältnissen sorgen, was dem Sicherheitsbedürfnis sowohl der Beschäftigten als auch der Betriebe entgegenkommt. Tatsächlich stellt diese Art der Förderung eine nicht unerhebliche Subventionierung der Bauwirtschaft durch die Solidargemeinschaft aller Arbeitnehmer dar (*Bruchel/Reissert* 1985: 156). Die *produktive Winterbauförderung* zahlt Arbeitgebern des Baugewerbes Zuschüsse oder Darlehen, um bestimmte Mehrkosten für die Weiterführung der Bautätigkeit bei ungünstigen Witterungsverhältnissen im Winter abzudecken; Arbeitnehmer erhalten bei Weiterführung der Bautätigkeit ein auf den Stundenlohn aufgeschlagenes „Wintergeld“. Seit 1972 wird die produktive Winterbauförderung aus einer Umlage der Arbeitgeber des Baugewerbes finanziert (*Bruchel/Reissert* 1985: 40 ff.).

Mit dem Instrument der Kurzarbeit soll konjunkturelle, zum Teil auch friktionelle Arbeitslosigkeit vermieden werden. In einem Betrieb wird Kurzarbeitergeld gewährt, wenn „ein Arbeitsausfall eintritt, der auf wirtschaftlichen Ursachen einschließlich betrieblicher Strukturveränderungen oder auf einem unabwendbaren Ereignis beruht“ (§ 64 AFG). Der Arbeitsausfall muß eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreiten und darf nicht witterungs-, saisonal- oder branchenüblich sein. Das Kurzarbeitergeld, das sich an der Lohnersatzrate des Arbeitslosengeldes orientiert, wird maximal sechs Monate, in Ausnahmefällen bis zu 24 Monaten gewährt. Ausgaben und Teilnehmerzahlen schwanken entsprechend der konjunkturellen Entwicklung. Insgesamt ist jedoch ein ansteigender Trend zu beobachten. Während in den beiden Rezessionsjahren 1966/67 durchschnittlich 80.000 Erwerbstätige kurzarbeiteten, waren es in den Rezessionsjahren 1982/83 640.000.

Kurzarbeit ist das kostenwirksamste von allen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und verteilt konjunkturell bedingte Arbeitsausfälle nicht auf die Schultern von wenigen Vollzeitarbeitslosen, sondern auf die Schultern von vielen Teilzeitarbeitslosen. Außerdem werden den Betrieben die qualifizierten Arbeitskräfte erhalten, Entlassungs- und Einstellungskosten werden gespart. Aber es gibt auch Schwächen bei diesem Instrument: Es tendiert zur Erhaltung strukturschwacher Betriebe, bei branchenbedingt üblicher und immer wiederkehrender Kurzarbeit lassen sich Mitnahmeeffekte nicht ganz vermeiden, und Kurzarbeit kommt über-

wiegend den Stammebelegschaften zugute; sogenannte Randbelegschaften mit befristeten Arbeitsverhältnissen und die bereits Arbeitslosen profitieren davon weniger. Insgesamt ist das Instrument der Kurzarbeit jedoch recht positiv einzuschätzen (Fleckenhar 1979, Schmid/Semlinger 1980, Schmid 1982b).

2.5 Entlastungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik

Damit ist der Wirkungsbereich der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik abgesteckt. Es wurde gezeigt, daß die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik, die Arbeitslosigkeit zahlenmäßig zu verringern oder zu verkürzen, begrenzt sind. Werden die wichtigsten beschäftigungswirksamen Instrumente zusammengefaßt, nämlich berufliche Weiterbildung, Kurzarbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, dann errechnet sich ein unmittelbarer Entlastungseffekt von rund 300.000, in jüngster Zeit vielleicht bis zu 400.000 Personen (vgl. Tabelle 9.3). D. h., die Arbeitsmarktpolitik vermeidet Arbeitslosigkeit unmittelbar etwa in der Größenordnung von 1,5 bis 2% der abhängigen Erwerbspersonen. In anderen Worten: die Arbeitslosenquote wäre etwa um 1,5 bis 2 Prozentpunkte höher als sie jetzt schon ist. Das ist bei der Größenordnung einer Arbeitslosenquote von zur Zeit 9 Prozent sicherlich ein bescheidener Beitrag, aber es ist erheblich mehr als nichts. Damit sind die indirekten beschäftigungswirksamen Beiträge der Arbeitsmarktpolitik noch nicht eingerechnet, die sich durch Steigerung der Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit mittels Qualifizierungspolitik oder durch besseres Zusammenpassen von Angebot und Nachfrage mittels Arbeitsberatung und -vermittlung ergeben können. Einen indirekten Beitrag leistet auch die Arbeitslosenversicherung, indem sie durch die relativ gute Absicherung der Leistungsberechtigten die Mobilitätsbereitschaft fördert. Diesen indirekten positiven Effekten stehen sicherlich auch Verluste, die sich z. B. durch Mitnahmeeffekte oder durch negative Leistungsanreize (sog. „moralisches Risiko“) der sozialen Sicherung ergeben können. Nahezu alle seriösen Untersuchungen zeigen jedoch, daß beispielsweise die Dauer der Arbeitslosigkeit durch Arbeitslosengeld nur geringfügig erhöht wird, und daß dieser verlängerten Sucharbeitslosigkeit auch positive Effekte (besseres „matching“) gegenüberstehen können (Burtless 1986, Schmid/Reissert/Bruche 1987).

Wie das schwedische Beispiel zeigt, ist der quantitative Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit nicht auf die von der Bundesrepublik erreichten Dimensionen begrenzt. Die quantitativen Entlastungseffekte in Schweden erreichen etwa den doppelten bis dreifachen Umfang (Johannesson/Schmid 1980, Schmid 1982a), allerdings mit einem deutlich sinkenden beschäftigungswirksamen Grenznutzen. Es ist jedoch unzulässig, die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik nur an ihrem unmittelbaren Beschäftigungseffekt zu messen. Wie schon mehrfach angedeutet, sind auch andere funktionale Auswirkungen zu berücksichtigen: der makro-ökonomische Stabilisierungseffekt (antizyklische Erhaltung der Kaufkraft), die Verteilungseffekte in personeller und regionaler Hinsicht sowie die sozialen Integrationswirkungen, die sich nicht in Heller und Pfennig ausrechnen lassen.

Tabelle 9.3: Teilnehmer an Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik und geschätzte Entlastungswirkung in der Bundesrepublik Deutschland

	Teilnehmer in 1000				Entlastungswirkung in 1000 ¹			
	1973	1975	1980	1985	1973	1975	1980	1985
Kurzarbeit	44	773	137	235	7	147	30	63
Berufliche Weiterbildung	100	130	91	130	68	96	74	120
Arbeitsbeschaffungs- maßnahmen	2	16	41	87	3	30	59	116
Gesamt	146	919	269	452	78	273	162	299
¹ in das Äquivalent von 1000 Vollzeitbeschäftigten umgerechnet.								
Quelle: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, verschiedene Hefte und Jahrgänge.								

Unter Berücksichtigung all dieser Effekte ist die Arbeitsmarktpolitik besser als ihr Ruf (vgl. auch *Kühl* 1987). Sie bedarf jedoch noch vielfältiger Verbesserungen, deren ausführliche Diskussion den Rahmen dieser Ausführungen sprengen würde (vgl. u. a. *Schmid* 1982b, *Schmid/Reissert/Bruche* 1987). Es besteht jedoch nicht nur die Verbesserung oder Ausweitung einzelner Instrumente der Arbeitsmarktpolitik auf der Tagesordnung, sondern die Etablierung eines neuen Systems der Beschäftigungspolitik, in dem die angebotssteuernde Arbeitsmarktpolitik gedanklich wie institutionell mit der nachfragesteuernden Geld- und Finanzpolitik in einer Weise verzahnt wird, daß die strukturellen Schwächen ausgeglichen und die komplementären Stärken beider Strategien besser genutzt werden. Aus Raumgründen muß auf die Ausführung dieser These verzichtet werden (vgl. jedoch *Schmid* 1987). Abschließend soll die Frage erörtert werden, welche institutionellen und politischen Barrieren einer theoretisch als sinnvoll erachteten Ausweitung aktiver Arbeitsmarktpolitik entgegenstehen könnten.

3 Institutionelle und politische Barrieren aktiver Arbeitsmarktpolitik

Einleitend hatte ich darauf hingewiesen, daß sich im Laufe der 70er und 80er Jahre die wirtschaftspolitischen Strategien, welche die entwickelten Industrienationen zur Lösung der Wirtschaftskrisen anwandten, immer stärker unterschieden. Wie

aus Tabelle 9.1 hervorgeht, wurden dementsprechend die Ziele des „magischen Vierecks“ (Vollbeschäftigung, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, angemessenes Wirtschaftswachstum und Preisstabilität) in ganz unterschiedlichem Maße erreicht. Eine konsequente und erfolgreiche Vollbeschäftigungsstrategie wurde nur von Österreich und Schweden gewählt, freilich mit ganz unterschiedlichen Mitteln: Während Österreich vornehmlich den Weg postkeynesianischer Finanz- und Geldpolitik einschlug und Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik nur spärlich einsetzte, wählte Schweden den Weg der Ausweitung öffentlich erbrachter Dienstleistungen und der Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Vom Ausgabenniveau her betrachtet, nimmt die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik im internationalen Vergleich einen mittleren Rang ein (*Schmid/Reisert/Bruche* 1987).

Die Frage, die sich aus dieser Beobachtung aufdrängt, lautet: Hätte die Bundesrepublik die Option eines offensiveren Einsatzes aktiver Arbeitsmarktpolitik gehabt, wenn sich die verantwortlichen Politiker zu einer konsequenten Vollbeschäftigungsstrategie entschlossen hätten, und wenn ja, warum wurde diese Option nicht gewählt? Beide Fragen sind schwer und beim derzeitigen Stand der Forschung nicht definitiv zu beantworten. Dennoch sind wir nicht nur auf „informierte Spekulation“ angewiesen. Die Analyse der Finanzierungssysteme der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie der politischen Entscheidungs- und Interessenverhältnisse bietet einige klare Anhaltspunkte dafür, daß institutionelle Strukturen und Machtverhältnisse in der Bundesrepublik einem expansiveren Einsatz der Arbeitsmarktpolitik im Wege standen. Diese Anhaltspunkte lassen sich zu zwei Thesen verdichten: der These institutioneller Inkongruenzen in der deutschen Finanzverfassung und der These interessenpolitischer Entscheidungsblockaden.

Institutionelle Inkongruenzen in der Finanzverfassung

Die These fiskalischer Inkongruenzen enthält zwei Facetten, die jedoch in einem Zusammenhang stehen: Es handelt sich sowohl um eine Inkongruenz zwischen der überwiegenden Beitragsfinanzierung und der über den Kreis der Beitragszahler hinausgehenden externen Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik als auch um die horizontale und vertikale Inkongruenz zwischen Haushaltsbe- und Haushaltsentlastung aktiver Arbeitsmarktpolitik. So hätte die schwedische Arbeitsmarktpolitik die ihr zugewiesene beschäftigungspolitische Funktion kaum wahrnehmen können, wenn sie im wesentlichen aus Beiträgen – und nicht aus dem Staatshaushalt – finanziert worden wäre. Beitragssysteme setzen immer ein (individuelles oder gruppenbezogenes) Verhältnis von Leistung und Gegenleistung (Äquivalenz) voraus, das bei der Inpflichtnahme für allgemeine (nicht auf Beitragszahler konzentrierte) beschäftigungspolitische Ziele nicht mehr gegeben ist. Vor allem die österreichische Arbeitsmarktpolitik mit ihrem auf Beiträge gestützten Finanzierungssystem, das längerfristig weder Defizite noch Überschüsse zuläßt und damit einem Umlagesystem gleichkommt, hätte in dieser Weise kaum in die Pflicht genommen werden können, da alle Ausgabensteigerungen zu Beitragsanhebungen geführt hätten. Auch in der Bundesrepublik werden alle Aufgaben

der Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich aus Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Arbeitnehmer und Arbeitgeber zahlen zu gleichen Teilen einen bestimmten Anteil des sozialversicherungspflichtigen Lohnes – heute sind es 4,4% zusammengenommen – an die Bundesanstalt für Arbeit. Aus Überschüssen werden Rücklagen gebildet, die in schlechten Zeiten wieder aufgelöst werden sollen. Für Defizite haftet die Bundesregierung, wobei man jedoch davon ausgegangen war, daß diese Situation nur in Ausnahmefällen und in bescheidenem Umfang eintreten werde.

Deutlicher noch als die Effekte auf das Ausgabevolumen sind die Auswirkungen der unterschiedlichen Finanzierungssysteme auf die Dynamik der Ausgabenentwicklung: In Großbritannien, Schweden und den USA können politische Prioritäten angesichts der (fast) ausschließlichen Finanzierung aktiver Maßnahmen aus dem Staatshaushalt relativ leicht in Ausgabenpolitik umgesetzt werden. Die Ausgabenentwicklungen entsprachen deshalb auch den unterschiedlichen politischen Prioritäten: In Großbritannien wurden die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (vor allem zugunsten arbeitsloser Jugendlicher) den politischen Vorgaben entsprechend stetig ausgeweitet, in Schweden wurden sie – ihrer beschäftigungspolitischen Funktion gemäß – antizyklisch variiert, in den USA erlebten sie – den politischen Prioritäten von Regierung und Kongreß folgend – zunächst eine deutliche Expansion und in den 80er Jahren eine drastische – prozyklische – Reduzierung. In den USA wurde die flexible und sehr schnell auf politische Prioritätsänderungen reagierende Ausgabenpolitik auch dadurch begünstigt, daß die arbeitsmarktpolitischen Programme grundsätzlich befristet und nicht – wie zum Teil in der Bundesrepublik – an individuelle Rechtsansprüche geknüpft sind und nicht von einer eigenständigen Organisation, sondern von Kommunen, Einzelstaaten und örtlichen Zweckverbänden ausgeführt werden. Organisatorische Rigiditäten und Eigeninteressen, die in den Ländern mit eigenständigen Arbeitsverwaltungen (vor allem Bundesrepublik und Schweden) für Stabilität sorgen und rasche Veränderungen verhindern, wirken sich hier in geringerem Maße aus.

In denjenigen Ländern, in denen der Staatshaushalt nicht die primäre Finanzierungsquelle der Arbeitsförderungsmaßnahmen ist, wird die Ausgabenentwicklung deutlich von der Finanzierung geprägt: In der Bundesrepublik beispielsweise verfügt die Bundesanstalt für Arbeit bei einem Anstieg der Arbeitslosenzahl zunächst über Rücklagen, um sowohl den Mehrbedarf bei den Lohnersatzleistungen als auch Ausgabensteigerungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu finanzieren. Bei starken Beschäftigungseinbrüchen sind die Rücklagen der Bundesanstalt jedoch nach kurzer Zeit erschöpft; der Bund muß das entstehende Defizit decken und ergreift (Kürzungs-)Maßnahmen zur Defizitbeseitigung, die sich in erster Linie auf die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik konzentrieren, da sie am ehesten als disponibel gelten; längerfristig können dann wieder Überschüsse und Rücklagen entstehen, die auch wieder den aktiven Leistungen zugute kommen. Die Folge dieses von der Finanzierung beeinflussten Entscheidungsmusters ist ein Ausgabenverlauf der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der beim Anstieg der Arbeitslosenzahl zunächst antizyklisch ist, dann in eine prozyklische Entwicklung umschlägt und schließlich bei längerfristig konstanten Arbeitslosenzahlen wieder ex-

pansiv sein kann. Dies erklärt z. T. das Paradox, daß unter der sozialliberalen Koalition die Ausgaben drastisch gekürzt, unter der konservativ-liberalen Regierung in jüngster Zeit die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik jedoch stark erhöht wurden, obwohl die politisch-ideologischen Einstellungen für ein umgekehrtes Verhältnis sprechen.

Betrachtet man die Ausgabenentwicklungen unter der Prämisse, daß sich die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Zeitablauf der Lage des Arbeitsmarktes anpassen – also bei schlechter Arbeitsmarktlage steigen, bei guter Arbeitsmarktlage fallen – sollten, so ergibt sich folgendes Bild: Die aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanzierten Systeme der aktiven Arbeitsmarktpolitik erleichtern – wenn der politische Wille vorhanden ist – ohne Schwierigkeiten eine schnell anpassungsfähige antizyklische Politik. Sie erlauben aber – wenn der entsprechende politische Wille nicht vorhanden ist – auch Ausgabenvariationen, die dem „Problemdruck“ vollständig zuwiderlaufen (vgl. USA). Beitragsfinanzierte Systeme besitzen – wenn sie, wie in der Bundesrepublik, Überschuß- und Defizitbildungen zulassen – einen eingebauten Konjunkturstabilisierungseffekt, der in gewissen Grenzen eine gute Basis für eine antizyklische Ausgabenpolitik bildet. Bei tiefen und langanhaltenden Rezessionen und entsprechenden Finanzproblemen können jedoch gerade in beitragsfinanzierten Systemen, in denen aktive und passive Leistungen integriert sind, „lokalisierbare Defizite“ auftreten, die dann durch willkürliche, dem „Problemdruck“ gerade nicht entsprechende Kürzungen der aktiven Maßnahmen beseitigt werden.

Auch die vertikale oder horizontale Fragmentierung der Finanzierungsinstitutionen kann eine offensive Arbeitsmarktpolitik blockieren oder zumindest bremsen, wenn Ausgabenverantwortung und finanzielle Rückwirkungen von Maßnahmen auseinanderfallen. Aktive Arbeitsmarktpolitik anstelle der Hinnahme von Arbeitslosigkeit setzt voraus, daß die arbeitsmarktpolitischen Programme im wesentlichen mit denjenigen Mitteln finanziert werden können, die sonst zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit der Programmteilnehmer aufgewendet werden müßten. Diese Voraussetzung ist in den einzelnen Ländern in sehr unterschiedlichem Maße erfüllt. Den Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen standen zwar in allen Ländern hohe Belastungen der öffentlichen Haushalte gegenüber, die andernfalls durch die Arbeitslosigkeit der Programmteilnehmer entstehen würden (Lohnersatz- und andere Sozialleistungen, Einnahmeausfälle bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen), so daß die „Nettokosten“ (Zusatzkosten) erfolgreicher arbeitsmarktpolitischer Programme wesentlich geringer sind als ihre „Bruttokosten“. Die programmbedingten Haushaltsentlastungen durch die reduzierte Arbeitslosigkeit fallen jedoch nicht in allen Ländern auch bei denjenigen Institutionen an, die die Ausgabenverantwortung für die aktiven Programme tragen; oft entstehen sie zu einem erheblichen Teil bei Institutionen, die an der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht beteiligt sind. Für die arbeitsmarktpolitisch verantwortlichen Institutionen sind daher die Anreize und Möglichkeiten, „Nettokosten-Kalküle“ anzuwenden und die Finanzierung von Arbeitslosigkeit mit relativ geringen Zusatzkosten durch die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu ersetzen, von Land zu Land sehr unterschiedlich. Während in

Schweden Haushaltsbe- und Haushaltsentlastungen weitgehend bei denselben fiskalischen Institutionen anfallen, trifft dies insbesondere für Österreich und USA, in geringerem Maße aber auch für die Bundesrepublik nicht zu (ausführlicher dazu Schmid/Reissert/Bruche 1987).

Interessenpolitische Entscheidungsblockaden

Die geschilderten institutionellen Barrieren für eine offensive aktive Arbeitsmarktpolitik sind umgekehrt nicht nur Barrieren für ein politisch motiviertes plötzliches Einfrieren von Förderungsmaßnahmen, wie im Falle der USA, sondern – paradoxerweise – auch Hebel für eine gewisse Ausweitung der Arbeitsförderungs politik, wenn sich auf Grund der Einsparung von Arbeitslosengeldern (sei es infolge restriktiver Regelungen für die Inanspruchnahme von Lohnersatzleistungen, sei es durch unerwartete günstige Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt) die Finanzlage der Bundesanstalt als günstig erweist. Diese Situation war beispielsweise bei Entstehung des Arbeitsförderungsgesetzes gegeben, aber auch bei der „politischen Wende“ 1982/83, als die christlich-liberale Koalition die sozial-liberale Koalition ablöste. Mit der politischen Wende gab es daher keinen Strukturbruch, im Gegenteil, die neue Regierung setzte sich für einen erneuten Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein, insbesondere zur Finanzierung der „Qualifizierungsoffensive“. Bei der beruflichen Weiterbildung sind ja auch gemeinsame Interessen zwischen „Kapital“- und „Arbeit“-Seite evident. Allerdings ist nicht zu verkennen, daß der unternehmerische Einfluß bei der Gestaltung der beruflichen Weiterbildung (verstärkte betriebsbezogene Fortbildung) unter der neuen Regierung in stärkerem Maße zur Geltung kam als es wohl unter der sozial-liberalen Regierung geschehen wäre. Eine wesentliche Verbesserung der Lage der benachteiligten Arbeitnehmer (ungelernte Arbeitslose, arbeitslose Frauen und jugendliche Mehrfacharbeitslose) zeichnet sich nicht ab, so daß neuerdings das Schlagwort von den „Opfern der Qualifizierungsoffensive“ die Runde macht.

Die Gemeinsamkeit zwischen der christlich-liberalen und sozial-liberalen Arbeitsmarktpolitik betraf nicht nur die Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes. Auch die Vorruhestandsregelung (1984) und die Rückkehrförderung für ausländische Arbeitnehmer, über die schon die sozial-liberale Koalition nachgedacht hatte, lagen in der Kontinuität der sozial-liberalen Bemühungen, die Arbeitslosigkeit durch Verringerung des Arbeitsangebots in den Griff zu bekommen (Webber 1987: 80).

Der große Struktureinbruch ereignete sich nicht auf dem Gebiet der mit finanziellen Mitteln operierenden Arbeitsmarktpolitik, sondern auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, also der Regulierung des Arbeitsmarktes. Die christlich-liberale Arbeitsmarktpolitik zeichnet sich hierbei zum Teil durch ihre größere Mittelstandsfreundlichkeit aus. Bestimmungen des Rahmengesetzes für Vorruhestandsregelungen, des Beschäftigtenförderungsgesetzes und des Schwerbehindertengesetzes und die Lockerung des Jugendarbeitsschutzes kamen den mittelständischen Betrieben besonders zugute oder sorgten dafür, daß die Belastungen für solche Betriebe begrenzt wurden. Die arbeitsmarktpolitischen Forderungen des organisierten Mittelstandes wurden jedoch nicht vollständig erfüllt. So hätten die Inter-

essenverbände des Mittelstandes es lieber gesehen, wenn die Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit kräftiger gesenkt und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht ausgebaut worden wären, und das Gesetz zum Erziehungsurlaub keinerlei „Arbeitsplatzgarantie“ enthalten hätte. Am deutlichsten wurde die Wende dort, wo der Mittelstand und die Großindustrie gemeinsam auf sie drängte, nämlich bei den Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes nach amerikanischem Vorbild. Kernstück dieser Flexibilisierungspolitik bildete die Bestimmung des Beschäftigungsförderungsgesetzes, daß Arbeitgeber – jetzt ohne sachlichen Grund – bis zu 18 Monate laufende, befristete Arbeitsverträge abschließen dürfen. Diese Bestimmung, die bis 1989 gültig ist, ging über die bisherige Rechtsprechung der Arbeitsgerichte hinaus und führte tatsächlich zu einer erheblichen Steigerung in der Häufigkeit befristeter Einstellungen (*Webber 1987: 81, Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik 28: 10-12*). Ob sich daraus positive Beschäftigungsimpulse ergeben, ist gegenwärtig Gegenstand heftiger Kontroversen und laufender Untersuchungen.

Von Minderheitsmeinungen abgesehen, ist also der Kern des Instrumentariums aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik nicht von parteipolitischen Machtverhältnissen beeinträchtigt. Die wesentlichen parteipolitischen Unterschiede liegen auf der Ebene der „Verfassung“ des Arbeitsmarktes. Von konservativ-liberaler Seite sind aber auch keine Bemühungen zu erwarten, die aktive Arbeitsmarktpolitik etwa nach dem Muster des schwedischen Modells (nicht nach schwedischer Kopie) über den von Konjunkturen abhängigen finanziellen Spielraum der Bundesanstalt für Arbeit auszuweiten. Könnte eine solche Veränderung von den Sozialdemokraten erwartet werden, wenn sie an der Macht wären und nicht von einem kleinen, aber effektvollen liberalen Partner daran gehindert würden? Nach Auffassung von *Scharpf* sind die oben erwähnten institutionellen Barrieren nicht so gravierend, daß sie Regierung und Bundestagsmehrheit darin hindern könnten, wenn sie nur wollten. Daß dieser Weg während der sozialliberalen Regierungszeit nicht eingeschlagen wurde, „hatte gewiß mit der Fixierung aller beschäftigungspolitischen Überlegungen auf die Mittel der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu tun. Auch nach dem eigenen Selbstverständnis der Arbeitsmarktpolitiker war ja für die Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 und nicht das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 „zuständig“ und gerade beschäftigungspolitisch besonders engagierte Sozialdemokraten und Gewerkschaftler sahen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente allenfalls als sozialpolitische Linderung, aber nicht als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ (*Scharpf 1987: 289*). Es fehlte also der Wille aus mangelnder Überzeugung eines alternativen Modells. Gewiß ist das ein zentraler Faktor. Aber bedürfte es nur Überzeugungsarbeit, um den mangelnden politischen Willen hervorzubringen?

Ich halte die institutionellen Barrieren doch für gravierender als im obigen Zitat zum Ausdruck kommt. Solange die Etablierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit eigenständigen beschäftigungspolitischen Funktionen nur aus Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit zu finanzieren wäre (an der beispielsweise Selbstständige und Beamte nicht beteiligt sind), dürfte die erforderliche breite Unter-

stützung durch die Gewerkschaften und die beschäftigten Arbeitnehmer nicht zu gewinnen sein, da sie die hauptsächlichen Zahler, aber nicht die einzigen Nutznießer wären. Für eine offensive Wende der aktiven Arbeitsmarktpolitik wären u. a. auch Reformen des Finanzierungssystems erforderlich, welche die oben erwähnten finanzpolitischen Inkongruenzen beseitigt, etwa durch einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (Schmid 1986a), durch zweckspezifische Fondssysteme (Bosch 1986, Schmid/Reissert/Bruche 1987) und durch Einführung eines kommunalen Hebesatzrechtes zur Einkommensteuer, um finanzielle Anreize für eine dezentrale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu schaffen (Scharpf 1984, Reissert 1986). Aber nicht nur für die Politik, sondern auch für die politikwissenschaftliche Forschung ist das Feld von Arbeitsmarkt und Beschäftigung noch für Innovationen offen.

Literaturverzeichnis

- Albrecht, Christoph / Schmid, Günther, 1985: Beschäftigungsentwicklung und Qualifikationsstruktur in Berlin 1977-1983. Ein Vergleich mit 11 bundesdeutschen Ballungsregionen und 20 ausgewählten Arbeitsamtsbezirken, Discussion-Paper IIM/LMP 85-4, Wissenschaftszentrum Berlin (zuzüglich Tabellenband IIM/LMP 85-4*).
- ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit), Nürnberg (Verschiedene Jahrgänge).
- Arbeitsförderungsbericht, 1973: Bericht der Bundesregierung nach §239 des Arbeitsförderungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 7/403, 23.03.1973.
- Autoren Gemeinschaft, 1984: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1984 und 1985, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) 17, 435-440.
- Brinkmann, Christian, 1985: Zum Erfolg von Eingliederungsbeihilfen (EB). Struktur und Verbleib der Geförderten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 18, 431-451.
- Bruche, Gert / Reissert, Bernd, 1985: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze, Frankfurt.
- Burtless, Garry 1986: Unemployment Insurance and Labor Supply Washington (Brookings Institution), Manuskript.
- Engelen-Kefer, Ursula, 1986: Spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als notwendige Ergänzung einer globalen Beschäftigungspolitik, in: Hans-Jürgen Krupp / Bernd Rohwer / Karl W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg, 290-302.
- Esping-Andersen, Gösta / Korpi, Walter, 1984: Social Policy as Class Politics in Post-War Capitalism. Scandinavia, Austria and Germany, in: John H. Goldthorpe (Hrsg.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford, 179-208.
- Flehsenhar, Hans Rolf, 1979: Kurzarbeit - Strukturen und Beschäftigungswirkung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 12, 362-372.
- Freiburghaus, Dieter, 1980: Verteilung der Dauer der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1977-1979, Discussion Paper IIM/80-2, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Garlichs, Dietrich / Maier, Friederike, 1982: Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Fritz W. Scharpf u. a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt, 89-118.
- Hellmich, Andrea, 1982: Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument aktiver

- Arbeitsmarktpolitik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 15, 345-361.
- Hofbauer, Hans, 1981: Untersuchungen der IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 14, 246-259.
- Hofbauer, Hans / Dadzio, Werner, 1984: Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 17, 183-200.
- Johannesson, Jan / Schmid, Günther, 1980: The development of labour market policy in Sweden and in Germany: Competing or convergent models to combat unemployment?, in: European Journal of Political Research 8, 387-406.
- Karr, Werner, 1983: Anmerkungen zur Arbeitslosigkeit in der nunmehr 10 Jahre dauernden Beschäftigungskrise, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 16, 276-279.
- Kühl, Jürgen, 1987: Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik, in: Gottfried, Bombach u. a. (Hrsg.), Arbeitsmärkte und Beschäftigung, Tübingen, 355-383.
- Lutz, Burkhart, 1984: Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung in Europa des 20. Jahrhunderts, Frankfurt.
- Maier, Friederike, 1986: Further Training and Labour Market Policy. A Study on the Situation in the Federal Republic of Germany, Discussion Paper IIM/LMP 86-16, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Maier, Hans, 1982: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: Fritz W. Scharpf u. a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt, 119-140.
- Offe, Claus (Hrsg.), 1977: Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied, Darmstadt.
- Scharpf, Fritz W. u. a. (Hrsg.), 1982: Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt.
- Scharpf, Fritz W. 1985: Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise, in: Leviathan 13, 1-22.
- Scharpf, Fritz W. / Schettkat, Ronald, 1986: Arbeitszeitverkürzungen als flankierendes Instrument einer wachstumsorientierten Beschäftigungspolitik, in: Hans-Jürgen Krupp / Bernd Rohwedder / Karl W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigungspolitik, Freiburg, 268-289.
- Scharpf, Fritz W., 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich, Frankfurt / New York.
- Schettkat, Ronald, 1987: Erwerbsbeteiligung und Politik. Theoretische und empirische Analysen von Determinanten und Dynamik des Arbeitsangebots in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Schmid, Günther, 1980: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik. Empirische und theoretische Analysen zur Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Königstein i. Ts.
- Schmid, Günther / Semlinger, Klaus, 1980: Instrumente gezielter Arbeitspolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein i. Ts.
- Schmid, Günther, 1982a: Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik, in: Fritz W. Scharpf u. a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt, 29-62.
- Schmid, Günther, 1982b: Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor. Discussion Paper IIM/LMP 82-3, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schmid, Günther, 1986a: Finanzierung der Arbeitspolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: Klaus-Jürgen Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt, 256-282.
- Schmid, Günther, 1986b: Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“), B 23/86, 22-38.
- Schmid, Günther, 1987: Zur politisch-institutionellen Theorie des Arbeitsmarkts. Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, in: Politische Vierteljahresschrift 28, 133-161.

- Schmid, Günther / Reissert, Bernd / Bruche, Gert*, 1987: Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin.
- Schmid, Günther / Weitzel, Renate (Hrsg.)*, 1984: Sex Discrimination and Equal Opportunity. The Labour Market and Employment Policy, Aldershot.
- Schmidt, Manfred G.*, 1983: Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigungspolitik. Ein internationaler Vergleich, in: *Leviathan* 11, 451-473.
- Semlinger, Klaus*, 1982: Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser, in: *Fritz W. Scharpf u.a. (Hrsg.)*, Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt, 63-88.
- Semlinger, Klaus / Pohl, K.-H.* 1982: Übungswerkstätten als Instrument adressatenorientierter Arbeitsmarktqualifizierung, Discussion Paper IIM/LMP 82-84, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Semlinger, Klaus*, 1983: Die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter in der Bundesrepublik Deutschland. Discussion Paper IIM/LMP 83-33, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Semlinger, Klaus / Schmid, Günther*, 1985: Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Betriebliche Barrieren und Ansätze zu ihrer Überwindung, Basel.
- Spahn, Hans-Peter / Vobruba, Georg*, 1986: Das Beschäftigungsproblem. Die ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik, Discussion Paper IIM/LMP 86-14, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Spitznagel, Eugen*, 1979: Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 12, 129-141.
- Statistisches Bundesamt*, 1982: Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1970 bis 1981. Ergebnis einer Revision der Erwerbstätigenzahlen, in: *Wirtschaft und Statistik*, Nr. 11, 769-781.
- Webber, Douglas*, 1982: Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974-1982, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 15, 261-275.
- Webber, Douglas*, 1987: Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? – Sozial-liberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise, in: *Heidrun Abromeit / Bernhard Blanke (Hrsg.)*, Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren (*Leviathan-Sonderheft* 8), Opladen, 74-85.
- Weitzel, Renate*, 1983: Berufliche Bildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz: Rechtliche und institutionelle Bedingungen der Teilnahme von Frauen im Vergleich zu Männern, Discussion Paper IIM/LMP 83-12, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Weitzel, Renate*, 1984: Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. Von der Ausnahme zur Regel. Discussion Paper IIM/LMP 84-14, Wissenschaftszentrum Berlin.