

Schmid, Günther

Book — Digitized Version

Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes: Vergleich von Frankreich, Großbritannien, Schweden, DDR und Sowjetunion mit der Bundesrepublik Deutschland

Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, No. 84

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1975) : Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes: Vergleich von Frankreich, Großbritannien, Schweden, DDR und Sowjetunion mit der Bundesrepublik Deutschland, Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, No. 84, ISBN 3-509-00890-1, Verlag Otto Schwartz, Göttingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112235>

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>.

Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes

Günther Schmid

Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes



Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen

Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes

– Vergleich von Frankreich, Großbritannien,
Schweden, DDR und Sowjetunion mit der
Bundesrepublik Deutschland –

von

Dr. Günther Schmid



Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen

ISBN 3-509-00890-1

Alle Rechte vorbehalten

Copyright by Verlag Otto Schwartz & Co., Göttingen 1975

Druck: Mintzel-Druck, 867 Hof/Saale

Die Bundesregierung hat im Jahre 1971 die Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel berufen. Die Kommission ist in ihrer Tätigkeit unabhängig und setzt sich aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie der Wissenschaft zusammen. Sie ist beauftragt, die mit dem technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel zusammenhängenden Auswirkungen und Aufgaben im Hinblick auf eine Weiterentwicklung der Gesellschaftspolitik zu untersuchen und wirtschafts-, sozial- und bildungspolitische Gestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Die Kommission vergibt hierzu Forschungsaufträge. Sie legt hiermit unabhängig von ihrer Stellungnahme das Ergebnis eines Forschungsauftrags vor. Auf Beschluß der Bundesregierung äußert sich die Kommission gegenüber der Öffentlichkeit nur in Form eines Schlußgutachtens.

INHALTSVERZEICHNIS	Seite
1 ZIELE, ANSATZ UND AUFBAU DER UNTERSUCHUNG	1
2 ELEMENTE EINER ARBEITSMARKTPOLITISCH ORIENTIERTEN SYSTEMANALYSE	7
2.1 Ein allgemeines Systemmodell des Arbeitsmarkts	7
2.1.1 Die Grundfunktion des Arbeitsmarkts	7
2.1.2 Problemlösungsdimensionen	8
2.1.3 Systemmodell und Systemparameter	9
2.2 Eine formale Typologie von Ungleichgewichten des Arbeitsmarkts	21
2.3 Einwirkungsmöglichkeiten der Arbeitsmarkt- politik auf das System analytisch definier- ter Arbeitsmarktkonten	27
2.3.1 Steuerungsinstrumente zur Vermeidung von Unter- und Überbeschäftigung	27
2.3.2 Steuerungsinstrumente zur Bewältigung von Problemen unterwertiger oder überwertiger Beschäftigung	33
2.4 Zielfindung und Zieloperationalisierung einer "aktiven" Arbeitsmarktpolitik	37
2.4.1 Das Ziel eines "hohen Beschäftigungsstandes" (Negativziel: Vermeidung von Unter- oder Überbeschäftigung)	39
2.4.2 Das Ziel einer qualitativ befriedigenden Beschäftigungsstruktur (Negativziel: Vermei- dung von unterwertiger oder überwertiger Beschäftigung)	40

	Seite	
3	STRUKTUR- UND FUNKTIONSPROBLEME DES ARBEITSMARKTS IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN (FRA, UNK, SWE, DDR, UDSSR)	43
3.1	Zur Genese, Struktur und Funktion länderspezifischer Unter- oder Überbeschäftigung und unter- oder überwertiger Beschäftigung	44
	Frankreich	44
	Großbritannien	51
	Schweden	59
	Deutsche Demokratische Republik	65
	Sowjetunion	74
3.2	Zur Implementationsstruktur der Arbeitsmarktpolitik	81
	Frankreich	82
	Großbritannien	92
	Schweden	101
	Deutsche Demokratische Republik	107
	Sowjetunion	113
4	BESCHREIBUNG UND WIRKSAMKEITSANALYSE AUSGEWÄHLTER STEUERUNGSINSTRUMENTE DES ARBEITSMARKTS (FRA, UNK, SWE, DDR, UDSSR)	120
4.1	Steuerungsinstrumente zur Bewältigung von Problemen der Unter- oder Überbeschäftigung	121
4.1.1	Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Information und Allokation	121
	Frankreich	123
	Großbritannien	126
	Schweden	128
	Exkurs: Der Aufbau eines computerunterstützten Informationssystems in den USA.	
	Erste Erfahrungen	132
	Deutsche Demokratische Republik	135
	Sowjetunion	139

	Seite
4.1.2 Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Arbeitskraft- und Kapitalmobilität	142
Frankreich	144
Großbritannien	150
Schweden	159
Deutsche Demokratische Republik	162
Sowjetunion	163
4.1.3 Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der konjunkturpolitischen Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik	166
Frankreich	168
Großbritannien	170
Exkurs: Das lokale Initiativ-Programm in Kanada (Local Initiatives Programme = LIP)	171
Schweden	172
4.1.4 Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation bestimmter Problemgruppen (Behinderte, Frauen, ältere und ausländische Arbeitnehmer)	176
Frankreich	178
Großbritannien	180
Schweden	183
Deutsche Demokratische Republik	189
Sowjetunion	192
4.2 Steuerungsinstrumente zur Bewältigung von Problemen unter- und überwertiger Beschäf- tigung	194
4.2.1 Steuerungsinstrumente zur Bewältigung sektoraler und beruflicher Mobilität (Berufsausbildung, Umschulung und Fortbildung)	194

	Seite
Frankreich	197
Großbritannien	202
Schweden	208
Deutsche Demokratische Republik	212
Sowjetunion	215
4.2.2 Zum System der Steuerung hochqualifizierter Arbeitskräfte	217
Frankreich	220
Großbritannien	221
Schweden	222
Deutsche Demokratische Republik	224
Sowjetunion	224
4.2.3 Zur Lohn- und Einkommenspolitik als arbeitsmarktpolitisches Instrument	227
Großbritannien	229
Deutsche Demokratische Republik	230
Sowjetunion	231
4.2.4 Einwirkung auf die betriebliche Arbeits- kräfteplanung	233
Deutsche Demokratische Republik	237
Sowjetunion	240
5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR DIE ARBEITSMARKTPOLITIK DER BRD	244
5.1 Allgemeine Tendenzen der Arbeitsmarkt- entwicklung	244
5.2 Möglichkeiten einer aktiven Arbeitsmarkt- politik der BRD	254
5.2.1 Verbesserung der Information und Allokation	255

	Seite	
5.2.2	Verbesserung der räumlichen Arbeitskraft- und Kapitalmobilität	264
5.2.3	Verbesserung der konjunkturpolitischen Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik	267
5.2.4	Zur Verbesserung der Arbeitsmarktsitua- tion bestimmter Problemgruppen	276
5.2.5	Verbesserung der beruflichen und sektoralen Mobilität	286
5.2.6	Zur Steuerung des Teilarbeitsmarkts hochqualifizierter Arbeitskräfte	295
5.2.7	Zur Lohn- und Einkommenspolitik als arbeitsmarktpolitisches Instrument	296
5.2.8	Verbesserung der Koordination betrieb- licher und gesamtgesellschaftlicher Arbeitskräfteplanung	297
5.3	Implementationsprobleme einer aktiven Arbeitsmarktpolitik	300
5.3.1	Reform des Finanzierungssystems	301
5.3.2	Verbesserung der administrativ-rationalen Ressourcen	302
5.3.3	Verbesserung der Macht- und Konsensus- ressourcen	305
6	ZUSAMMENFASSUNG	307
6.1	Zielsetzung und Methode der Untersuchung	307
6.2	Elemente einer arbeitsmarktpolitisch orientierten Systemanalyse	308

	Seite
6.3 Struktur- und Funktionsprobleme des Arbeitsmarkts in industriell hochentwickelten Gesellschaften	309
6.4 Zur Implementationsstruktur der Arbeitsmarktpolitik	313
6.5 Schlüsselprobleme und Steuerungsinstrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik: Schlußfolgerungen und Empfehlungen	314
6.6 Implementationsprobleme einer aktiven Arbeitsmarktpolitik	321
LITERATURVERZEICHNIS (ausgewählt und nach Ländern geordnet)	323
TABELLENANHANG	334

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1:	Die idealtypischen Teilarbeitsmärkte nach der "Münchener Schule"	20
Tabelle 2:	Alters- und Geschlechtsstruktur der Arbeitslosigkeit in Frankreich 1968-1974	47
Tabelle 3:	Sektorelle Arbeitslosigkeit und offene Stellen in Frankreich 1971-73	48
Tabelle 4:	Wandel der sektoralen Erwerbsstruktur in Großbritannien 1960-73	54
Tabelle 5:	Alters- und Geschlechtsstruktur der Arbeitslosigkeit in Großbritannien 1966-73	56
Tabelle 6:	Struktur der Erwerbsbeteiligung in % der jeweils 16-64-jährigen Wohnbevölkerung in Schweden 1965-74	60
Tabelle 7:	Struktur marginaler Erwerbspersonen in Schweden 1968-74	61
Tabelle 8:	Wandel der sektoralen Erwerbsstruktur in Schweden 1965-73	62
Tabelle 9:	Alters- und Geschlechtsstruktur der Arbeitslosigkeit in Schweden 1965-73	63
Tabelle 10:	Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in der DDR 1950-73	66
Tabelle 11:	Wandel der sektoralen Erwerbsstruktur in der DDR 1952-73	68
Tabelle 12:	Verteilung der Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen und Sektoren in der UdSSR 1940-72	76

VIII

	Seite
Tabelle 13: Anteile der kontrollierten und legalisierten Einwanderungen in Frankreich 1968-72	86
Tabelle 14: Weiterbildung nach Weiterbildungsinstitutionen in der DDR 1962-67	214
Tabelle 15: Auswirkung verschiedener Modelle der Ausländerpolitik auf die Interessen der ausländischen Erwerbspersonen, der Empfängerländer und der Entsenderländer	284
Tabelle 16: Indikatoren für die Leistung der Arbeitsverwaltung in Schweden und in der BRD	303

TABELLENANHANG

Tabelle 1: DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG. Wohnbevölkerung, Erwerbspersonen, Erwerbsquote, ausländische Erwerbspersonen, Saldo Migration, Bevölkerungswachstum 1950-1980/90, in: BRD, FRA, UNK, SWE, DDR, UdSSR, USA	334
Tabelle 2: DEMOGRAPHISCHE ERWERBSSTRUKTUR. Erwerbspersonen in % der jeweiligen Wohnbevölkerung, 1950-75, in: BRD, FRA, UNK, SWE, DDR, UdSSR, USA	341
Tabelle 3: SEKTORALE ERWERBSSTRUKTUR. Anteil der Erwerbspersonen nach Wirtschaftsbereichen in %, 1950-72, in: BRD, FRA, UNK, SWE, DDR, UdSSR, USA	348
Tabelle 4: Wöchentliche Durchschnittsarbeitszeit im Sektor industrielle Verarbeitung	355

Quellen des Tabellenanhangs:

- a) Year Book of Labour Statistics (Jahrgänge 1950-1973)
- b) Manpower Aspects of Recent Economic Developments in Europe, ILO Geneva
- c) Statistisches Jahrbuch der BRD (Jahrgänge 1950-1973)
- d) Statistisches Jahrbuch der DDR, 1973
- e) Eigene Berechnungen

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN	Seite
Abb. 1: Allgemeines Systemmodell des Arbeitsmarkts	10
Abb. 2: Formale Typologie von Ungleichgewichten des Arbeitsmarkts	23
Abb. 3: Das System analytisch definierter Arbeitsmarktkonten	28
Abb. 4: Der Aufbau der französischen Arbeitsverwaltung	84
Abb. 5: Der Aufbau der britischen Arbeitsverwaltung	94
Abb. 6: Der Aufbau der schwedischen Arbeitsverwaltung	103
Abb. 7: Der Aufbau des Schwedischen Reichsmats für Arbeit (AMS)	105

VORWORT

Ein großer Teil der länderspezifischen Informationen und Analysen beruht auf einer Auswertung von Fallstudien, die der Verfasser in Auftrag gegeben hatte.

- Ariel Français, Le système du marché du travail en France et ses problèmes, Paris, Oktober 1974, zitiert: Fallstudie FRA.
- Donald I. Mackay, R.F. Elliott, R. Steele, Systems of steering and controlling the labour market: The United Kingdom, Aberdeen, Oktober 1974, zitiert: Fallstudie UNK.
- Jan Johannesson, Systems of steering and controlling the labour market in Sweden, Stockholm, November 1974, zitiert: Fallstudie SWE.
- Klaus Selle, Das Steuerungssystem des Arbeitsmarkts in der DDR und seine Probleme, Berlin, März 1975, zitiert: Fallstudie DDR.
- Hans-Erich Gramatzki, Die Steuerung der sowjetischen Arbeitskräftepolitik, Berlin, März 1975, zitiert: Fallstudie UdSSR.

Die Fallstudien wurden der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel zur Verfügung gestellt; entsprechende Anfragen sind an die Kommission zu richten. Den Autoren dieser Fallstudien und allen Personen, die mit Rat und Tat zur Seite standen, sei an dieser Stelle gedankt.

Berlin, August 1975

Günther Schmid

1 ZIELE, ANSATZ UND AUFBAU DER UNTERSUCHUNG

Die Anpassung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt¹ ist in allen Ländern - unabhängig von der Gesellschaftsordnung - ein Problem. Denn der Arbeits-"Markt" war schon von jeher ein typisch unvollkommener Markt, da weder die angebotene noch die nachgefragte Arbeitskraft homogene "Güter" sind: Das Arbeitskraftangebot ist beruflich, regional, sektoral und - last but not least - persönlich differenziert; ebenso verhält es sich mit der Nachfrage nach Arbeitskraft. Schließlich ist die marktkonforme Annahme einer vollständigen Beweglichkeit und Informiertheit des Produktionsfaktors Arbeit weitgehend unrealistisch. Auch planwirtschaftlich strukturierte Länder sind laufend mit Anpassungsproblemen beschäftigt, insoweit sie z.B. die Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl garantieren, oder insoweit sie etwa mit der Nichtkalkulierbarkeit von technologischen Neuerungen oder mit der Ungewißheit demographischer Entwicklungen konfrontiert werden.

Sowohl marktwirtschaftlich als auch planwirtschaftlich orientierte Länder haben deshalb für die Steuerung des Arbeitsmarktes Instrumente, wenn auch sehr unterschiedliche, entwickelt. Aber auch zwischen Ländern mit gleichem oder ähnlichem Gesellschaftssystem bestehen Unterschiede in der Steuerung des Arbeitsmarktes. Ein Vergleich der Steuerungsinstrumente verschiedener Länder ist daher von Interesse, vor allem unter dem Gesichtspunkt ihrer Erfolgswahrscheinlichkeit für die Lösung regionaler, beruflicher und branchenspezifischer Ungleichgewichte und unter dem Gesichtspunkt ihrer Übertragbarkeit für das Gesellschaftssystem der BRD.

1) Der Begriff "Arbeitsmarkt" wird hier umgangssprachlich verwendet, denn im wissenschaftlich-ökonomischen Sinne kann man nicht von einem Arbeits-"Markt" in sozialistischen Ländern sprechen.

Es ist weiter davon auszugehen, daß sich für hochentwickelte Industriegesellschaften wie die BRD immer stärker das Problem bzw. die Notwendigkeit einer "aktiven", d.h. einer vorausschauenden, zielorientierten und umfassenden Arbeitsmarktpolitik stellt, da die globalen und ex post orientierten Steuerungsmittel auf dem Arbeitsmarkt nicht ausreichen.¹ Der Vergleich wird sich daher vor allem auf solche "aktiven" Steuerungsinstrumente beziehen. Darüber hinaus wird davon ausgegangen, daß die Untersuchung der Steuerungsinstrumente sich nicht nur auf die Herstellung eines formalen Gleichgewichts zwischen "Angebot" und "Nachfrage" beziehen kann, sondern auch nach der Qualität (mit noch zu spezifizierenden inhaltlichen Kriterien) des herzustellenden Gleichgewichts fragen muß. Schließlich muß auch die Frage nach der "Funktionalität" von Ungleichgewichten für bestimmte Interessengruppen gestellt werden.

Da der Vergleich der Steuerungsinstrumente unterschiedlicher Gesellschaftsordnungen zur Debatte steht, kann das Problem der Steuerung des Arbeitsmarktes nicht gleichsam marktwirtschaftlich und/oder planwirtschaftlich imprägniert formuliert werden, sondern nur systemanalytisch, d.h. als

-
- 1) Damit ist nicht impliziert, daß sie bisher ausgereicht hätten. Impliziert ist vielmehr ein normativer Anspruch, daß sowohl das quantitative wie qualitative Niveau von AM- Ungleichgewichten, die sich trotz der Anwendung globaler staatlicher Interventionsinstrumente einstellen (Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung, ungleiche Verteilung der Arbeitslasten, Notlage vieler sog. Randgruppen wie Frauen, Alte, Behinderte, Rehabilitanten etc.) nach Auffassung des Autors und vermutlich eines Großteils gesellschaftlicher Gruppen sozial unerträglich ist. In der Arbeit kann allerdings auch stellenweise nachgewiesen werden, daß und warum die traditionellen staatlichen wie marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumente auf dem AM nicht mehr "greifen" und sogar gegenteilige Effekte erzielen als mit ihrer Anwendung erwünscht war.

Systemproblem, das sich gleichermaßen in unterschiedlichen Gesellschaftsordnungen stellt. D.h., es sind zunächst die allgemeinen Funktionen des Arbeitsmarktes zu bestimmen, die als Bezugspunkte der historisch und gesellschaftlich unterschiedlichen Problemlösungen dienen (Steuerungsinstrumente i.w.S.) können. Dabei muß aber u.a. der Fehler abstrakt-klassifikatorischer Funktionen vermieden werden, der vielen strukturalistischen und funktionalistischen Varianten anhaftet (vgl. dazu ausführlich Schmid 1974). Statt dessen sind die Systemprobleme gleichermaßen systemlogisch wie historisch genetisch abzuleiten.

Zum gegenwärtigen Forschungsstand kann allgemein angemerkt werden, daß zwar eine Vielzahl von Spezialanalysen einzelner Arbeitsmarktprobleme existiert, daß es aber noch an einer Systemanalyse mangelt, die alle relevanten Probleminterdependenzen umfaßt und das "Funktionieren" des Arbeitsmarktes zu erklären in der Lage ist. Auch von daher empfiehlt sich eine systemanalytische Orientierung. Eine solche umfassende Systemanalyse kann freilich nicht das Ziel dieser Untersuchung sein, sondern nur der perspektivische Bezugsrahmen, der hier in einem ersten und sicherlich noch unzureichenden Anlauf zu entwickeln versucht wird.

Das zweite Kapitel stellt einen solchen tentativen systemanalytischen Bezugsrahmen dar. Es beschreibt den Arbeitsmarkt zunächst als Zuordnungsfunktion von "Angebot" und "Nachfrage", charakterisiert die grundlegenden Problemlösungsdimensionen (Allokation, Gratifikation und Qualifikation) und definiert die zentralen Strukturelemente (Zielsystem, Steuerungstypen, Implementationsstruktur, Arbeitsmarktstruktur, sozio-kulturelle Struktur und Struktur der Interessenorganisation). Der zweite Abschnitt entwickelt eine formale Typologie von Ungleichgewichten des Arbeitsmarktes und macht auf die Bedeutsamkeit der Problemverschiebung aufmerksam. Im Anschluß daran wird ein statistisch-analytisches Modell von "Arbeitsmarkt-Konten" erstellt, das auf der Angebotseite arbeitsmarktstrukturelle und institutionelle Komponenten einbezieht. Auf der Basis dieses Modells werden Einwirkungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt. Schließlich wird versucht, Ziele einer "aktiven

Arbeitsmarktpolitik" zu definieren und in möglichst operationaler Weise zu formulieren. Für diesen Arbeitsschritt werden sowohl programmatische Aussagen öffentlicher Institutionen herangezogen als auch eigene normative Kriterien eingeführt.¹

Im Hauptkapitel (4) werden die wichtigsten Steuerungsinstrumente des Arbeitsmarktes in den ausgewählten Ländern beschrieben. Für eine vergleichende Wirksamkeitsanalyse ist es wichtig, die verschiedenen Ausgangssituationen (Konfigurationen, Kontexte), in denen die Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, ausreichend und sorgfältig zu berücksichtigen. Denn sie können zum großen Teil die variierenden Effekte bei gleichen Steuerungsinstrumenten oder auch den Einsatz unterschiedlicher Steuerungsinstrumente erklären. Daher wird im vorausgehenden Kapitel 3 auf die länderspezifische Ermittlung von Funktionsdefiziten (3.1) und auf die Beschreibung des institutionellen Netzwerks

-
- 1) Ein solches normatives Indikatoren-Bündel ist für die vergleichende Beurteilung von Steuerungsinstrumenten unentbehrlich. Kritische Bestandsanalysen der Komparatistik haben gezeigt, daß vermeintlich objektive sog. "positive" Ansätze implizit normative Annahmen haben, die nicht selten kultur-imperialistisch getönt sind. Ein bewußt wertender Ansatz leugnet freilich nicht die Möglichkeit objektivierender "positiver" Vergleichsverfahren. Dabei wird hier unter "positiv" eine Betrachtungsweise verstanden, die das Verhalten von Personen, Institutionen, Systemen etc. in ein operationalisierbares Beziehungsnetz von Variablen aufzulösen versucht. Diese Definition, die an dieser Stelle nicht weiter begründet werden kann, macht klar, daß auch normative Wertmuster als Variable betrachtet und in die Analyse sozialer Phänomene einbezogen werden müssen. Da es formallogisch betrachtet beliebig viele vergleichende Bezugspunkte gibt, ist die Einführung ("komplexitätsreduzierender") normativer Entscheidungen in die Analyse notwendig. Die offene Einführung solcher Entscheidungen macht sie kontrollierbar und politischer Auseinandersetzung zugänglich.

des Konflikt-, Konsensus- und Durchsetzungsprozesses (3.2) großen Wert gelegt.

Im fünften Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt und mit dem Steuerungssystem der BRD verglichen. Hauptgesichtspunkt ist dabei die Frage, welche Steuerungsinstrumente erfolgversprechend für noch ungelöste Arbeitsmarktprobleme der BRD eingesetzt werden könnten.

Eine vergleichende Untersuchung kann unter Umständen den gleichen Nutzen haben wie experimentelle Untersuchungen: Sie kann die Rahmenbedingungen kontrollieren und so spezifische Ursache-Wirkungs-Relationen feststellen. Das bedeutet für diese Studie, daß im günstigsten Fall drei Typen von Aussagen möglich sind:

- (1) Warum hat ein Land die und die spezifischen Arbeitsmarktprobleme?
- (2) Warum hat ein Land mit den und den Steuerungsinstrumenten Erfolg bzw. Mißerfolg?
- (3) Kann dieses oder jenes Steuerungsinstrument auf die Verhältnisse eines anderen Landes übertragen (bei gleichen Rahmenbedingungen) bzw. nicht übertragen (bei ungleichen...) werden?

Vor übertriebenen Erwartungen muß aber aus zwei Gründen gewarnt werden: Erstens sind die Probleme des Vergleichs unterschiedlicher Gesellschaftssysteme bis heute methodologisch zum großen Teil noch ungeklärt; zweitens ist die Wirksamkeitsanalyse arbeitsmarktpolitischer Steuerungsinstrumente deshalb gehandicapt, weil - selbst in Ländern mit längerer Erfahrung z.B. mit staatlichen Arbeitsförderungsprogrammen¹ - kaum empirische Kontrolluntersuchungen existieren.

Auch bei solchem, notwendig zu reduzierenden Anspruch, ist zu erwarten, daß die Studie durch eine sorgfältige Bestandsaufnahme, durch eine strukturierte Gegenüberstellung bisheriger Ansätze sowie auf der Basis plausibler hypothetischer Überlegungen Aufschlüsse geben kann, wo und wie in der BRD

1) Vgl. z.B. die Klage von M.Feldstein für die Situation in

die Schwerpunkte für eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu setzen sind. Ausgangspunkt des empirischen Vergleichs sind die folgenden Schlüsselprobleme:

- Verbesserung der Information und Allokation der Erwerbstätigen,
- Kontrolle konjunkturpolitischer Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik,
- Verbesserung der Arbeitskraft- und Kapitalmobilität,
- die Verbesserung der Situation von Problemgruppen (Behinderte, Frauen, ältere und ausländische Arbeitskräfte),
- Förderung sektoraler und beruflicher Mobilität,
- das Problem hochqualifizierter Arbeitskräfte,
- das Problem der Arbeitsmarkt-Segmentierung auf der Basis inflexibler Lohndifferenzen,
- Verbesserung der Koordination betrieblicher und öffentlicher Arbeitskräftepolitik.

den USA: "During the nine years from 1963 through 1971, there were more than six million new enrollments in federal manpower programs. The total federal cost of these programs from 1963 through 1971 was nearly 7 billion dollars; in 1971, the federal obligation was 1,5 billion dollars.

Despite 10 years of experience with these large programs there has been no clear and definite evaluation of their impact. We don't know whether unemployment rates are lower and participation rates higher for those who have enrolled in a manpower program than those with the same characteristics of age, sex, education, etc., who have not." (Feldstein 1973, S.24)

Oder man stößt auf die Schranken der Statistik. Selbst sozialistische Staaten, wie die DDR, haben hier zu klagen: "Die herangezogenen Angaben sind ungenau. Die Betriebe verfügen - ... - über keine Arbeitsplatzstatistik und keine Zeitrechnung, um produktionsseitig den Arbeitskräftebedarf zu begründen." (Autorenkollektiv 1973, S.33).

2 ELEMENTE EINER ARBEITSMARKTPOLITISCH ORIENTIERTEN SYSTEMANALYSE

2.1 Ein allgemeines Systemmodell des Arbeitsmarkts¹

2.1.1 Die Grundfunktion des Arbeitsmarkts

Die Grundfunktion des Arbeitsmarkts (AM) läßt sich als Systemproblem definieren, das unter bestimmten Grundbedingungen zu lösen ist. Jede Gesellschaft steht vor dem Problem der optimalen Zuordnung von Arbeitskraft und Arbeitsmitteln ("geronnene Arbeitskraft"). Die optimalen, normativ vorgegebenen Randbedingungen sind:

- a) Erzielung eines höchstmöglichen gesellschaftlichen Nutzens, wobei dieser Nutzen von allen Gesellschaftsmitgliedern legitimiert und Arbeit selbst als Zielfunktion in das Kalkül eingehen muß (Selbstwert der Arbeit);
- b) ausgeglichene Verteilung der Lebensverhältnisse (verschiedene Dimensionen der "Lebensqualität" wie Einkommen, Wohnung, Gesundheit etc.) in regionaler, sektoraler und beruflicher Hinsicht;
- c) Gleichgewicht zwischen Arbeitskraftangebot und Arbeitskraftnachfrage in regionaler, sektoraler und beruflicher Hinsicht.

Es sind also gleichzeitig drei analytische Dimensionen zu behandeln:

- (1) soziale Dimension: Art und Weise der gesellschaftlichen Nutzenbestimmung; Arbeit als Ziel und Mittel zugleich (Nutzenfunktionen);
- (2) sachliche Dimension: optimale Zuordnung von Arbeitskraft und Arbeitsmitteln unter Zweck/Mittel-Rationalität (Produktionsfunktionen);
- (3) raum-zeitliche Dimension: optimale räumliche und zeitliche Verteilung von Arbeitskraft und Arbeitsmitteln (Zeit- und Dichtefunktionen).

1) Der Ansatz entnimmt wesentliche Anregungen aus Mertens 1973 und Sengenberger/Lutz/Schultz-Wild 1974.

Eine wichtige Eigenschaft von "Systemproblemen" ist die "Unlösbarkeit" in dem Sinne, daß das Problem mit der Lösung nicht verschwindet, sondern gleichsam dauernd gelöst werden muß. Das bedeutet, daß strukturelle Organisationsformen zu finden sind, die als relativ dauerhafte Problemlöser fungieren. Das funktionale und strukturelle Problem kompliziert sich durch die Eigendynamik der gesellschaftlichen Produktivkräfte, welche die objektiven Randbedingungen der Problemstellung erzeugen: die quantitative und qualitative Struktur der Arbeitskräfte, die Art und Zusammensetzung der Produktionsmittel, die Quantität und Qualität der Nachfrage. Das bedeutet, daß "bewährte" Organisationsformen sich den neuen Entwicklungsbedingungen anpassen und daher von Zeit zu Zeit in Frage gestellt werden müssen.

2.1.2 Problemlösungsdimensionen

Das Systemproblem der bestmöglichen Zuordnung von Arbeitskraft und Arbeitsmitteln läßt sich "kleinarbeiten" in die analytischen Dimensionen "Allokation", "Gratifikation" und "Qualifikation". Allokation umfaßt die Vorgänge der Zuordnung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen, also Zugangs- und Abgangskriterien, innerbetriebliche Auf- und Abstiegs-mobilität sowie fachliche und geographische Begrenzung der Teilarbeitsmärkte. Gratifikation beinhaltet alle Arten von Belohnung für die Tätigkeit am Arbeitsplatz, also monetärer und nichtmonetärer Art. Wichtig sind hier die innerbetrieblichen Differenzierungen für vergleichbare Tätigkeiten, die mit einem Gratifikationstyp verbundenen Auf- und Abstiegschancen sowie der fachliche und räumliche Geltungsbereich spezifischer Gratifikationsregelungen (etwa ob sie nur betriebsspezifisch, regionalspezifisch oder nationalspezifisch gelten). Qualifikation umfaßt alle kognitiven, physischen und sozialen Fähigkeiten, die zur Erfüllung einer Tätigkeit am Arbeitsplatz erforderlich sind; wichtig ist, alle drei Dimensionen der Qualifikation zu berücksichtigen, vor allem auch die soziale. Die soziale Seite der Qualifikation beinhaltet Einstellungsmuster und Verhaltensdispositionen (z.B. Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit; Art und Weise, Enttäuschungen zu verarbeiten etc.); physi-

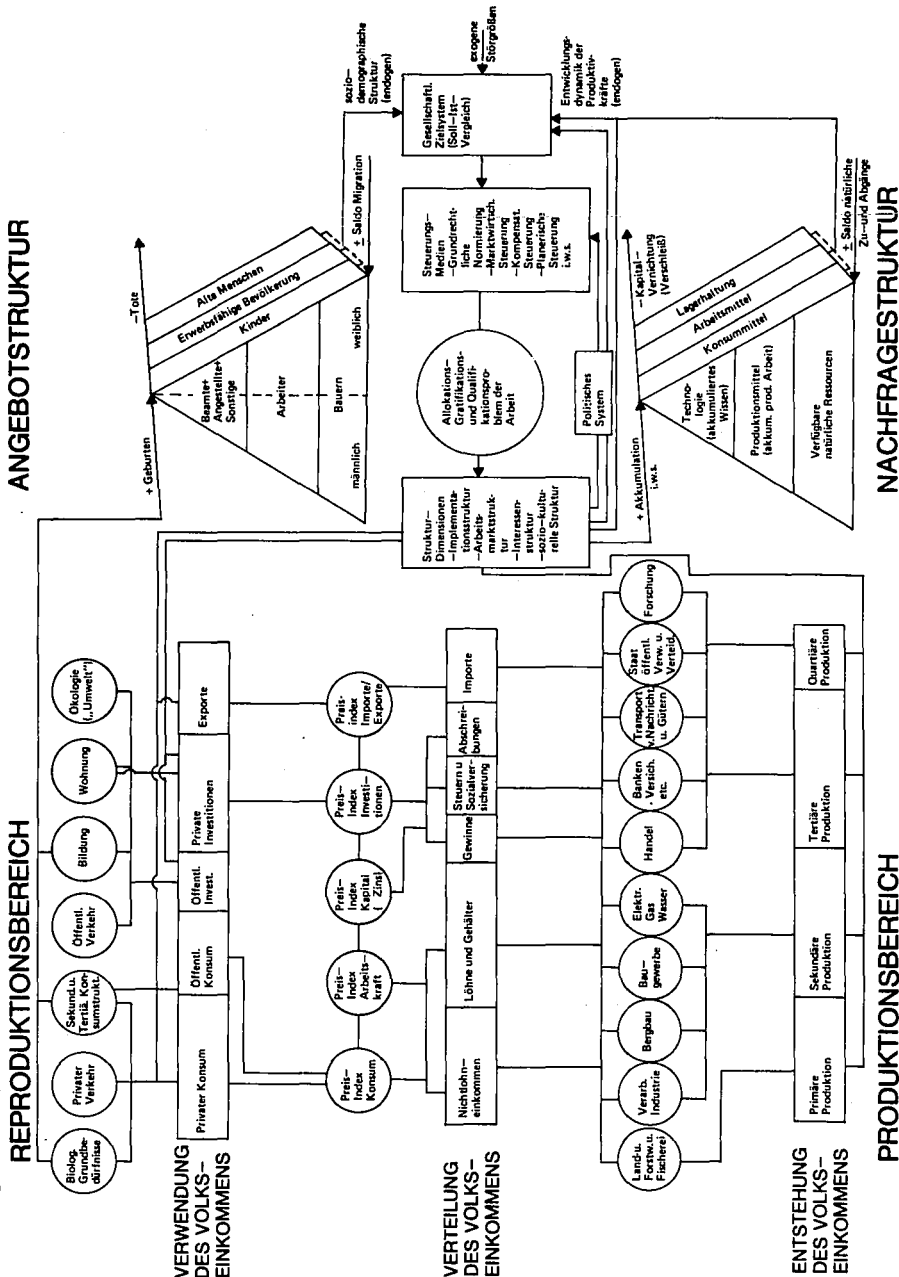
sche Fähigkeiten umfassen Geschicklichkeit, Ausdauer und Kraft; kognitive Fähigkeiten beinhalten Erfahrung, spezifisches und allgemeines Wissen. Analog zu den obigen Problemlösungsdimensionen sind auch hier der räumliche und fachliche Geltungsbereich, inner- und zwischenbetriebliche Differenzierungen sowie zeitliche Dauer der Qualifikationsnutzung bzw. -belastung zu berücksichtigen.

2.1.3 Systemmodell und Systemparameter

Schaubild 1 (S.10) ist ein erster Versuch, die zentralen Variablen und Systemparameter mit ihren wichtigsten Verknüpfungen aufzuschlüsseln, also das Netzwerk des ganzen Systems auf globaler Ebene darzustellen, in dessen Zusammenhang das äußerst komplexe Problem des Arbeitsmarktes zu sehen ist.

Zunächst ist die Struktur der "Angebot"-Seite zu bestimmen, d.h. des verfügbaren Arbeitspotentials, aufgeschlüsselt nach Geschlecht, Alter, Qualifikation, soziale Position u.a., also die differenzierte quantitative und qualitative Aufschlüsselung des Faktors Arbeit. Entsprechendes muß für die "Nachfrage"-Seite erfolgen. Aus der Gegenüberstellung von "Arbeit" und "Kapital" (bzw. Arbeitsmittel oder "gesellschaftlicher Grundfond") ergeben sich die spezifischen Funktionsprobleme des AM, die im Zusammenhang mit dem jeweiligen Entwicklungsniveau und den jeweiligen Verteilungen im Produktions- und Reproduktionsbereich zu betrachten sind. Dieser Schritt ist sehr schwierig und problematisch, da er nicht einfach als mechanische Saldobildung zwischen angebotener und nachgefragter Arbeitskraft verstanden werden darf. Er setzt die Kenntnis der vielfältigen Interdependenzen der analytisch definierten "Arbeitsmarktkonten" voraus, und dies wiederum ist letztlich nur möglich durch eine entwickelte Arbeitsmarkttheorie, die auch die Ergebnisse angrenzender Theorien (wie Investitionstheorie, Bildungstheorie, Sozialisationstheorie, Geldtheorie, Staatstheorie etc.) zu integrieren hätte. Eine solche Theorie ist freilich nicht in Sicht.

Abb. 1: Allgemeines Systemmodell des Arbeitsmarktes



2.1.3.1 Das gesellschaftliche Zielsystem

Wie oben schon erwähnt, ergeben sich die Arbeitsmarktprobleme nicht durch einfache mechanische Saldobildung zwischen "Angebot" und "Nachfrage". Was und mit welcher Intensität etwas als "Problem" definiert wird, hängt vom gesellschaftlichen Zielsystem ab. So kann ein Niveau von durchschnittlich 5 % Arbeitslosigkeit in einem Falle als Normalsituation, im anderen Falle als Krise betrachtet werden, je nachdem, welche Interessen sich bei der Formulierung gesellschaftlicher Ziele durchsetzen; Arbeitslosigkeit kann auch generell als unerwünschter Systemzustand betrachtet und das Recht auf Arbeit grundrechtlich verankert werden (wie in sozialistischen Staaten). Die Steuerungsgrößen¹ des gesellschaftlichen Zielsystems sind das Entwicklungsniveau der Produktivkräfte (vor allem "Technologie"), die sozio-demographische Struktur (Alters- und Geschlechtsstruktur) sowie die Nachfragestruktur nach Gütern und Dienstleistungen. Regelungsgrößen sind vor allem die handlungsbestimmenden Strukturdimensionen "sozio-kulturelle Struktur" (Verhaltensdispositionen, Einstellungsmuster) und "Interessen-Struktur" (Organisation und Verhältnis gesellschaftlicher Interessen zueinander); bei der Regelung des gesellschaftlichen Zielsystems hat das politische System eine wichtige Aggregierungsfunktion. Bei den Steuerungsmedien des gesellschaftlichen Zielsystems sind zusätzlich noch "exogene Störgrößen" zu berücksichtigen wie Naturkatastrophen, ökologische Entwicklung.

2.1.3.2 Steuerungsmedien von Allokation, Gratifikation und Qualifikation

Steuerungsmedien, die das Systemproblem der Zuordnung von Arbeit und Arbeitsmitteln (mit den Problemdimensionen Allokation, Gratifikation, Qualifikation) lösen, können in vier Kategorien eingeordnet werden: grundrechtlich normier-

1) Zur Unterscheidung der Begriffe "Steuerung" und "Regelung" vgl. Schmid 1974, S.242f.

te -, marktwirtschaftliche - , kompensatorische - und planerische Steuerung.

Grundrechtlich normierte Steuerung setzt bestimmte Rahmenbedingungen, innerhalb derer die Problemlösung stattfinden muß (wie Garantie des Privateigentums, freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl, Recht auf Arbeit, Recht auf Bildung von Interessenvereinigungen etc.).

Unter marktwirtschaftlicher Steuerung sind solche Prozesse zu verstehen, durch die die Zuordnung von Arbeit und Arbeitsmitteln auf der Basis von Tauschakten voneinander unabhängiger, privater und selbständiger Handlungseinheiten erfolgt. Das wichtigste marktwirtschaftliche Steuerungsmedium besteht in: Lohn- und Preisdifferentialen, insofern die Lohn- und Preisentscheidungen von selbständigen Handlungseinheiten getroffen werden (Einzelpersonen, Betriebe, Haushalte, unabhängige Verbände). Dieser Steuerungsmechanismus funktioniert optimal unter den Voraussetzungen

- a) vollständiger Information sowohl auf der Angebot- wie auf der Nachfrageseite;
- b) ökonomisch rationaler Kalkulation der Handlungseinheiten auf beiden Seiten (Einkommenmaximierung, Gewinnmaximierung);
- c) tendenziell unendlicher Anpassungsgeschwindigkeit von Arbeit und Arbeitsmitteln an Änderungen der Lohn- und Preisdifferentiale;
- d) des Wettbewerbs der Handlungseinheiten.

Unter kompensatorischer Steuerung ist der Einsatz von solchen Steuerungsinstrumenten zu verstehen, die Ungleichgewichte auf dem AM (hauptsächlich finanziell) ausgleichen, ohne sie zu beseitigen. Typisch dafür sind Arbeitslosenversicherung, -unterstützung, Lohnsubventionen und Preisstützungsmaßnahmen. Im weiteren Sinne gehören in diese Kategorie auch die verschiedenen Arten der Sozialversicherung, -fürsorge und die Krankenversicherung.

"Planerische" Steuerung der Allokation, Gratifikation und Qualifikation der Arbeit umfaßt Steuerungsinstrumente, die direkt oder indirekt über öffentliche Mitteleinsätze, d.h. über isolierte private Haushalts- und Unternehmensentschei-

dungen hinaus auf den AM einwirken (ausgenommen grundrechtliche Normierung und kompensatorische öffentliche Steuerung, die aber Gegenstand planerischer Steuerung selbst sein können). Solche Steuerungsinstrumente stehen hier im Vordergrund der Analyse. Zur Einordnung bietet sich eine zweifache Systematik an: (a) Haupteinwirkungsrichtung entsprechend der formal definierten Arbeitsmarktprobleme (vgl. Abschnitt 3); (b) Haupteinwirkungsrichtung auf der Angebot- oder Nachfrageseite; (c) Haupteinwirkungsrichtung auf die handlungsbestimmenden Strukturdimensionen (Arbeitsmarktstrukturpolitik im engeren Sinne).

2.1.3.3 Handlungsbestimmende Strukturdimensionen

Die Wirksamkeit gesellschaftlich verfügbarer Steuerungsmedien hängt von bestimmten Strukturkomponenten ab, die zunächst kurz charakterisiert werden sollen. Ob z.B. Lohnunterschiede die von Neoklassikern angenommene Allokationsfunktion haben - d.h. die Bewegung der Arbeitskräfte zu den produktivsten Arbeitsplätzen - hängt von der Strukturierung des Arbeitsmarkts und von der sozio-kulturellen Struktur ab: Die Segmentierung des Arbeitsmarkts in voneinander relativ stark abgeschottete Teilarbeitsmärkte behindert die Mobilität zwischen diesen Teilarbeitsmärkten; zahlreiche Mobilitätsstudien haben auch festgestellt, daß das Sicherheitsbedürfnis den Mobilitätsanreiz von Lohnunterschieden stark reduziert.

Die Implementationsstruktur kennzeichnet Quantität und Qualität von Ressourcen, die zur Ausführung und Durchsetzung bestimmter AM-Politiken verfügbar sind. Sie wird hier vornehmlich auf "planerische Steuerungsmedien" bezogen und wird weiter unten noch ausführlicher skizziert.

Die Arbeitsmarktstruktur kennzeichnet den Grad der Offenheit (Offenheit des Zugangs, informatorische Transparenz), den fachlichen und räumlichen Umfang, die Wettbewerbsbedingungen, den Grad der Verrechtlichung der "industrial relations" sowie die betriebsinternen Allokationsbedingungen

des Arbeitsmarktes bzw. von Teilarbeitsmärkten. Auch dazu werden weiter unten noch einige Ausführungen gemacht.

Die Interessenstruktur kennzeichnet die Art und Weise, wie Interessen organisiert und aggregiert werden. Die Allokation der Arbeitskraft hängt z.B. davon ab, ob die Gewerkschaften beruflich oder sektoral gegliedert sind. Bei beruflicher Gliederung (wie in Großbritannien) ist anzunehmen, daß die Gewerkschaften stärkeren Einfluß auf die Allokation haben als bei sektoraler Gliederung (wie zum großen Teil in der BRD).¹ Zur Interessenstruktur gehört auch die Verteilung der Verfügungsgewalt über Arbeitsmittel (Privatbesitz, Staatsbesitz, Gesellschaftsbesitz, vergesellschaftete Verfügungsstruktur), d.h. die Durchsetzungschance von Interessen auf der Basis der Verfügungsgewalt über Produktionsmittel.

Die sozio-kulturelle Struktur kennzeichnet Einstellungs- und Verhaltensdispositionen, die für das tatsächliche Verhalten in konkreten Situationen mitbestimmend sind (Prioritätensetzung, Mittelwahl, Anspruchsniveau, Konfliktbereitschaft etc.). Eingeschlossen in dieses Strukturmerkmal ist der Grad der sozialen Integration, insofern sie Auswirkungen auf das Verhalten hat. So wohnen z.B. britische Arbeiter in viel stärkerem Ausmaß als deutsche Arbeiter in abgegrenzten Vierteln, haben eigene Freizeitgewohnheiten entwickelt, treffen sich in Arbeiterklubs, sprechen ihr eigenes Idiöm und kultivieren ihre ghettoartige Situation bewußter. Auf diese unterschiedliche "Kultur" ist u.a. die stärkere Konfliktbereitschaft britischer Arbeiter gegenüber ihren deutschen Kollegen zurückzuführen. Allgemeine Einstellungsmuster (etwa zur Rolle der

1) So achten z.B. britische Gewerkschaften streng darauf, daß bestimmte Arbeiten nur von ihren Mitgliedern ausgeführt werden, auch wenn sich das ihrer Organisation zugrundeliegende Berufsbild längst gewandelt hat und die Arbeiten auch von anderen "Berufen" oder von ungelerten Arbeitskräften ausgeführt werden können.

Frau in der Gesellschaft) bestimmen z.B. auch die Erwerbsbereitschaft der Frau: Die relativ geringe Frauenerwerbstätigkeit in Frankreich gegenüber Schweden (28 gegenüber 36 % der weiblichen Wohnbevölkerung, 1970) mag u.a. auf das unterschiedliche Rollenbild der Frau zurückzuführen sein. Verhaltensdispositionen (wie Ambiguitätstoleranz, Dogmatismus, Leistungsmotivation, internale/externale Zurechnung) können unterschiedliche Verhaltensweisen im Falle der Arbeitslosigkeit oder bei Arbeitsplatzrisiko erklären.

2.1.3.3.1 Zur Implementationsstruktur

Der Erfolg bestimmter Arbeitsmarktpolitiken (z.B. Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung, Förderungspolitik) hängt von Quantität und Qualität der Ressourcen ab, die zur Ausführung und Durchsetzung zur Verfügung stehen. Zu unterscheiden sind:

- (1) finanzielle oder materielle Steuerungsressourcen,
- (2) administrativ-rationale Ressourcen (Struktur von Planung und Programmierung),
- (3) Macht- und Konsensressourcen,
- (4) Personalressourcen.

Diese Steuerungsressourcen stehen zueinander in einem gegenstrukturellen Verhältnis: Die finanzielle oder materielle Ressourcenkapazität steuert bzw. begrenzt zu einem gegebenen Zeitpunkt den Steuerungs- und Regelungsspielraum aller anderen Instrumente; in sukzessiv geringerem Maße haben die anderen Ressourcen auf die nachfolgenden einen prinzipiell begrenzenden Determinationseffekt. Umgekehrt gibt es von unten nach oben Regelungseffekte, die einerseits einen Hinweis auf die gesellschaftlich je unterschiedliche Ausnutzung der Variationsspielräume geben, andererseits langfristig den gesamten Funktionszusammenhang der Steuerungsressourcen zu verändern vermögen. Die Steuerungsressourcen sind komplementär und zu einem gegebenen Zeitpunkt bedingt austauschbar: z.B. statt Einsatz von Macht bessere Planung und Programmierung.¹

1) Ausführlicher dazu im Zusammenhang mit der Regierungs- und Verwaltungsreform vgl. Schmid/Treiber 1975, S.61ff.

Beispiel Berufsberatung: Die Qualität der Berufsberatung von seiten der Arbeitsverwaltung hängt zunächst von der Höhe und Ausstattung der finanziellen und sachlichen Ressourcen ab (Finanzierung des Personals und der erforderlichen Sachmittel wie Informationsbroschüren, Beratungsräume, Expertisen der langfristigen Berufsstruktur etc.), dann von der Qualität der Informationen und der bestellten Expertisen und der organisatorischen Durchführung der Beratung (Zugang zu den Informationen, Rechtzeitigkeit der Informationen, entscheidungserleichternde Aufbereitung etc.). Die Gewährleistung der freien Berufswahl verpflichtet die beratenden Institutionen zum Rückgriff hauptsächlich auf Konsensusressourcen, d.h. im Dialog und mit Mitteln der Überzeugungskraft eine Übereinstimmung zwischen Berufswünschen und Berufschancen herzustellen; da aber der Berufsberater im Einzelfall oft die Definitionsmacht der Situation hat, kann er die Berufswünsche durch gezielte Selektion der Informationen steuern; dies wird ihm um so eher gelingen, je weniger der Kunde in der Lage ist, sich zu artikulieren und selbst zu informieren. Schließlich hängt der Erfolg der Beratung von der beruflichen Qualifizierung des beratenden Personals ab.

Das beratende Personal wiederum kann bestimmte Regelungsaktivitäten entwickeln. Es kann die Macht- und Konsensuskapazität dadurch erweitern, indem es sich in die Personalplanung der Betriebe einschaltet, indem es die eigene Informationskapazität erweitert oder verbessert (z.B. durch formalisierte Berufsentscheidungsmodelle) oder indem es für die Erweiterung und Verbesserung finanzieller und materieller Ressourcen sorgt.

Allgemein ist an die Implementationsstruktur im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktpolitik folgende Frage zu stellen: Lassen sich systematische Zusammenhänge herstellen zwischen institutioneller Organisationsform und dem Erfolg oder Mißerfolg bestimmter arbeitsmarktpolitischer Steuerungsinstrumente? Im einzelnen müssen die oben genannten vier Steuerungsressourcen untersucht werden, um zu differenzierten Aussagen zu gelangen.

Im Hinblick auf die finanziellen und/oder materiellen Steuerungsressourcen interessiert vor allem die Art und die Höhe der Finanzierung. Bei den administrativ-rationalen Ressourcen ist vor allem auf folgende Punkte zu achten: Wie wird das Spannungsverhältnis zwischen historisch weitgehend zufällig gewachsenen Organisationsstrukturen (z.B. lokale Besonderheiten, föderale Gliederungen, ministeriale Zuordnungen etc.) und funktionaler Interdependenz oder sachlogischer Problemstrukturierung gelöst? Wie wird das Koordinationsproblem vielfältiger Funktionen, die auf den AM einwirken, gelöst? Wie wird das Spannungsverhältnis zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung gelöst, d.h. vor allem zwischen dem interdependenten Problemwissen an der "Spitze" und dem aktuellen sowie dichten Informations-/Erfahrungswissen an der "Basis"? Wie weit soll die Arbeitsverwaltung funktional differenziert werden? Im Hinblick auf Macht- und Konsensusressourcen sind folgende Gesichtspunkte zu beachten: In welcher Weise sind die gesellschaftlichen Interessengruppen beteiligt; d.h., macht es z.B. einen Unterschied, ob die Arbeitsverwaltung maßgeblich in der Selbstverwaltung der Tarifpartner oder staatlich zentral organisiert wird? Wieviel und welche der potentiellen Klientelen werden von der öffentlichen Arbeitsverwaltung erfaßt (Durchdringungsrate)? Besteht ein Funktionsmonopol, und wie bewährt es sich gegenüber einer öffentlich/privat gemischten Organisationsform? Über welches Sanktionspotential verfügt die öffentliche Arbeitsverwaltung insbesondere gegenüber den Betrieben? Die Dimension der "Personalressourcen" kann sowohl im Hinblick auf Personalausstattung im Verhältnis zu den potentiellen Klientelen sowie im Hinblick auf die Professionalisierung bzw. berufliche Qualifizierung des Personals befragt werden.

2.1.3.3.2 Die Strukturierung des Arbeitsmarkts

Die Steuerungsmedien von Allokation, Gratifikation und Qualifikation wirken unter den Rahmenbedingungen eines intern strukturierten Arbeitsmarktes, die das Ergebnis der verschiedenen Problemlösungsbemühungen stark mitbestimmen.

Diese Strukturen sind dafür verantwortlich, daß globale Arbeitsmarktsteuerung heute oft gegensinnige Effekte hervorbringt, und daß zahlreiche Programme zur Beseitigung ungleicher Lebenschancen auf dem Arbeitsmarkt geringen oder gar keinen Effekt zeitigen. In der Arbeitsmarkttheorie haben sich drei Konzeptionen zur Bestimmung der Arbeitsmarktstruktur entwickelt:

In der statistischen Konzeption, wie sie vor allem vom Manpower-Ansatz entwickelt wurde, werden Arbeitsmärkte mit Hilfe diskreter soziographischer Merkmale disaggregiert (wie Beruf, Ausbildung, Wirtschaftssektoren, Geschlecht, Region, Alter etc.). Man geht davon aus, daß diese Merkmale unter bestimmten Aspekten homogene Teilmengen von Arbeitsplätzen und Arbeitsinhalten definieren. Das Kriterium soziographischer Merkmale ist aber zu einseitig und für einige arbeitsmarktpolitische Aspekte irrelevant; bei den beruflich gegliederten Teilarbeitsmärkten bestehen auch mehr oder weniger große Spielräume der Substituierbarkeit (vgl. Mertens 1973: "Der unscharfe Arbeitsmarkt").

Die institutionelle Konzeption von Teilarbeitsmärkten wurde vor allem von Dunlop und Kerr entwickelt. Sie insistiert auf die vielfältigen administrativen und politischen Regelungen, durch die zahlreiche Arbeitsplatzpositionen dem direkten Einfluß des Wettbewerbs entzogen werden (z.B. gewerkschaftliche Beeinflussung der Allokation und Gratifikation, vor allem in Ländern, wo sich Berufsgewerkschaften herausgebildet haben; Senioritätsprinzipien; beamtenrechtliche Absicherungen etc.).

Neuere Konzeptionen der Arbeitsmarktstrukturierung versuchen, die wichtigsten Elemente der obigen Teilarbeitsmarkt-Konzeptionen zu integrieren und die Bedingungen der Entstehung und Aufrechterhaltung von Strukturen zu erforschen (vgl. vor allem die Arbeiten von Lutz/Sengenberger, Doeringer/Piore). Diese Segmentierungsansätze sind den obigen vorzuziehen, da sie wesentliche Aussagen über die Funktionsweise des Arbeitsmarktes machen und die Interdependenz zwischen Angebot und Nachfrage berücksichtigen.

Die "Münchener Schule" führt die Strukturierung des Arbeitsmarkts im wesentlichen auf das Interesse zurück, die Rentabilität von Humankapitalinvestitionen zu sichern bzw. zu erhöhen. Die "duale Arbeitsmarkttheorie" von Doeringer/Piore rekurriert auf die sozialen und kognitiven sowie auf die technologischen Determinanten stabiler Teilarbeitsmarktstrukturen (vgl. auch Freiburghaus/Schmid 1975).

Im folgenden soll das Strukturkonzept der "Münchener Schule" knapp skizziert werden. Der Gesamtarbeitsmarkt wird als Aggregat von Teilarbeitsmärkten betrachtet, die durch mehr oder weniger institutionalisierte Regelungen voneinander getrennt sind. Die Struktur dieser Teilarbeitsmärkte ist durch die Dimensionen der Zugangs- und Abgangsregelung, durch die Regelung der Allokation und Gratifikation von Arbeitskräften innerhalb des Teilarbeitsmarktes und durch die fachliche sowie räumliche Ausdehnung des Teilarbeitsmarktes beschreibbar. Mobilität der Arbeitskräfte wird innerhalb des Teilarbeitsmarkts erleichtert, zwischen den Teilarbeitsmärkten erschwert. Das Interesse, Teilarbeitsmärkte gegenüber anderen abzuschirmen, wächst mit dem Umfang und der Spezifität des Humankapitals, da sich mit letzterem die Kosten des Arbeitsplatzwechsels erhöhen. Umfang und Spezifität der Humankapitalinvestitionen hängen von den Bedingungen der Angebot- und Nachfrageseite ab (z.B. Wettbewerbsbedingungen, Quantität der disponiblen Arbeitskräfte, Variabilität der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen).

Auf der nachfolgenden Tabelle sind die wichtigsten Elemente des Segmentierungsmodells der "Münchener Schule" zusammengefaßt. Segmentierungsansätze, welche die genetisch-funktionale Seite der Arbeitsmarktstrukturierung einbeziehen, haben den Vorzug, auf mögliche Interessengegensätze hinzuweisen und die Möglichkeit von Gegenstrategien gegen Maßnahmen öffentlicher Arbeitsmarktpolitik abzuschätzen. Sengenberger (1974, S.88) macht z.B. darauf aufmerksam, welche Folgen das vor kurzem in der BRD erlassene Gesetz bezüglich der Transferierbarkeit betrieblicher Sozialleistungen haben wird: Erklärtes Ziel dieses Gesetzes ist u.a. der Abbau von Mobilitätsbarrieren betriebsspezifischer Teilarbeitsmärkte. Arbeitskräfte können nun unter bestimmten Voraussetzungen (35 Jahre alt und 10-jährige Versorgungszusage) den Betrieb

Tabelle 1: Die idealtypischen Teilarbeitsmärkte nach der "Münchener Schule"

	Märkte für unspezifische Qualifikationen	Märkte für fachliche Qualifikationen	Märkte für betriebsspezifische Qualifikationen
Definition und reale Annäherung an den Idealtyp	Umfassen Qualifikationen, die nicht für bestimmte Beschäftigungsbereiche spezifisch, d.h. nur in diesen Bereichen produktiv sind, sondern ohne Produktivitätsverlust zwischen solchen Bereichen transferierbar sind; z.B. Hausfrauen ohne Berufsausbildung, unqualifizierte ausländische Arbeitskräfte, allgemein: Märkte für "Jedermannsqualifikationen".	Umfassen Qualifikationen, die nur für bestimmte Berufe und Branchen spezifisch sind (z.B. Stenotypistin, die meisten Bauberufe, Handwerk, viele freie Berufe)	Umfassen Qualifikationen, die für einen bestimmten Betrieb spezifisch sind, also in anderen Betrieben nicht verwertet werden können; Mobilität ist also mit Verlusten verbunden. z.B. große Teile des öffentlichen Dienstes und Militär; anlageintensive Branchen wie Eisen- und Stahlgewinnung, Erdölverarbeitung, chemische- und Papierindustrie.
Bedingung der Entstehung	Hohe zeitliche und örtliche Variabilität von Angebot und Nachfrage; geringer Beschäftigungs- und Nutzungsgrad ökonomischer Ressourcen (ausreichendes Arbeitskräftepotential verfügbar).	Angebot und Nachfrage nach dieser Qualifikation im Einzelbetrieb variabel, für eine größere Zahl von Beschäftigern (etwa einer Region) kontinuierlich.	Steter Bedarf und kontinuierliches Angebot von Arbeitskräften kapitalintensive Produktion und oder stabile Absatzmärkte; arbeitsteilige Organisationsstruktur oder Prozeßtechnologie, die eine kettenmäßige Verzahnung der Arbeitsplatzeinheiten und damit on-the-job-training mit relativ niedrigen Kosten und ohne Überschussqualifikation ermöglichen.
Arbeitsmarktstruktur	Weitgehend unstrukturiert und annähernd vollständige Wettbewerbsbedingungen: Lohnsatz wirksames Regulativ für Allokation, Zu- und Abgang zu den Positionen völlig offen, hohe Mobilität oder Fluktuation.	Keinerlei Mobilitätshemmnisse; standardisierte, d.h. überbetrieblich konzipierte und kontrollierte Ausbildungsgänge; Zu- und Abgang zu den Positionen völlig offen; Garantie des möglichst kontinuierlichen Einsatzes der Qualifikation - Funktionale Äquivalenz räumlicher Mobilität und fachlicher Flexibilität.	Gratifikationsstrategien, die zwischenbetriebliche Mobilität hemmen, z.B. relativ niedrige Einstellungslohne, betriebsinterne Aufstiegsmöglichkeiten, betriebsspezifische Sozialleistungen; Allokationsregelungen nach Gesichtspunkten der langfristigen Integrierbarkeit der Arbeitskräfte (jüngere, männliche, einheimische) und nach Senioritätsprinzipien; Vorherrschen von informellen Lernprozessen; relativ große Arbeitsplatzsicherheit; geringer Mobilitätsanreiz von zwischenbetrieblichen Lohn Differenzen.
Institutionalisierung	Spielt kaum eine Rolle.	Allokations-, Gratifikations- und Qualifikationsregelungen weitgehend institutionalisiert, sei es in Form des Zusammenwirkens von Berufsfachverbänden (USA, UNK), sei es in Form gesetzlicher oder verwaltungsmäßiger Regelungen (z.B. BRD, FRA).	Starke betriebliche Loyalitätsbindungen durch eine Vielzahl informeller sozialer Normen (Korpsgeist u.ä.) und tarifvertraglich formalisierte Normen und Vereinbarungen; Systeme der Personalplanung und -beurteilung betriebsspezifische Strukturen.
Arbeitsmarktpolitische Problematik	a) praktisch keine Aufstiegschancen; b) Arbeitsplatzunsicherheit; c) schlechte Gratifikations- und Arbeitsbedingungen; d) geringe Produktivität, Begünstigung arbeitsintensiver Investitionen.	a) Veralten von Qualifikationen infolge technologischen Wandels; b) Mobilitätsbarrieren durch betriebsspez. Gratifikations; c) Kosten der Mobilität bei großräumigen fachlichen Teilarbeitsmärkten groß.	a) erhöhtes Risiko der einzelnen Arbeitskräfte im Falle von Betriebsstillegungen oder pers. Anlässe b) Beeinträchtigung der freien Berufs- und Arbeitsplatzwahl u. ökonomisch ungerechtfertigte Privilegierungen; c) Wettbewerbsschwäche kleinerer und mittlerer Betriebe; d) Intransparenz des A.marktes.
Arbeitsmarktpolitische Einwirkungsmöglichkeiten	steuerpolitische Verteuerung dieser Arbeitskräfte; Begünstigung dieses Teilarbeitsmarkts bei Förderungsmaßnahmen wie Umschulung, Fortbildung, räumlicher und sektoraler Mobilität.	Umschulungs- und Fortbildungsförderung; Mobilitätshilfen; Garantie der Transferierbarkeit betriebsspezifischer Qualifikationen (wie Ruhegeldzulagen, Leistungspläne, Unterstützungen etc.).	frühzeitiger Eingriff der Arbeitsverwaltung im Falle drohender Betriebsstillegungen; Unterstützung kleinerer und mittlerer Betriebe bei der Personalplanung; Garantie der Transferierbarkeit betriebsspezifischer Sozialleistungen; Informationspflicht der Betriebe.

wechseln, ohne ihre betriebspezifischen Versorgungsansprüche zu verlieren. Betriebe, die nun die Gefahr der Abwanderung von Arbeitskräften (in die sie viel Humankapital investiert haben) sehen, können als mögliche Gegenstrategie ein steileres Positionsgefüge der Arbeitsplätze oder eine stärkere vertikale Differenzierung der Lohnstruktur schaffen, um Aufstiegs- und Verdienstmöglichkeiten im eigenen Betrieb zu verbessern; es ist auch zu erwarten, daß Betriebe nun in stärkeren Ausmaße versuchen werden, "wertvolle" Arbeitskräfte vertraglich an den Betrieb zu binden.

Die Arbeitsmarktstruktur kann zum Teil auch erklären, warum eine Förderung der Weiterbildung (vgl. Arbeitsförderungsgesetz 1969, §§ 41-49), die alle potentiell zu Fördernden als gleiche behandelt, die ungleichen Chancen auf dem Arbeitsmarkt eher verstärkt als beseitigt.¹ Das AFG berücksichtigt nicht die ungleiche Leistungsfähigkeit und Motivation der potentiell zu Fördernden; es wird nicht berücksichtigt, daß für Erwerbstätige, deren Einkommen knapp über dem Existenzminimum liegt, 10 bis 20 Prozent Einkommensverlust (mit dem Weiterbildung oder Umschulung oft verbunden sind) untragbarer sind als für Bezieher höherer Einkommen und daß niedrigere Einkommensschichten eine Verzögerung des Ertragsstromes getätigter Humankapitalinvestitionen meist nicht in Kauf nehmen können.

2.2 Eine formale Typologie von Ungleichgewichten des Arbeitsmarkts

Die formalen Typen von Arbeitsmarkt-Ungleichgewichten lassen sich aus der Gegenüberstellung der zentralen AM-

1) Laut Arbeitsförderungsbericht 1973 (S.24) haben in der BRD nur 4,3 % an- und ungelernter Arbeiter an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilgenommen (der Anteil von Erwerbstätigen ohne Berufsausbildung betrug 1970 30 %). Obwohl Frauen ein durchschnittlich niedrigeres Qualifikationsniveau haben, sind sie faktisch in der Weiterbildungsförderung stark unterrepräsentiert.

Aggregate ableiten (vgl. Schaubild 2, folgende Seite):

(1) Von Unterbeschäftigung bzw. Überbeschäftigung sei hier dann gesprochen, wenn sich angebotene und nachgefragte Arbeitskraft nicht in Übereinstimmung befinden. Unterbeschäftigung ist definiert als ein Überangebot von Arbeitskraft gegenüber der Nachfrage. (Der Begriff ist hier weiter definiert als üblich.) Überbeschäftigung ist definiert als Übernachfrage nach Arbeitskraft gegenüber dem Angebot.

a) Unterbeschäftigung kann sich ausdrücken in: Kurzarbeit, Arbeitslosigkeit, betriebliche Arbeitskräftehortung, brachliegende Arbeitskräftereserven, Zwangspensionierung, Absolventen des Bildungssystems nehmen keine Arbeitssuche/Erwerbstätigkeit auf, freigesetzte Arbeitskräfte werden aus konjunkturellen Gründen ins Bildungs- und Ausbildungssystem versetzt u.a.

b) Überbeschäftigung kann sich ausdrücken in: Überstundenarbeit, Anwerbung systemexterner Arbeitskräfte, mangelnde Auslastung des Kapitalstocks, mehr sog. "offene Stellen" als Arbeitslose der entsprechenden Kategorie u.a.

(2) Von unterwertiger bzw. überwertiger Beschäftigung sei hier dann gesprochen, wenn sich angebotene und nachgefragte Arbeitsproduktivität nicht in Übereinstimmung befinden. Unterwertige Beschäftigung ist hier definiert als Über-"Angebot" an Arbeitsintensität und Arbeitsqualifikation¹ gegenüber der entsprechenden gratifizierten Nachfrage (Entlohnung und andere Vergünstigungen). Überwertige Beschäftigung ist definiert als Übernachfrage nach gratifizierter Arbeitsintensität und Arbeitsqualifikation gegenüber dem entsprechenden Angebot.

1) Über-"Angebot" an Arbeitsintensität und Arbeitsqualifikation steht deshalb in Anführungsstrichen, um anzudeuten, daß es sich hier nicht um ein freiwilliges "Überangebot" handelt, sondern meist um ein durch Machtverhältnisse oder durch strukturelle Disparitäten (z.B. regionale Gefälle) erzwungenes Überangebot.

a) Unterwertige Beschäftigung kann sich ausdrücken in: Entqualifizierung ursprünglich qualifizierter Arbeitskraft, zu niedrige Entlohnung (inklusive regionale/sectorale Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, ethnischer Zugehörigkeit), keine Aufstiegschancen, schlechte Arbeitsbedingungen, zu schnelle Produktionsrhythmen u.a.

b) Überwertige Beschäftigung kann sich ausdrücken in: Überanforderung der Arbeitskräfte in qualitativer Hinsicht, relativ überhöhte Gratifikationen u.a.

Diese grundlegenden Typen von Arbeitsmarktproblemen können berufsspezifisch, sektoral-spezifisch, regional-spezifisch (inklusive betriebsspezifisch) oder gesamtgesellschaftlich auftreten (arbeitsmarktpolitisches Mehrebenenproblem). Die Probleme können isoliert, simultan (z.B. Überbeschäftigung im einen Sektor, Unterbeschäftigung im anderen Sektor) oder kumulativ auftreten.

Für eine angemessene Arbeitsmarktpolitik, die sich mit der Beseitigung solcher Ungleichgewichte befaßt, ist es schließlich noch entscheidend zu wissen, welches die Ursachen oder die Auslöser dieser Ungleichgewichte sind:

- a) nachfrageinduzierte Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage (z.B.: ein Rückgang der Nachfrage nach Holzmöbeln bedeutet - ceteris paribus - eine Freisetzung von Arbeitskräften in der Holzverarbeitenden Industrie und ein zeitweilig entsprechender Überhang an Arbeitskräften);
- b) durch Veränderung der internationalen Arbeitsteilung induzierte Ungleichgewichte (z.B. der Import von Schuhen, die bisher im eigenen Land produziert wurden, setzt - ceteris paribus - entsprechende Arbeitskräfte frei etc.);
- c) strukturell induzierte Ungleichgewichte: Darunter werden hier solche verstanden, die aus der jeweiligen institutionellen Arbeitsmarktstruktur resultieren (z.B. Segmentierung der Arbeitsmärkte durch institutionelle Regelungen; Mängel der Arbeitskräfte lenkung

aufgrund von Organisationsfehlern in der Planungsstruktur; Mängel der Arbeitsverwaltung; Prognosefehler etc.);

- d) produktivitätsinduzierte Ungleichgewichte (z.B. Rationalisierungsmaßnahmen und kapitalintensivere Produktionsmethoden in der Landwirtschaft setzen ebenfalls - ceteris paribus - Arbeitskräfte frei, die entweder für Sektoren mit Arbeitskraftmangel umzuschulen sind oder unqualifizierte Arbeit annehmen müssen, oder arbeitslos werden oder stark unterbeschäftigt bleiben müssen);
- e) demographisch induzierte Ungleichgewichte (z.B. ein starker Geburtenrückgang kann - ceteris paribus - langfristig einen erheblichen Arbeitskraftmangel verursachen);
- f) kulturell induzierte Ungleichgewichte (z.B. eine Veränderung des Berufsbilds der Frau kann einen Arbeitskräfteüberschuß induzieren oder umgekehrt);
- g) ökologisch induzierte Ungleichgewichte (z.B. das Versiegen einer wichtigen Rohstoffquelle kann regional-spezifisch/sektoral-spezifisch Arbeitskräfte freisetzen mit entsprechenden Wiedereingliederungsproblemen).

In der Regel wirken diese Ursachen oder Auslöser nicht isoliert. Außerdem können systematische Zusammenhänge bestehen (z.B. Geburtenrückgang kann in Zusammenhang gebracht werden mit Produktivitätssteigerung/Einkommenssteigerung/familiären Verhaltensänderungen/Änderung der Berufsrolle der Frau etc.).

In der arbeitsmarktpolitischen Diskussion ist es üblich, zwischen strukturellen und sonstigen Faktoren zu unterscheiden. Bei genauer Betrachtung stellt sich aber heraus, daß der Begriff "strukturell" meistens für Erscheinungen verwendet wird, die noch nicht genau erklärt sind.¹ In dieser

1) Eine parallele Erscheinung findet sich in den gängigen Wachstumstheorien: Alle Wachstumseffekte, die sich nicht auf die Faktoren Kapital und Arbeit zurückführen lassen, finden in der ominösen catch-all-Kategorie des "technologischen Faktors" ihre "Erklärung".

Arbeit wird dieser Begriff daher so weit wie möglich vermieden, da er keinen weiteren Erkenntnisgewinn darstellt. Sinnvoll verwendbar erscheint er allerdings für langfristig wirksame Ursachefaktoren oder stabile Ursachenbündel.

Schließlich ist noch entscheidend, daß Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt verlagert werden können und das der Ausgleich fast an jeder Stelle durch Korrektur von Ausgangsgrößen erfolgen kann: So kann z.B. ein regionales Ungleichgewicht durch zwischenregionale Wanderungen der Arbeitskraft, aber auch durch berufliche Flexibilität gelöst werden (vgl. auch Ursachentyp d, oben). Darauf hat vor allem Mertens aufmerksam gemacht:

"Stimmen beispielsweise die Angebote und die Nachfrage bei der Arbeitszeit nicht überein, so muß keineswegs der primär erwartete ... Konflikt und seine Lösung (z.B. Kurzarbeit) auftreten; denn der Ausgleich kann auch über Variationen bei den anderen Komponenten der Gleichung erfolgen: Die Zahl der Arbeitskräfte kann als Folge einer solchen Diskrepanz variiert werden oder die Produktivität oder auch das Leistungsvolumen.

Die Tatsache, daß eine Diskrepanz über das System fluktuieren kann, so daß sie nicht an der Stelle evident wird, wo ihr Ursprung liegt, sondern an diversen anderen Stellen, ist von zentraler Bedeutung für das Verständnis sowohl des Arbeitsmarktgeschehens wie der arbeitsmarktpolitischen Gestaltungsspielräume wie auch der Forschungsaufgaben auf diesem Gebiet." (Mertens 1973, S.232)

Was auf einem Teilarbeitsmarkt als offene Arbeitslosigkeit erscheint, kann sich auf einem anderen Teilarbeitsmarkt als Arbeitskräftehortung oder als unterwertige Beschäftigung ausdrücken. Verschiedenen Erscheinungsformen können also gleiche Ursachen zugrundeliegen und umgekehrt.

2.3 Einwirkungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik auf das System analytisch definierter Arbeitsmarktkonten

Schaubild 3 (vgl. S.28) zeigt die Eingriffsstellen der Arbeitsmarktpolitik auf das System analytisch definierter Arbeitsmarktkonten. Diese sollen nun im einzelnen nach Hauptwirkungsrichtung und zeitlicher Fristigkeit beschrieben werden.

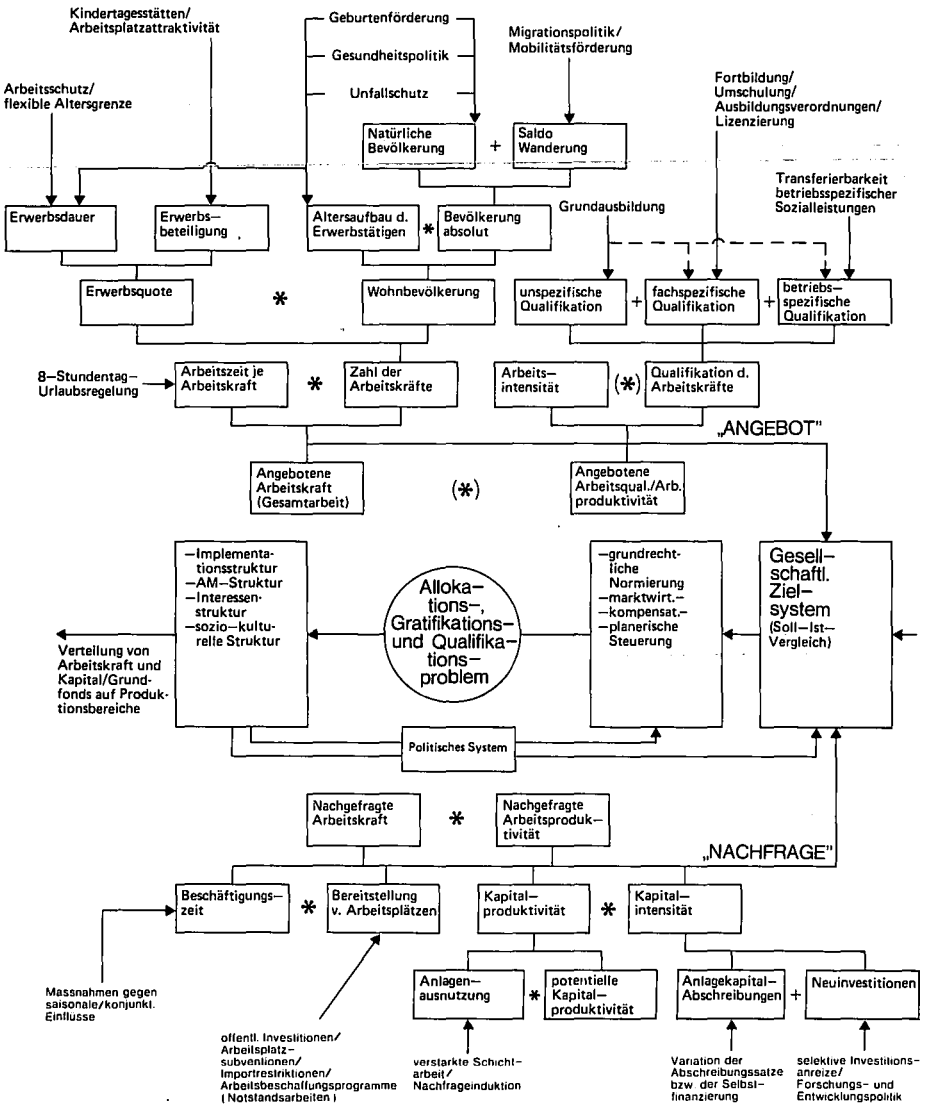
2.3.1 Steuerungsinstrumente zur Vermeidung von Unter- und Überbeschäftigung

2.3.1.1 Instrumente der Globalsteuerung

Zunächst sind allgemeine und global wirkende Instrumente der Beschäftigungspolitik zu erwähnen, die im Zusammenhang mit der Zielsetzung dieser Arbeit aber weniger interessieren: Damit sind vor allem staatliche Instrumente gemeint, die auf eine allgemeine Dämpfung oder Steigerung der Nachfrage (oder des Angebots) nach (von) Gütern mit entsprechend beschäftigungspolitischen Konsequenzen zielen, ohne aber regional, sektoral oder berufsspezifisch zu differenzieren. Es sind dies vor allem gesamtwirtschaftliche Instrumente der Steuer- und Finanzpolitik, der Kredit-, Zins- und Währungspolitik. Obwohl nicht geleugnet werden kann, daß diese Instrumente, die in den letzten Jahrzehnten in allen hochentwickelten Industriegesellschaften eine dominante Rolle gespielt haben und weiterhin eine große Rolle in der AM-Politik spielen werden, können Gründe für ihre abnehmende Bedeutung angeführt werden.¹

1) Es ist für die BRD z.B. typisch, daß sogar noch in extremen Phasen der Überbeschäftigung die Kategorie "Hilfsarbeiter ohne nähere Tätigkeitsmerkmale" chronisch mehr Arbeitslose als offene Stellen ausweist. Darüber hinaus scheint für spätkapitalistische Gesellschaften die Gleichzeitigkeit branchenspezifischer Unter- und Überbeschäftigung kennzeichnend zu werden. Es ist plausibel, daß in solchen Situationen die keynes'schen Rezepte der Globalsteuerung nicht mehr greifen und wenn, dann nur mit enor-

Abb. 3: Das System analytisch definierter Arbeitsmarktkonten



2.3.1.2 Einwirkung auf die AM-Konten der Angebotseite ¹

- Einwirkung auf das Konto "Saldo Wanderung" :

Mittel zu Erhöhung der angebotenen Arbeitskraft sind: Erleichterung oder Unterstützung der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte, Erleichterung der Aufenthaltserlaubnis, Erleichterung der Arbeitserlaubnis; diese Mittel können zusätzlich durch regionale, sektorale und berufsspezifische Selektierung differenziert werden. Wirkung: kurz- und mittelfristig.² Reduktion: inverse Maßnahmen, soweit sozial akzeptabel und Förderung der Auswanderung.

- Einwirkung auf das Konto "natürliche Bevölkerungsentwicklung" :

Mittel zur Erhöhung der natürlichen Bevölkerung (und damit des Erwerbstätigenpotentials) sind vor allem Familien- und Gesundheitspolitik, d.h. vor allem Förderung von Geburten etwa durch Kindergelderhöhung, Verbesserung des Mutterschutzes bei Schwangerschaft und nach der Geburt; gesundheitspolitische Maßnahmen sind vor allem Verbesserung von Vorbeugungsmaßnahmen, der werkärztlichen Dienste, Verbesserung des Unfallschutzes u.ä. (Nebenwirkungen auch auf das AM-Konto

Forts. d. Fußnote v. S.27

men Folgekosten; so würde z.B. eine weitere Anregung der Nachfrage (sei es durch Steuervergünstigungen, sei es durch Expansion staatlicher Nachfrage etc.) die Unterbeschäftigung auf der einen Seite vielleicht mildern, aber nur auf Kosten einer überdurchschnittlichen Inflationsrate, induziert durch eine weitere Erhitzung des überbeschäftigten Sektors.

- 1) Vgl. die disaggregierten AM-Konten des Schaubilds auf Seite 28.
- 2) Kurzfristig heißt hier: Wirkung erfolgt innerhalb von 6 Monaten. Mittelfristig heißt hier: Wirkung erfolgt in 6 - 24 Monaten. Langfristig heißt hier: Wirkung erfolgt in 2 - 4 Jahren. Zukünftig heißt hier: Wirkung erfolgt in 4 - 20 Jahren.

"Arbeitszeit je Arbeitskraft und Periode").

Wirkung: langfristig, vor allem zukünftig.

Reduktion: Inverse Maßnahmen, sofern sozial akzeptabel; bei der oben angeführten Familienpolitik ist auch kurz-, mittel- und langfristig ein gewisser Entzugseffekt zu berücksichtigen, vor allem bei Frauen, die nun stärker durch Kinderbetreuung absorbiert werden.

- Einwirkung auf das Konto "Erwerbsdauer" :

Mittel zur Verlängerung oder Verkürzung der Erwerbsdauer: Verlängerung oder Verkürzung der Altersgrenze, Angebot von Teilzeitarbeitsplätzen für Alte.

Wirkung: kurz- und mittelfristig.

- Einwirkung auf das Konto "Erwerbsbeteiligung" :

Mittel zur Steigerung der Erwerbsbeteiligung: hauptsächliches Reservepotential sind Frauen, daher vor allem frauenspezifische Anreize wie mehr und bessere Kindertagesstätten, Ganztagschulen, Schaffung von mehr Teilzeitarbeitsplätzen, Aufwertung der Frau in der Arbeitswelt, Aufrechterhaltung des Kontakts mit der Berufswelt (Qualifikationserhalt, -erweiterung in Zeiten der familiären Gebundenheit); generell (vor allem für jüngere Arbeitskräfte) Verbesserung der Arbeitsplatzattraktivität; Lohn-Subventionen; Verbesserung der rechtlichen, ökonomischen und sozialen Stellung der Behinderten.

Wirkung: mittel-langfristig, zukünftig.

Reduktion: inverse Mittel, sofern sie sozial akzeptabel sind; Schaffung von Ausbildungs- und Trainingszentren für konjunkturell, saisonal und strukturell überschüssige Arbeitskräfte.

- Einwirkung auf das Konto "Arbeitszeit je Arbeitskraft und Periode" :

Mittel zur Erhöhung der angebotenen Arbeitszeit: in Normalzeiten keine; Mittel zur Reduktion der angebotenen Arbeitszeit: Schaffung von mehr Möglichkeiten der Teilzeit- oder Stundenarbeit. Wirkung: mittel-, langfristig; gesetzliche Regelungen der Höchstarbeitszeit (8-Stunden-Tag), Verbot von Überstunden, mehr Urlaub, Ermöglichung von Bildungsurlaub;

im Falle von konjunkturellem und saisonalem Arbeitskräfteüberschuß ist die Schaffung von Möglichkeiten der Kurzarbeit der Freisetzung von Arbeitskräften vorzuziehen; Wirkung: kurz-, mittel- und langfristig.

2.3.1.3 Einwirkung auf die AM-Konten der Nachfrageseite

- Einwirkung auf das Konto "nachgefragte Beschäftigungszeit" :

Mittel zur Erhöhung oder Reduktion der nachgefragten Beschäftigungszeit müssen vorwiegend kurz- oder mittelfristige Anpassungshilfen an saisonale und konjunkturelle Einflüsse sein. Sie sind notwendig, da eine kurzfristige Abstoßung oder Ansaugung von Arbeitskräften innerhalb desselben Beschäftigungszweiges entweder sozial nicht wünschenswert oder nicht realisierbar ist. Von saisonalen Schwankungen sind vor allem die Bauindustrie, die Landwirtschaft und das touristische Dienstleistungsgewerbe betroffen. Eine Produktionsförderung ist vor allem dann angebracht, wenn es sich um einen Berufszweig mit relativ spezialisierten Qualifikationen handelt (etwa Winterbauförderung für die Bauindustrie). Denkbar ist auch eine Ausdehnung der Möglichkeit von Kurzarbeit, eine Maßnahme, die aber besonders für konjunkturell betroffene Industriezweige geeignet ist. Die häufig vorfindbare Doppeltätigkeit von ehemals vollberuflichen Landwirten sollte aus sozialen wie ökonomischen Gründen zukünftig abgebaut werden, ist aber als Übergangslösung wohl kaum zu vermeiden.

Im Hinblick auf die Erhöhung des Angebots von Teilzeitarbeitsplätzen, die saisonal und konjunkturell unabhängig sind, wäre zunächst nach den konjunkturellen Hindernissen von seiten der Arbeitsmittel bzw. der Organisation des Arbeitsprozesses zu fragen, die eine Einstellung von Arbeitskräften auf Teilzeittbasis erschweren oder gar verbieten. Ein bloßer Appell an Unternehmungen reicht nicht aus. Eine sorgfältige Analyse in dieser Richtung steht noch aus. Einige Hinweise liefert die Informationsschrift des BMAS zur Teilzeitarbeit in der

betrieblichen Praxis (1973). Auf der Basis einer solchen Studie könnten dann Überlegungen angestellt werden, inwieweit durch gesetzliche Maßnahmen (etwa eine gesetzliche Verpflichtung von Unternehmungen, eine bestimmte Quote von Teilzeitarbeitsplätzen bereitzustellen) oder durch steuerliche und andere Vergünstigungen das Konto "nachgefragte Teilzeitarbeit" den Anforderungen der Angebotseite entsprechend verbessert werden kann.

- Einwirkung auf das Konto "bereitstehende Arbeitsplätze":

Direkte Mittel zur Erhaltung bereitstehender Arbeitsplätze sind Arbeitsplatzsubventionen, vor allem in der Form von Lohnsubventionen, die auch selektiv einsetzbar sind (z.B. für ältere Arbeitskräfte, für Behinderte); dieses Instrument ist kurzfristig und sehr flexibel einsetzbar.

Indirekt wirksame Mittel zur Erhaltung bereitstehender Arbeitsplätze sind vor allem verschiedene Arten von Importrestriktionen (z.B. Kontingentierung, Zollschränken); sie sind kurz-, mittel- und langfristig wirksam. Je langfristiger solche Mittel zum Einsatz kommen, desto stärker muß zu ihrer Beurteilung der Gesichtspunkt herangezogen werden, ob es sich um den Schutz stagnierender, sterbender oder ob es sich um zukünftige Wachstumsindustrien handelt. Eine zu lange Schutzpolitik zugunsten sterbender oder stagnierender Industriezweige erschwert die notwendige Umstrukturierung und kann ernste sektoralspezifische Beschäftigungsprobleme zur Folge haben (z.B. Textil-, Schuh-, Lederindustrie).

Zur mittel- und langfristigen Erhöhung des Kontos "bereitstehende Arbeitsplätze" dienen vor allem öffentliche Investitionen und Notstandsarbeiten, die im Prinzip ebenfalls sektoral und regionalspezifisch flexibel eingesetzt werden können.

Zur Reduktion des Kontos "bereitstehende Arbeitsplätze" kann der inverse Einsatz der obengenannten Mittel dienen, wobei etwa statt Arbeitsplatzsubventionen Formen der Arbeitsplatzbesteuerung infragekommen könnten (diese Möglichkeit wird z.B. in der DDR diskutiert).

2.3.2 Steuerungsinstrumente zur Bewältigung von Problemen unterwertiger oder überwertiger Beschäftigung

2.3.2.1 Einwirkung auf die AM-Konten der Angebotseite

- Einwirkung auf das Konto "unspezifische Qualifikationen":

Mit unspezifischen (=generellen) Qualifikationen sind solche gemeint, die nicht für bestimmte Beschäftigungsbereiche (Branchen, Berufe, Betriebe, Arbeitsplätze) spezifisch, d.h. nur in diesen Bereichen produktiv sind, sondern ohne Produktivitätsverlust zwischen solchen Einheiten ausgetauscht werden können (vgl. Sengenberger u.a. 1974, S.45). Arbeitskräfte mit unspezifischen Qualifikationen sind sehr mobil, flexibel einsetzbar und unterliegen noch am ehesten den klassischen marktwirtschaftlichen Regulierungsprinzipien. Es liegt in der Regel in der betrieblichen Strategie, möglichst viele solcher Arbeitskräfte zur Verfügung zu haben (Stichwort: billig, mobil etc.) und die Technologie entsprechend zu organisieren. Vom Gesichtspunkt des Individuums dagegen, das seine Arbeitskraft zur Verfügung stellt, ist das Interesse nach besserer Qualifikation groß (bessere Aufstiegsmöglichkeiten, bessere Arbeitsbedingungen, höheres Einkommen, weniger krisengefährdet etc.). Auch unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten kann ein Interesse nach durchschnittlich höheren Qualifikationen bestehen (Wachstum, internationale Konkurrenzfähigkeit etc.).

Mögliche Maßnahmen: Anreizsysteme für Betriebe (Appelle allein genügen nicht) zur Vermeidung eintöniger Tätigkeiten; zu planmäßigem Arbeitswechsel; zur Erweiterung der Arbeitsaufgaben; Verbesserung des werkärztlichen Dienstes, um Minderung der Leistungsfähigkeit rechtzeitig zu verhindern; Erweiterung der Erwachsenenbildung und Begünstigung vor allem von Arbeitskräften mit nur unspezifischen Qualifikationen (Nachholen einer beruflichen Lehre etc.); bewußte Verknappung unspezifisch qualifizierter Arbeitskräfte, um so den Preis dieser Arbeitskräfte hochzuschrauben oder Betriebe zu arbeitssparenden Umstrukturierungen zu zwingen (mithin indirekte Einwirkung auf Nachfrageseite); allgemein auch Maßnahmen zur Beseitigung ungleicher Bildungschancen.

- Einwirkung auf das Konto "fachspezifische Qualifikationen":

Fachliche Qualifikationen sind solche, die nur für bestimmte Branchen oder Berufe spezifisch sind, z.B. Stenotypistinnen, die meisten Bauberufe, ein Teil der Handwerker, Gaststätten-gewerbe und viele freie Berufe (ausführlicher dazu wieder: Sengenberger u.a. 1974, S.50 ff.). Da diese Qualifikationen stark standardisiert sind, die Nachfrage nach ihnen entsprechend konjunktureller und saisonaler Schwankungen aber variiert, ist die Funktionsfähigkeit dieses Teilarbeitsmarkts stark von günstigen Bedingungen zwischenbetrieblicher Mobilität abhängig. Aufgrund technologischen Wandels veralten auch solche Qualifikationen, so daß Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen erforderlich werden. Diese können finanziell nicht den betroffenen Individuen angelastet werden, sondern müssen von den Betrieben oder gesamtgesellschaftlich getragen werden. Wegen der Austauschbarkeit dieser Qualifikationen sind Betriebe kaum bereit, die Ausbildungskosten zu übernehmen, es sei denn, gleiche finanzielle Belastung ist gewährleistet. Weitere Bedingungen zur Funktionsfähigkeit dieses Teilarbeitsmarktes ist eine regional/lokal gleiche Qualität der Ausbildung, die - betrachtet man die Verhältnisse in der BRD - zur Zeit kaum gegeben ist. Die Arbeitsmarktpolitik muß also gerade in diesem Bereich präventiv, kompensatorisch und strukturell tätig sein. Mögliche Steuerungsinstrumente sind: Ausbildungsverordnungen, um die Homogenität fachspezifischer Qualifikationen zu gewährleisten; Lizensierung bestimmter Berufe; überbetriebliche Ausbildungsstätten; zwischenbetriebliche Mobilitätshilfen; Umschulungs- und Fortbildungseinrichtungen; Abbau von Hemmnissen zwischenbetrieblicher Mobilität (z.B. Verfall von betrieblichen Sondergratifikationen, Ruhegeldzulagen, Leistungszulagen etc).

Wichtige Forschungsaufgabe in dieser Richtung wären Kosten-Wirksamkeitsanalysen der einzelnen Instrumente. So ist z.B. zu vermuten, daß sich ein Großteil der teuren Umschulungen vermeiden lassen durch strukturelle Maßnahmen zur Förderung der Mobilität.

- Einwirkung auf das Konto "betriebsspezifische Qualifikation" :

Hier handelt es sich um Qualifikationen, die nur für einen bestimmten Betrieb spezifisch sind, in anderen Betrieben also

nicht verwertet werden können. Mit "betrieblich" ist dabei nicht an eine organisatorische Produktionseinheit gedacht, sondern an einen einzelnen Arbeitgeber, der hinsichtlich der Erzeugung und Nutzung von Humankapital mit anderen Arbeitgebern in Konkurrenz tritt (ausführlicher wieder: Sengenberger u.a. 1974, S.56 ff.). Beispiele sind der öffentliche Dienst, das Militär, anlageintensive Branchen wie Eisen- und Stahlgewinnung, Erdölverarbeitung, chemische Industrie und Papierindustrie. Voraussetzung zur Herausbildung betriebspezifischer Teilarbeitsmärkte sind steter Bedarf und kontinuierliches Angebot sowie eine arbeitsteilige Organisationsstruktur oder Prozeßtechnologie, die eine kettenmäßige Verzahnung der Arbeitseinheiten ermöglicht; denn erst eine solche arbeitsteilige Struktur erlaubt eine relativ kostengünstige Anlernung der Arbeitskräfte am Arbeitsplatz ("on-the-job-training") sowie die erforderliche innerbetriebliche vertikale Mobilität der Arbeitskräfte. Allokation und Entlohnung erfolgen in diesem Teilarbeitsmarkt weitgehend nach institutionellen und nicht nach marktgesetzlichen Regeln (z.B. Senioritätsprinzip; Zusatzgratifikationen; spezielle Eintrittsbedingungen; vgl. dazu auch die Studie von Doeringer/Piore 1971).

Gerade in diesem noch relativ unerforschten Teilarbeitsmarkt bestehen besondere Unklarheiten über Steuerungsnotwendigkeit und -möglichkeiten. Drei Probleme sind aber unmittelbar einleuchtend: Betriebsspezifische Qualifikation bietet den Individuen zwar in der Regel große Arbeitsplatzsicherheit, bedeutet aber auch ein erhöhtes Risiko im Falle von Betriebsstillegungen oder notwendigen Arbeitskräfte Kürzungen; da betriebsspezifische Qualifikation anderweitig kaum verwertbar ist, ist bei Freisetzung solcher Arbeitskräfte eine sehr frühzeitige und umfassende Umschulung erforderlich. Zweitens: Die Geschlossenheit dieser Teilarbeitsmärkte (sie sind "offen" nur bei einigen Eintrittspositionen) beeinträchtigt die freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl und führt zu Privilegierungen, die ökonomisch nicht immer berechtigt sind. Drittens: Betriebe mit hohem Anteil an spezifischen Qualifikationen versuchen, die Arbeitskräfte an sich zu binden (durch relativ niedrige Eintrittslöhne, durch betriebsspezifische Zusatzleistungen, versprochene, aber oft nicht eingelöste Aufstiegsmöglichkeiten), so daß die gegebenenfalls erforderliche zwischenbe-

triebliche Mobilität gehemmt wird.

Mögliche Steuerungsinstrumente: Garantie der Transferierbarkeit betriebsspezifischer Sozialleistungen; Unterstützung betrieblicher Personalplanungssysteme (vor allem für mittlere und kleinere Betriebe); Objektivierung betriebsinterner Allokations-, Entlohnungs- und Qualifizierungskriterien; in arbeitsmarktpolitisch erwünschten Fällen öffentliche Unterstützung/Mitfinanzierung betriebsinterner Qualifizierungsprozesse.

- Einwirkung auf das Konto "Arbeitsintensität":

Hierzu gehören alle Maßnahmen im Rahmen einer Humanisierung des Arbeitsplatzes, wobei z.B. auch gezielte Anreizsysteme denkbar sind, die Betriebe für Pionierleistungen in dieser Richtung belohnen (z.B. Zuschüsse, Steuererleichterungen etc.). Der Katalog von gesetzlich festgelegten Mindestkriterien (z.B. Pausenregelung, Überstundenverbot, Verbot bestimmter Akkordarbeiten etc.) könnte erweitert werden.

2.3.2.2 Einwirkung auf die AM-Konten der Nachfrageseite

- Einwirkung auf das Konto "Kapitalproduktivität" :

Ausreichende Nachfrage vorausgesetzt kann die vorhandene Anlagenkapazität durch Förderung einer höheren Schichtauslastung ökonomisch besser genutzt werden. Da eine intensivere Schichtauslastung (schnellere Produktionsrhythmen, weniger Pausen etc.) sozial nicht akzeptabel ist (viel eher noch zu reduzieren ist), kommen nur Formen der erweiterten Schichtauslastung in Frage (z.B. statt zwei nun drei Schichten). Da aber Schichtarbeit generell sehr hohe soziale Belastungen mit sich bringt, müßte sich das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium darauf konzentrieren,

- a) Schichtarbeit auf ein Minimum zu reduzieren,
- b) die sozialen Belastungsfolgen zu beseitigen oder zu kompensieren (z.B. Verbesserung des betrieblichen Gesundheitsschutzes, Zusatzvergütung, Verbesserung der familienexternen Kinderbetreuung, bessere zeitliche Abstimmung der Schichten auf die familiären Bedürfnisse).

Ein anderes Problem ist die ungenügende Anlagenausnutzung aufgrund mangelnder Nachfrage. Soweit jene nicht strukturell bedingt ist, ist der Einsatz kurz- und mittelfristig wirksamer Preisstützungsmaßnahmen, staatlicher Käufe bzw. Lageraufstockung sowie steuerlicher Anreize zur Hebung des privaten Konsums denkbar. Entsprechende indirekte Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau sind zu berücksichtigen. Neben der Mobilisierung des internen Marktes sind die verschiedenen Möglichkeiten der öffentlichen Exportunterstützung nicht zu vergessen: Steuererleichterungen auf den Export-Umsatz, Kredite, Handelsverträge etc.

- Einwirkung auf das Konto "Kapitalintensität":

Im Konto "Kapitalintensität" sind vor allem die Auswirkungen der wissenschaftlich-technologischen Entwicklung und des Niveaus der Arbeitskraftvergütung ablesbar. Bei Nichtbeeinflußbarkeit des Niveaus der Arbeitskraftvergütung sind vor allem folgende Instrumente zur Steigerung der Kapitalintensität denkbar:

a) Investitionshilfen verschiedener Art, wie Finanzierungshilfen durch Darlehen, Zinssubventionen, Übernahme von Forschungs- und Entwicklungskosten; Wirkung: mittel- und langfristig.

b) Investitionsanreize, etwa durch Angebot von Infrastrukturleistungen, Steuererleichterungen (vor allem Ermöglichung von Abschreibungsfinanzierung), Kapital-Mobilitätsprämien und andere Erleichterungen von Kapitalbewegungen hin zu Regionen mit Arbeitskräfteüberschuß (und mithin "billigerer" Arbeitskraft); Wirkung: mittel- und langfristig.

2.4 Zielfindung und Zieloperationalisierung einer "aktiven" Arbeitsmarktpolitik

Wenn der Begriff "aktiv" mehr als nur suggestive Bedeutung haben soll, muß er auf konkrete Ziele bezogen werden. Es wird auch oft vergessen, daß von einer "aktiven" Zielorientierung nur im Hinblick auf Handlungsträger gesprochen werden kann. Handlungsträger von Zielsystemen können funktionell oder strukturell bestimmt werden. Eine funktionelle Bestimmung

läßt den konkreten Handlungsträger offen und fragt, von wem und wodurch bestimmte Funktionen des Arbeitsmarktes wahrgenommen bzw. beeinflußt werden. Eine strukturelle Bestimmung fragt, welche Funktionen von bestimmten Handlungsträgern wahrgenommen werden, und dies müssen nicht ausschließlich arbeitsmarktpolitische Funktionen sein. Handlungsträger von Steuerungssystemen des Arbeitsmarktes werden hier überwiegend strukturell und selektiv bestimmt: Zielgruppen sind hier vornehmlich politische Institutionen wie Regierungen, Behörden, internationale Organisationen wie öffentliche Verbände, die hier aber nur im Hinblick auf ihre arbeitsmarktpolitischen Funktionen interessieren. Die Funktion von Betrieben, einzelnen Personen, sozio-kulturellen Einstellungs- und Verhaltensmustern werden hier nur im Sinne von "constraints" in die Analyse einbezogen.

Eine "aktive Zielorientierung" bedeutet hier somit, daß die oben angesprochenen Handlungsträger möglichst wenig "reaktiv" auf arbeitsmarktpolitische Entwicklungen hin tätig werden, sondern nach eigenen Rationalisierungskriterien auf diese Entwicklungen selbst Einfluß zu nehmen versuchen. "Aktiv" und "reaktiv" sind freilich immer relative Begriffe. In gewisser Weise ist z.B. jede Handlung "reaktiv" im Sinne von Anpassung an Entwicklungen (z.B. "technologischer Wandel", Umweltbedingungen), deren Parameter nicht oder nur teilweise zur Disposition stehen. Im Hinblick auf Arbeitsmarktpolitik bedeutet eine "aktive Zielorientierung" vor allem, nicht nur auf AM-Ungleichgewichte (etwa durch kompensatorische Instrumente wie Arbeitslosenversicherung) kurzfristig zu reagieren, sondern auf die Ursachen solcher Ungleichgewichte so langfristig, umfassend und differenziert wie möglich und nach vorgegebenen Zielen einzuwirken. In formaler Hinsicht müssen Ziele in vierfacher Weise ausreichend interpretiert und formuliert werden:

- (1) Ziele müssen im Hinblick auf ihre räumliche, personelle und zeitliche Reichweite spezifiziert werden (komplikativer Aspekt¹). Das heißt, es muß angegeben werden, in welchen Gebieten/Regionen (z.B. bestimmte Förderungsregionen) die Ziele erreicht, welche Personengruppen (etwa

1) Die systemanalytischen Regeln, die zugrundeliegen, können hier nicht ausgeführt werden. Vgl. dazu Schmid/Treiber 1974, S.64 ff.

nur Frauen zwischen 35 und 45 Jahren) betroffen und ob die Ziele kurz-, mittel- oder langfristig erreicht werden sollen.

- (2) Die wechselseitige Abhängigkeit der Ziele sowie der Zusammenhang mit anderen Zielsystemen (etwa Wirtschafts-, Sozial-, Raumordnungspolitik) muß geklärt werden (Komplexitäts-Aspekt).
- (3) Drittens muß die Abhängigkeit der Ziele von den zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Mitteln analysiert werden (Kontingenz-Aspekt). Ist etwa die Mittelaufbringung direkt an das Auf und Ab der Konjunkturzyklen gebunden, dann besteht eine sehr enge Ziel-Mittel-Kontingenz. Als generelle Regel kann gelten: Je langfristiger und bedeutsamer ein Ziel, desto weniger sollte es von der Aufbringungsart der dazu erforderlichen Mittel abhängig sein.
- (4) Ziele müssen in ihrer Rangfolge geklärt und hinreichend operationalisiert sein (Kontroll-Aspekt).

2.4.1 Das Ziel eines "hohen Beschäftigungsstandes" (Negativziel : Vermeidung von Unter- oder Überbeschäftigung)

Die Auffassung beginnt sich durchzusetzen, daß die "Arbeitslosenquote" und die "offenen Stellen" als Zielindikatoren zu undifferenziert oder gar irreführend sind. Differenziertere und validere Indikatorensysteme, die den oben genannten formalen Bedingungen genügen, sind freilich erst in der Entwicklung begriffen. Es ist nicht Aufgabe dieses Berichtes, in dieser Richtung eigene Pionierleistungen zu vollbringen. Die folgenden Zielbestimmungen orientieren sich daher stark an den Vorstellungen eines Entwurfs der Bundesanstalt für Arbeit¹, die zum Teil durch eigene Kriterien ergänzt oder modifiziert werden.

Ein "hoher Beschäftigungsstand" sei erreicht, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- (1) Alle Arbeitenden und Arbeitswilligen üben eine voll-

1) Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974; zitiert: BA-Überlegungen 1974.

wertige und vollwertig entgeltene Arbeit aus. "Eine Aussonderung eines konjunkturpolitisch nicht beeinflussbaren Teiles von Erwerbspersonen, die aus friktionellen oder strukturellen Gründen als nicht ohne weiteres einsetzbar angesehen werden, ist nicht akzeptabel." (BA - Überlegungen 1974, 14)

(2) Dasselbe gilt für alle ausländischen Arbeitenden und Arbeitswilligen, die im Rahmen einer arbeitsmarktpolitischen Zielgröße angeworben wurden.

(3) Allen Arbeitenden und Arbeitswilligen wird die Möglichkeit geboten, einer Beschäftigung in dem von ihnen gewünschten zeitlichen Umfang nachzugehen.

2.4.2 Das Ziel einer qualitativ befriedigenden Beschäftigungsstruktur (Negativziel : Vermeidung von unterwertiger oder überwertiger Beschäftigung)

Für eine Verbesserung der Arbeitsplatz- und Ausbildungsplatzstrukturen lassen sich folgende Indikatoren heranziehen:

(1) Qualifikationsspezifisch bessert sich die Beschäftigungsstruktur, wenn:

- der Anteil der An- und Ungelernten an allen Arbeitskräften gesenkt wird,
- die Arbeitsplatzstruktur bestimmte Mindestwerte der Anforderung an schulische und betriebliche Berufsausbildung, Leistungsgruppe und Tätigkeitsschwerpunkt erreicht,
- zu einseitig orientierten Tätigkeiten in einem Betrieb zusätzliche Tätigkeiten (z.B. zum Produzieren auch Planen, Organisieren, Verwalten) angelagert werden, so daß die Gesamtqualifikation steigt.

(2) Einkommensspezifisch verbessert sich die Beschäftigungsstruktur, wenn

- der Anteil der Arbeitsplätze mit sicheren, steigerungsfähigen Einkommen an allen Arbeitsplätzen steigt,
- das Leistungsangebot des AFG, insbesondere die Förderung der beruflichen Bildung, bisher unterdurchschnittlich an der Förderung beteiligte Gruppen für höhere Einkommenssteigerungen qualifiziert.

- (3) Gruppenspezifisch verbessert sich die Beschäftigungsstruktur, wenn
 - z.B. Frauen, Behinderte, Ältere, ehemalige Landwirte, Heimarbeiter usw. auf vollwertige Arbeitsplätze gelangen,
 - die bestehenden Chancenungleichheiten der genannten Gruppen im Beschäftigungssystem ausgeglichen werden.
- (4) Nach Arbeitsbedingungen verbessert sich die Beschäftigungsstruktur, wenn
 - z.B. repetitive Teilarbeiten abgebaut werden, Autonomie und Mitentscheidung des Einzelarbeiters erweitert werden, physische und psychische Belastungen beseitigt werden.
- (5) Nach Risikotypen verbessert sich die Beschäftigungsstruktur, wenn
 - der Anteil besonders unfallträchtiger oder mit vorzeitigem Verschleiß der Arbeitskräfte verbundener Arbeitsplätze abnimmt,
 - die Zahl der zur Entqualifizierung führenden Arbeitsplätze sich verringert.
- (6) Chancenspezifisch verbessert sich die Beschäftigungsstruktur, wenn
 - Arbeitsplätze mit erhöhten Lernchancen zunehmend angeboten werden,
 - die Zahl der Arbeitsplätze mit Aufstiegschancen steigt.
- (7) Sektoral verbessert sich die Beschäftigungsstruktur, wenn
 - eine Konzentration von mehr als z.B. 50 % der Erwerbstätigen einer Region (etwa im Pendlereinzugsbereich eines Schwerpunkortes) auf einen Wirtschaftszweig abgebaut wird,
 - unterdurchschnittlich produktive Bereiche Arbeitskräfte für produktivitätsfördernden Strukturwandel freigeben (Übergang von Schrumpfungs- in Wachstumsbranchen),
 - sektorale Anpassungsfriktionen überwunden werden.
- (8) Die regionale Beschäftigungsstruktur verbessert sich, wenn
 - zur Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse Arbeitsplätze in einkommensmäßig, ausbildungsmäßig und mobilitätschancenmäßig benachteiligten Regionen, insbesondere in Pendlereinzugsgebieten von Schwerpunkorten, geschaffen werden,

- die Ausbildungskapazitäten erweitert, weiter über die möglichen Ausbildungsberufe gestreut werden, Zusatz- und Anschlußausbildungen ermöglicht sowie vielfältigere Übergangsmöglichkeiten in das Berufsleben geschaffen werden,
 - die Arbeitsplatzkonzentration in den Verdichtungsgebieten entballt wird und die Aufnahmefähigkeit der Sozialinfrastruktur zum Kriterium für Dekonzentration und weitere Betriebsansiedlung wird,
 - Arbeitsplätze in Regionen geschaffen werden, die Arbeitskräftefreisetzungen aus Beschäftigungsrückgängen in der Landwirtschaft und der Industrie auffangen und die ein vorhandenes Arbeitskräftepotential aus der Arbeitslosigkeit oder aber aus potentiellen Erwerbspersonen, deren Erwerbsbeteiligung im nichtlandwirtschaftlichen Bereich unter dem Landesdurchschnitt liegt, aktivieren.
- (9) Konfliktspezifisch verbessert sich die Beschäftigungsstruktur, wenn
- arbeitsbedingte soziale Gegensätze abgebaut werden,
 - die Gleichbehandlung und Integration ausländischer Arbeitnehmer rechtlich, sozialpolitisch und faktisch gewährleistet wird.
- (BA - Überlegungen 1974, S.19-20)

3 STRUKTUR - UND FUNKTIONSPROBLEME DES ARBEITSMARKTS
 IN AUSGEWÄHLTEN LÄNDERN (FRA, UNK, SWE, DDR, UDSSR)

Im folgenden wird zunächst die Arbeitsmarktentwicklung der ausgewählten Länder nach zwei Gesichtspunkten verfolgt.

Erstens: Wie werden die oben, auf systemanalytischer Ebene entwickelten allgemeinen AM-Probleme durch die beobachtbaren Strukturen und Entwicklungen in den einzelnen Ländern konkretisiert?

Zweitens: Worin liegen die bedeutsamen Unterschiede, die dann als partielle Erklärungsfaktoren sowohl für die Unterschiedlichkeit der Steuerungssysteme als auch für die Unterschiedlichkeit der Erfolgchancen gleicher Steuerungssysteme oder -instrumente herangezogen werden können? Soweit die verfügbaren statistischen Daten es erlauben, wird die Entwicklung von 1950 bis heute verfolgt¹. In besonders aufschlußreichen Fällen wird auch auf früherliegende historische Zeitpunkte zurückgegriffen.

Im nächsten Arbeitsschritt (3.2) wird die institutionelle Seite der länderspezifischen Arbeitsmarktpolitik in groben Zügen beschrieben, wobei vor allem auf Struktur und erhoffte Funktion neuester Reformen eingegangen wird. Im vierten Kapitel werden die wichtigsten Steuerungsinstrumente beschrieben. Die mit ihnen verknüpften Zielsetzungen werden, soweit es geht, mit den tatsächlich erreichten Wirkungen verglichen. In diesem Arbeitsschritt bietet sich auch die

1) Allerdings muß hervorgehoben werden, daß im Rahmen dieser Arbeit an eine eigenständige Weiterarbeit der Vergleichbarkeit statistischen Informationsmaterials nicht zu denken war. Das Datenmaterial mußte also genommen werden, wie es in Primär- und Sekundärstatistiken verfügbar war. Unter diesen Umständen kann eine grobe Vergleichbarkeit nur hergestellt werden durch die Wahl gleicher informativischer Bezugspunkte. Ein weiteres Handicap, das die Vergleichbarkeit beeinträchtigt, ist die nur lockere Koordination der einzelnen Fallstudien, die enger herzustellen in der kurzen Zeit nicht möglich war.

Gelegenheit, die länderspezifischen Funktionsprobleme in weiteren Details (gegenüber 3.1) und im Zusammenhang mit naheliegenden Politikbereichen (Wirtschafts- und Sozialpolitik) zu betrachten.

3.1 Zur Genese, Struktur und Funktion länderspezifischer Unter- oder Überbeschäftigung und unter- oder überwertiger Beschäftigung

F R A N K R E I C H ¹

(1) Arbeitsmarktprobleme², die sich hauptsächlich aus der demographischen Entwicklung ergeben, lassen sich aus den folgenden Indikatoren ablesen:

- a) eine im internationalen Vergleich relativ niedrige Frauenerwerbsquote (1972: ca.29 %);
- b) eine im internationalen Vergleich niedrige Gesamterwerbsquote (1972: ca.45 %);
- c) jährliche Sondererhebungen über die Beschäftigungssituation (l'enquête sur l'emploi) vermitteln ein differenzierteres Bild. Aus der Erhebung für das Jahr

-
- 1) Das Folgende stützt sich vornehmlich auf: Ariel Francais, "Le système de contrôle du marché du travail en France et ses problèmes", Paris: Octobre 1974, unveröff. Manuskript, zitiert: Fallstudie FRA.
 - 2) Die Gliederungspunkte werden sich in folgender Reihenfolge wiederholen: (1) generelle demographische Entwicklung und Entwicklung der durchschnittlichen Arbeitszeit, (2) Erwerbsstruktur, (3) Struktur der Unter- oder Überbeschäftigung sowie unter- oder überwertiger Beschäftigung; es ist freilich darauf hinzuweisen, daß im Rahmen dieser Studie erschöpfende Analysen nicht möglich waren; das gilt vor allem für die Probleme unterwertiger und überwertiger Beschäftigung, die hier wegen der Kompliziertheit der Materie, aber auch wegen offensichtlich mangelnder Datenlage zu kurz kommen.

1972 ergibt sich z.B., daß auf dem französischen AM noch mit einer marginalen Erwerbsbevölkerung von 736 500 Personen zu rechnen ist; das sind zusätzlich etwa 3,5 % der amtlich erfaßten Erwerbstätigen. Es handelt sich hier etwa zur Hälfte um Personen, die erst auf ausdrückliche Befragung erwähnen, daß sie beschäftigt sind, ohne sich aber als berufstätig zu betrachten (vor allem mithelfende Familienangehörige, Gelegenheitsarbeiter; darunter überwiegend ältere Menschen beiderlei Geschlechts, Frauen zwischen 35 und 55 Jahren, aber auch Jugendliche bis 25 Jahre); die zweite Hälfte der marginalen Erwerbsbevölkerung hat zum Zeitpunkt der Befragung keine Beschäftigung, wünscht sich aber eine solche aktuell oder in naher Zukunft (überwiegend Frauen und Jugendliche beiderlei Geschlechts; ein Großteil der Frauen möchte wieder ins Erwerbsleben eintreten und eine Teilzeitarbeit aufnehmen).

- d) 1972 waren in Frankreich 1 191 800 ausländische Arbeiter beschäftigt (etwa 7,8 % der Erwerbspersonen, davon etwa 76,5 % männlich; 41,3 % waren in der Industrie und im Bauwesen, 25 % im öffentlichen Dienstleistungsbereich (travaux publics) tätig.

Die Punkte a) und b) weisen auf einen relativ niedrigen Auslastungsgrad des Erwerbspotentials hin, insbesondere auf ein noch mobilisierbares Potential bei den Frauen. Dies ist um so bemerkenswerter, wenn man die relativ hohe Erwerbsquote ausländischer Arbeiter mitberücksichtigt.

Punkt c) kann als Indikator latenter Arbeitslosigkeit betrachtet werden, wovon vor allem Frauen und Jugendliche betroffen sind. Der doch erhebliche Anteil dieser "marginalen Erwerbsbevölkerung" verweist auch auf einen geringen Durchdringungsgrad der Arbeitsverwaltung, aber auch auf die mangelnde Fähigkeit des "Marktes" (abgesehen von der offenen Arbeitslosigkeit), allen die Arbeit anzubieten, die sie wünschen.

Die Struktur der ausländischen Arbeiter, die damit freilich noch unzureichend beschrieben ist, verweist zumindest auf einen Punkt. Der hohe Anteil männlicher Arbeiter läßt vermuten, daß die ausländischen Arbeiter in Frankreich schlecht integriert sind und als flexibel einsetzbare industrielle Reservearmee dienen.

Frankreich hat die höchste wöchentliche Durchschnittsarbeitszeit aller hier ausgewählten Länder: Die tatsächlich geleistete Arbeitszeit pro Woche in der verarbeitenden Industrie betrug 1960 45,7 und 1973 43,7 Stunden. Das Arbeitspotential reduzierte sich also in diesem Zeitraum durchschnittlich um 2 Stunden pro Erwerbstätigen in der verarbeitenden Industrie.

(2) Die Entwicklung der Sektoren nach dem Fourastié-Modell zeigt das gewohnte Bild: Die Erwerbstätigkeit im primären Sektor fiel innerhalb von 10 Jahren (1962-72) um fast 10 Punkte auf 11 %, dagegen stieg die Erwerbstätigkeit im tertiären Sektor um mehr als 9 Punkte auf 49,8 %. Der Sekundärsektor insgesamt stieg bis 1968 noch an, zeigt nun aber eine leicht fallende Tendenz. Innerhalb des Sekundärsektors sind ebenfalls erhebliche Verschiebungen zu beobachten: In der Beschäftigtenzahl stark zurückgehende Branchen waren Bergbau, Stahl- und Eisenindustrie, Textil-, Bekleidungs- und Lederindustrie; einen Beschäftigungsanstieg verzeichnen vor allem die Branchen Mechanik (mécanique), Elektro-, Automobil- und Chemieindustrie.

Die regionale Verteilung der Sektoren und Industriebranchen ist sehr ungleich: Während der Primärsektor im Nordwesten, Zentrum und Südwesten konzentriert ist, massiert sich das Gros des Sekundärsektors im Norden und im Osten. Tertiäre Ballungsgebiete sind die Pariser Region und der Südosten. Die prozentualen Schwankungen zwischen den einzelnen Regionen sind ganz beträchtlich: Der Primärsektor schwankt zwischen 1,3 % (Region Paris) und 35,2 % (Bretagne); der Sekundärsektor variiert zwischen 51 % (Region Nord) und 25 % (Korsika), der Tertiärsektor zwischen 57,8 % (Region Paris) und 34,2 % (Franche Comté ; alle Zahlen für 1968).

Die regionalen Wanderungssalden runden das Bild ab: Die größten Wanderungsverluste in den Jahren 1954 bis 1968 verzeichnen die Regionen mit den höchsten primären Erwerbsquoten (Bretagne und Lemousin), die größten Wanderungsgewinne die Regionen mit den höchsten tertiären Erwerbsquoten (Region Paris und Provence-Côte d'Azur).

Die Zahlen weisen daraufhin, daß sich der sektorielle Strukturwandel in den letzten 10 bis 20 Jahren sehr schnell sowie in erheblichem Umfang und bei weiterer Verschärfung der regionalen Ungleichgewichte vollzog. Es erscheint daher von Interesse,

mit welchen Reibungen und sozialen Kosten dieser Strukturwandel verbunden war, und welche Rolle die öffentliche Arbeitsmarktpolitik dabei spielte bzw. in Zukunft zu spielen gedenkt.

(3) Eine Strukturanalyse der Unter- oder Überbeschäftigung vermittelt weitere Aufschlüsse über Art und Gewicht der anfallenden Arbeitsmarktprobleme. Abgesehen vom erheblichen Anstieg der Arbeitslosenquote im Laufe der letzten 10 Jahre, sind auch in der Struktur der Arbeitslosigkeit¹ auffällige Verschiebungen festzustellen:

Tab. 2: Alters- und Geschlechtsstruktur der Arbeitslosigkeit in Frankreich 1968/1974

Arbeitslose in 1 000	1964	Juni 1968	in %	März 1974	in %	Febr. 1975
1	Insgesamt	120.0	350.4	440.5		730.0
1.1	Arbeitslo- senquote	0.6	1.7	2.0		3.4
2	unter 25		133.0	38.0	181.0	41.1
3	25 - 49		138.4	39.5	174.4	39.6
4	50 u. älter		79.0	22.5	85.1	19.3
5	Männer insg.		194.6	55.5	196.3	44.6
6	unter 25		65.2	18.6	69.4	15.6
7	25 - 49		79.2	22.6	80.4	18.3
8	50 u. älter		50.2	14.3	46.5	10.6
9	Frauen insg.		155.8	44.5	244.2	55.4
10	unter 25		67.8	19.3	111.6	25.3
11	25 - 49		59.1	16.9	93.9	21.3
12	50 u. älter		28.8	8.2	38.6	8.8
13	Arbeiter	(andere	54.1		44.3	
14	Angestellte	Bezugs- zahl)	18.6		25.0	

(Quelle: Economie et Statistique, No. 62/1974, und eigene Berechnungen)

1) Fußnote siehe S. 48.

Überdurchschnittlich und mit steigender Tendenz betroffen sind Jugendliche beider Geschlechter; tiefer aggregierte Analysen zeigen aber auch, daß die Altersgruppe von 60-65 ebenfalls überdurchschnittlich betroffen ist. Als weiterer Trend ist die absolute und relative Zunahme der Frauenarbeitslosigkeit (vor allem wieder Jugendlicher) zu beobachten.

Eine grobe sektorale Aufschlüsselung, die beschäftigungssuchende Arbeitslose zu den offenen Stellen in Beziehung setzt, zeigt einen recht bemerkenswerten Effekt:

Tab. 3: Sektorelle Arbeitslosigkeit und offene Stellen in Frankreich 1971-73

Sektor	Dez.1971	Dez.1972	Dez.1973
primärsektorielle Berufe	6.1	2.5	1.9
sekundärsektorielle Berufe	2.5	1.2	1.3
tertiärsektorielle Berufe	7.0	4.4	4.6
Gesamtverhältnis	3.7	2.0	2.2

(Quelle: Fallstudie FRA, Teil I, S.45, und eigene Berechnungen)

Das Mißverhältnis zwischen disponibler Arbeitskraft und angebotenen offenen Stellen ist am größten in Berufen des tertiären Sektors. Experten führen dies vor allem auf die zunehmende Frauenerwerbstätigkeit und auf die Unlust der Jugendlichen zurück, manuelle Tätigkeiten zu übernehmen (vgl. weiter unten). Betrachtet man den monatlichen Durchschnitt des Verhältnisses von nachgefragten zu angebotenen Stellen im ganzen Jahr 1973, so zeichnet sich der Trend noch klarer ab. Die entsprechenden sektoriellen Zahlen sind: 1.2/0.95/3.3 . Das heißt: Während in industriellen Berufen auf durchschnittlich einen Arbeitslosen eine offene Stelle kommt, steht in tertiären Berufen 3,3 Arbeitslosen nur eine offene Stelle gegenüber.

Fußnote 1) von S.47: Die Arbeitslosenzahlen beziehen sich hier auf die disponible, beschäftigungssuchende Bevölkerung, die in jährlichen Erhebungen zur Beschäftigungssituation ermittelt werden.

Allerdings ist das Bild in den industriellen Berufen differenzierter. Bei aller Vorsicht, mit der die Statistik der offenen Stellen auch in Frankreich zu beurteilen ist¹ zeigt das Bild die Gleichzeitigkeit von berufsspezifischer Unter- und Überbeschäftigung an. So verzeichneten 1973 folgende Berufsgruppen eine Übernachfrage nach Arbeitskräften: Bauarbeiter, Metallarbeiter, Elektriker, Holzverarbeitende Berufe; Unterbeschäftigung wiesen folgende Berufsgruppen auf: Transport- und Lagerarbeiter, Büroangestellte, kaufmännische Berufe, hauswirtschaftliche Dienstleistungsberufe.

Auch regional sind zum Teil recht erhebliche Diskrepanzen in dem Verhältnis von Angebot und Nachfrage festzustellen, was auf mangelnde regionale Mobilität (sei es der Arbeit, sei es des Kapitals) hindeutet: Arbeitskräfteüberschuß zeigen vor allem die Regionen Corse, Provence - Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Aquitaine, Bretagne und auch die Region parisienne; Arbeitskraftbedarf vor allem die Regionen Lorraine, Alsace, Franche-Comté und Bourgogne.

Im Jahr 1973 waren immerhin 43,8 % länger als drei Monate arbeitslos, 25,0 % länger als 6 Monate arbeitslos. Frauen sind im Durchschnitt etwas länger arbeitslos als Männer. Leider kann nicht festgestellt werden, ob die Arbeitslosigkeit in Frankreich einen Trend zur längeren Dauer aufweist, ob also die sog. strukturelle gegenüber der friktionellen und konjunkturellen Arbeitslosigkeit größer wird, wie es in anderen westlichen Industrieländern der Fall ist.

Eine Querschnittsuntersuchung der beschäftigungssuchenden Arbeitslosen von 1972 weist darauf hin, daß das Mißverhältnis von Angebot und Nachfrage nur im geringen Ausmaß dem Konto "Arbeitszeit" geschuldet ist: 83,7 % suchten Ganztagsjobs. 41,5 % der Arbeitslosen waren entlassen worden, 24,7 % hatten selbst gekündigt. Nur 52 % der Arbeitslosen nehmen die öffentliche Arbeitsvermittlung in Anspruch. Kennzeichnend ist auch, daß von den Personen,

1) Die Statistik der offenen Stellen enthält nach Schätzungen von Experten nur ca. 25 % der tatsächlichen Arbeitsplatzangebote (Fallstudie FRA, Teil I, S.27).

die zwar beschäftigt sind, aber eine andere Beschäftigung suchen, nur 10,4 % die öffentliche Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen. Beide Sachverhalte zeigen eine geringe Durchdringungsrate der öffentlichen Arbeitsverwaltung an. Der zuletzt genannte Personenkreis, der im März 1972 immerhin 578 800 Personen ausmachte (etwa 2,8 % der Beschäftigten), kann als Indikator der Unzufriedenheit mit dem Arbeitsplatz betrachtet werden.

Die Ergebnisse einer Analyse der individuellen Situation von Arbeitslosen¹ bietet sich - neben den Hinweisen auf die subjektive Verteilung der sozialen Kosten - als Zusammenfassung des oben gezeichneten Bildes an:

- je älter die von Arbeitslosigkeit Betroffenen sind, desto schwieriger ist ihre Wiedereingliederung;
- eine nicht abgeschlossene Berufsausbildung erschwert die Wiedereingliederung;
- Frauen haben bei der Arbeitsplatzsuche im allgemeinen größere Schwierigkeiten als Männer;
- ältere Personen sind häufiger infolge von Entlassung und auch längere Zeit arbeitslos; oft sind sie verheiratet, mit großer Kinderzahl und die einzigen Verdiener in der Familie;
- etwa ein Drittel der beschäftigungssuchenden Arbeitslosen sind nicht voll "tauglich" für den Arbeitsmarkt: darunter sind Behinderte, Arbeitnehmer über 60 Jahre und freiwillige oder "professionelle" Arbeitslose.

Der Bericht schließt:

"Die ablehnende Haltung Jugendlicher gegenüber manueller Arbeit, verbunden mit dem Mangel an Ausbildung und den Schwierigkeiten, denen ältere Personen und Behinderte ausgesetzt sind, stellt uns vor das Problem einer Arbeitslosigkeit, die zu einem guten Teil (60 %

1) Es handelt sich um eine Untersuchung in der Region Midi-Pyrénées, kann also nicht ohne weiteres auf ganz Frankreich bezogen werden: "Les demandeurs d'emploi. Analyse réalisée par l'échelon regional de l'emploi de Toulouse" (décembre 1971).

der beschäftigungssuchenden Personen) strukturell bedingt ist und deren Lösung nur durch weitgehende Veränderungen bestimmter Traditionen, Gewohnheiten und Institutionen zu erreichen ist."

GROSSBRITANNIEN¹

(1) Die Gesamterwerbsquote in Großbritannien blieb in den Jahren seit 1950 ziemlich konstant bei etwa 47 %. Die hervorstechendsten demographischen Merkmale, die erste Hinweise auf die spezifischen britischen Arbeitsmarktprobleme geben, sind:

- a) ein kontinuierlicher relativer Rückgang der aktiven Erwerbsbevölkerung seit 1966.
- b) eine beträchtliche Verschiebung der geschlechtlichen Zusammensetzung der aktiven Erwerbsbevölkerung zugunsten der Frauen: Der Anteil der Frauen an den Beschäftigten stieg von 35,6 % (1960) auf 39,2 % (1973); in absoluten Zahlen ausgedrückt: Die Zahl der männlichen Erwerbstätigen fiel von 1966 bis 1973 um fast eine Million und erreichte damit den Stand von 1951, während 1973 etwa 1,5 Millionen mehr Frauen beschäftigt waren als 1951.

Die Volkszählung von 1971 zeigt allerdings, daß der Rückgang der Erwerbstätigen zum Teil nur scheinbar ist (Fallstudie UNK, S.10 f.). Der Rest erklärt sich durch längere Ausbil-

1) Das Folgende stützt sich vornehmlich auf: D.I. Mackay/R.F. Elliott/R. Steele, "Systems of Steering and Controlling the Labour Market: The United Kingdom", Aberdeen, October 1974, unveröff. Manuskript, zitiert: Fallstudie UNK; Santosh Mukherjee, "There's work to be done", London 1974, und R.F. Elliott, "Recent unemployment in Britain: Some further analysis and policy proposals", in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.), "Proceedings of the Conference on 'Active labour market policy in selected countries (FRG, FRA, UNK, SWE, GDR, UdSSR)", IIMV-Preprint-Serie, Berlin 1975.

dungszeiten und durch frühere Pensionierung oder Verrentung.

Die Erwerbsquoten fielen für beide Geschlechter in der Altersstufe von 15 bis 24 (Entzugseffekt durch längere Ausbildungszeiten); die Erwerbsquote der Männer von 25 bis 59 Jahren blieb konstant, während die der Frauen anstieg; die Erwerbsquote der Altersstufen 60 und älter ging zurück (Entzugseffekt durch Rentenreform; möglicherweise zum Teil auch dadurch erklärbar, daß die älteren Jahrgänge mit den jüngeren Arbeitskräften auf dem AM nicht mehr konkurrieren können). Der Anstieg der Frauenerwerbsquote ist am deutlichsten bei verheirateten Frauen. Ein längerer historischer Rückblick veranschaulicht diesen dramatischen Wandel: Während 1921 nur knapp 10 % der verheirateten Frauen erwerbstätig waren, betrug die entsprechende Zahl 1971 knapp 40 %; der Unterschied bei den 50jährigen verheirateten Frauen ist noch deutlicher: 1921 etwa 8 %, 1971 etwa 58 % !

Abgesehen von den sozialpolitischen Konsequenzen (Familienpolitik, Mutterschutz, Kindertagesstätten, Emanzipation, Strukturveränderung der Konsum- und auch der Investitionsgüter, um nur einige Stichworte zu nennen) wirft diese Entwicklung auch eine interessante beschäftigungspolitische Frage auf. Je höher der Anteil der verheirateten Frauen an der Gesamtbeschäftigung, desto größer ist die Empfindlichkeit gegenüber konjunkturellen Schwankungen. Dieser Zusammenhang, der vor allem in den USA aufgezeigt wurde¹, ist nach der Meinung von Experten auch für Großbritannien zutreffend.

Man unterscheidet dabei zwischen Primär- und Sekundärarbeiter. Primärarbeiter haben eine vorrangige Verpflichtung (commitment) gegenüber irgendeiner Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt, Sekundärarbeiter dagegen eine vorrangige Verpflichtung gegenüber einer Beschäftigung außerhalb des Arbeitsmarkts (gewöhnlich gegenüber der Familie). Sekundärarbeiter haben die Tendenz, öfter als Primärarbeiter in den AM einzutreten

1) Vgl. J. Mincer, "Labour Force Participation of Married Women: A Study of Labour Supply", National Bureau of Economic Research, Aspects of Labour Economics; und ders., "Labour Force Participation and Unemployment: A Review of Recent Evidence", in: Gordon and Gordon, Prosperity and Unemployment.

bzw. aus ihm auszutreten, je nach Lage der konjunkturellen Situation, aber auch je nach familiärer Lage. Es gibt eine starke negative Korrelation zwischen der Aktivitätsrate von Sekundärarbeitern und Arbeitslosigkeit. Denn Sekundärarbeiter treten oft nicht als Arbeitslose auf, wenn sie beschäftigungslos werden, sondern scheiden ganz aus dem AM aus, bis sich wieder eine günstige Gelegenheit zum Wiedereintritt anbietet. Der Anreiz der Arbeitslosenversicherung ist für diese Gruppe in der Regel zu gering, um sie in Anspruch zu nehmen.

Dieser Zusammenhang ist als "Arbeitsentmutigungs-Effekt" (discouraged worker effect) bekannt, und er hat auch eine starke negative Korrelation zwischen Frauenerwerbsquoten und Arbeitslosigkeit zur Folge. Das bedeutet auch, daß Arbeitslosenquoten für Frauen vor allem in Depressionszeiten ein völlig unzureichender Indikator für das tatsächlich ungenutzte Arbeitspotential der Frauen sind.

Das Problem ausländischer Arbeitnehmer stellt sich in Großbritannien anders als in der BRD. In den letzten Jahren hatte Großbritannien einen durchschnittlichen Wanderungsverlust von 60 000 Wohnbevölkerung (vgl. Anhang, Tabelle I). Die jährlich durchschnittliche Zahl einwandernder Arbeitnehmer beträgt 46 000 (vgl. Tab. 8.4., Fallstudie UNK), wobei der Anteil aus dem Raum der Europäischen Gemeinschaft zurückging. Im Gegensatz zu Kontinentaleuropa sind die Einwanderungsgründe weniger ökonomischer Art (mit Ausnahme wohl des Hotel- und Gaststättengewerbes).¹ Aufgrund des Einkommensgefälles zu anderen europäischen Ländern muß Großbritannien viel eher eine weitere Abwanderung von knappen Fachkräften befürchten, insbesondere seit dem EG-Beitritt 1973.

Die durchschnittliche industrielle Wochenarbeitszeit fiel innerhalb von 13 Jahren von 45,5 (1960) auf 42,4 (1973) Stunden.

1) Vgl. ausführlicher dazu W.R. Böhning, *The Migration of Workers in the United Kingdom and the European Community*, London 1972.

(2) Das Hauptmerkmal des sektoriellen Strukturwandels in Großbritannien ist der außergewöhnlich starke Rückgang der Verarbeitenden Industrie und des Bergbaus zugunsten einer Aufblähung des tertiären Sektors. Wie nachstehende Tabelle zeigt, vollzog sich diese Entwicklung in einem raschen Tempo erst innerhalb der letzten 7 Jahre:

Tab. 4: Wandel der sektoralen Erwerbsstruktur in Großbritannien 1960-73

Beschäftigte in der Industrie (%)	1960	1966	1973
1 Primärsektor ¹	2.7	2.0	1.9
2 Sekundärsektor	49.3	48.1	42.1
21 Bergbau	3.6	2.5	1.6
22 Verarb. Industrie	39.3	38.3	34.6
23 Bauwesen	6.4	7.0	5.9
3 Tertiärsektor	48.0	49.9	56.0

(Quelle: Fallstudie UNK, Tab.1.1, und eigene Berechnungen)

Der abrupte Rückgang der Beschäftigung in der Verarbeitenden Industrie (1973 waren in diesem Sektor etwa 700 000 weniger beschäftigt als 1966!) gab Anlaß zu einer bewußten öffentlichen Sektoral- und Regionalpolitik, die einerseits gezielt die Wachstumsindustrien begünstigte (über die sog. Selective Employment Tax), andererseits die verarbeitende Industrie in unterentwickelten Regionen über eine Art Beschäftigungsprämie subventionierte (Regional Employment Premium). Die tatsächliche Wirkung dieser Instrumente ist freilich sehr umstritten, verdient aber eine ausführliche Würdigung (vgl. Kap. 4.1).

1) Es ist kaum bekannt, daß der Primärsektor in Großbritannien bis 1971 statistisch unterschätzt wird: Die Zahlen enthalten nur Arbeiter in Land-, Forstwirtschaft und Fischerei, nicht aber selbständige Landwirte und andere, die auf eigene Rechnung wirtschaften. Leider ist der Freisetzungseffekt des Primärsektors daher nicht exakt faßbar. Jedenfalls erscheint er nicht so bedeutend wie etwa in FRA oder in der BRD!

(3) Die Arbeitslosigkeit in Großbritannien zeigt folgende Struktur: Seit 1960 steigt das Gesamtniveau von 1.4 auf 3.3 Prozent (Februar 1975). Die Arbeitslosigkeit betrifft hauptsächlich männliche Erwerbstätige, im Gegensatz zu Frankreich sinkt die weibliche Arbeitslosigkeit relativ. Es ist nicht ganz klar, worauf dieser erstaunliche Unterschied zurückzuführen ist. Drei Faktoren spielen dafür wahrscheinlich eine Rolle. Erstens der oben erwähnte "Arbeitsentmutigungs-Effekt", nach dem ein Großteil der beschäftigungslosen Frauen nicht als Arbeitslose registriert werden; zweitens ein struktureller Effekt, da die stagnierenden oder schrumpfenden Industriezweige vor allem männliche Arbeitskräfte beschäftigen (z.B. Kohleindustrie, Schiffbau); ein arbeitsmarktstruktureller Effekt, der den weiblichen Arbeitskräften günstigere Wettbewerbschancen auf dem Arbeitsmarkt einräumt (bessere Ausbildung im Verhältnis zu früher, billigere Arbeitskraft u.a.).

Es ist aber zu berücksichtigen, daß diese Arbeitslosenquoten den tatsächlichen Problemdruck der in Großbritannien herrschenden Unterbeschäftigung nicht adäquat widerspiegeln. So sind z.B. Schul- und Hochschulabgänger, die noch keinen Arbeitsplatz haben, nicht in den offiziell registrierten Arbeitslosenzahlen enthalten. Davon abgesehen bestätigt die nachfolgende Tabelle den auch in Frankreich festzustellenden Trend höherer Jugendarbeitslosigkeit. Zieht man noch in Betracht, daß die aktive Arbeitskraft von 1966 bis 1971 um 1 274 000 zurückging, so ist mit einem erheblichen Prozentsatz an versteckter Arbeitslosigkeit zu rechnen (vgl. Fallstudie UNK, S.10). Ein weiterer, differenzierter Indikator für versteckte Arbeitslosigkeit sind die regional stark unterschiedlichen Erwerbsquoten vor allem der Frauen. Die regionalen Erwerbsquoten korrelieren sehr stark mit der Höhe der Arbeitslosigkeit: Je höher die regionale Arbeitslosigkeit, desto niedriger die Frauenerwerbsquote (vgl. Tab. 7.1,7.2, Fallstudie UNK).

Wie im Bezugsrahmen näher ausgeführt wurde, sagen Arbeitslosenziffern für sich allein noch wenig aus. Anhaltspunkte, um welche Art von Unterbeschäftigung es sich handelt, lassen sich erst aus einer regionalen, sektoralen, beruflichen, altersmäßigen und geschlechtsspezifischen Strukturanalyse sowie aus einer Gegenüberstellung von offenen und nachgefragten Stellen gewinnen. Solche Strukturanalysen sind

Tab. 5: Alters- und Geschlechtsstruktur der Arbeitslosigkeit in Großbritannien 1966-73

Arbeitslose in 1 000 +	1961	1966	in %	1973	in %	1975 (Febr.)
1 Insgesamt		323.4		580.7		
1.1 Arbeitslosenquote	1.4	1.4		2.6		3.3
2 unter 25		75.9	23.5	159.1	27.4	
3 25 - 49		126.3	39.0	214.7	37.0	
4 50 u. älter		121.2	37.5	206.9	35.6	
5 Männer insg.		255.1	78.9	487.2	83.9	
6 unter 25		48.5	15.0	111.6	19.2	
7 25 - 49		100.0	30.4	187.1	32.2	
8 50 u. älter		106.6	33.0	188.5	32.5	
9 Frauen insg.		68.3	21.1	93.5	16.1	
10 unter 25		27.5	8.5	47.5	8.9	
11 25 - 49		26.3	8.1	27.6	4.8	
12 50 u. älter		14.5	4.5	18.4	3.2	
13 Arbeiter						
14 Angestellte						

+ ohne Schul- und Hochschulabgänger

(Quelle: Santosh Mukherjee, There's work to be done, London 1974, Appendix B, S.78 f., und eigene Berechnungen)

freilich noch rar. Einige beachtenswerte Beiträge dazu sind in der Fallstudie Großbritannien aufgegriffen worden. Daraus können hier nur die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt werden.

Auffällig ist, daß im Gegensatz zu Frankreich die männliche Arbeitslosigkeit im Durchschnitt länger dauert als die weibliche Arbeitslosigkeit: 1967-70 betrug die Dauer der männlichen Arbeitslosigkeit durchschnittlich 9,1 Wochen, die der weiblichen 5,7 Wochen. Seit 1969 steigt die durchschnittliche

Dauer der Arbeitslosigkeit weiter erheblich. Während in den fünfziger Jahren 50 % der Arbeitslosen 6 Wochen als arbeitslos registriert waren, betrug der Median 1972 15 Wochen! Die durchschnittliche Länge der Arbeitslosigkeit ist auch regional sehr verschieden. Als Faustregel gilt: Je höher die regionale Arbeitslosenquote, desto länger die Dauer der Arbeitslosigkeit. Schließlich gilt auch die bekannte Erfahrung in sehr ausgeprägtem Maße: Je älter, desto länger arbeitslos¹. Es ist nicht ganz geklärt, worauf die längeren Arbeitslosenzeiten zurückzuführen sind. Naheliegender ist, daß die Arbeitsvermittlung um so schwieriger ist (besonders bei älteren Arbeitnehmern), je mehr Arbeitslose vorhanden sind. Ein anderer Faktor, der für Großbritannien eine Rolle spielt, ist die Einführung einer einkommensbezogenen Arbeitslosenversicherung seit 1966, die dem einzelnen eine längere und sorgfältigere Suche nach einem neuen Arbeitsplatz erlaubt.

Wie in Frankreich kann auch die britische Arbeitslosenzahl nicht als Indikator der verfügbaren und nicht erschöpften Arbeitsreserven betrachtet werden. Ein Großteil dieser Arbeitslosen ist unter "normalen" Arbeitsbedingungen nicht oder nur schwer zu beschäftigen; um so mehr stellen sie freilich ein arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Problem dar.

Interessante Aufschlüsse zur Struktur des AM vermittelt auch hier die Gegenüberstellung der Arbeitslosenzahlen und der entsprechenden offenen Stellen. Generell ist nochmals vorzuschicken, daß die Statistik der offenen Stellen unter Einschränkungen zu interpretieren ist: Die den öffentlichen Arbeitsämtern gemeldeten offenen Stellen machen nur etwa ein Drittel der tatsächlichen Nachfrage nach Arbeitskräften aus. Nach wie vor bringt es das Wohlfahrtsimage der Arbeitsämter mit sich, daß nur eine bestimmte "Sorte" von Arbeitskräften bei ihnen nachfragt, nämlich vorwiegend ungelernte und angelernte Arbeitskräfte. Die Unternehmer gehen davon aus - wohl ihre eigene Personalplanungspraxis extrapoli-

1) Vgl. Department of Employment Gazette, February 1973 und Fallstudie UNK, S.20 f., Tab. 1.8/1.9, Fig. 1.3.

rend -, daß nur die schwächsten und schwächeren¹ Arbeitskräfte gezwungen sind, ihre Ware Arbeitskraft offen auf den "Markt" zu tragen. Diesen Erwartungen entsprechend fragen sie nach. Das bedeutet, daß Facharbeiter und qualifiziertes Büro- und Führungspersonal in der Regel informell, betriebsintern oder über (Diskretheit garantierende) Zeitungsannoncen geheuert werden. Dies hat zur Folge, daß die Chancen der öffentlichen Arbeitsämter, attraktive Arbeitsplätze zu vermitteln, gering sind; dies wiederum hat zur Folge, daß qualifiziertes Personal die Vermittlung über die öffentlichen Arbeitsämter, wenn möglich, meidet, da die Erfolgchancen gering sind und es dem Ruf nur schaden kann. Damit ist der Teufelskreis geschlossen und eines der Kernprobleme öffentlicher Arbeitsämter beschrieben, das auch in Großbritannien Sorge bereitet (vgl. auch Kap. 3.2, 4.1).

Für männliche Arbeitskräfte gilt, daß seit 1960 die Zahl der Arbeitslosen immer größer war als die Zahl der offenen Stellen. Diese Kluft war zwar immer konjunkturellen Schwankungen unterworfen, vergrößerte sich aber im Durchschnitt immer mehr. Bei den Frauen zeigt das Verhältnis der Arbeitslosen zu den offenen Stellen ein anderes Bild: Auf konjunkturellen Höhepunkten (viele offene Stellen) überstieg die Zahl der offenen Stellen beträchtlich die der arbeitslosen Frauen, bei konjunkturellen Tiefpunkten war es regelmäßig umgekehrt (vgl. Fallstudie UNK, Fig. 1.5). Die Erklärung dafür liegt m.E. auf der Hand: Unter- oder Überbeschäftigung der Frauen ist in weit größerem Maße als die der Männer von der Nachfrage oder der Konjunktur abhängig und weniger strukturell bedingt, da Frauen überdurchschnittlich un- und angelernte Tätigkeiten ausüben. Zur Stützung dieser These wäre freilich noch eine Qualifikations- und Sektoralanalyse erforderlich, die hier nicht geleistet werden kann.

1) "Schwach" im Hinblick auf die Verwertungsbedingungen der 'Ware' Arbeitskraft: Meist kumulieren sich die Merkmale, die eine schwache Wettbewerbsposition auf dem AM bedingen: absolute oder relativ niedrige Qualifikation, gesundheitliche Schäden, relativ älter, relativ schlechte Einkommens- und Vermögenssituation, große Familie etc.

Die in der Fallstudie UNK berichteten Verhältniszahlen (Arbeitslose/offene Stellen) vermitteln kein klares Bild über die sektor- bzw. berufsspezifische Situation, da sie auf wenigen monatlichen Querschnitten basieren und so den konjunkturellen Faktor nicht berücksichtigen können. Folgende Besonderheiten sollten aber erwähnt werden: Obwohl bei den männlichen Arbeitskräften im Schnitt drei Arbeitskräfte auf eine offene Stelle kommen (März 1974), gibt es einige Berufsgruppen mit empfindlicher Arbeitskräfteknappheit: Feuerwehrleute, Polizisten, Werkzeugmacher, Eisenbahner, Busfahrer. Auch bei den weiblichen Arbeitskräften gibt es Arbeitskräfteknappheit, vor allem in Berufen des öffentlichen Dienstleistungssektors: Säuglings- und Kinderschwester, Polizistin, Busfahrerin, Serviererin.

Für dieses Phänomen einer besonders gearteten Gleichzeitigkeit von Unter- und Überbeschäftigung wird eine Teilerklärung angeboten, die freilich nicht ganz befriedigen kann:

"Ein Teil der Arbeitskräfteknappheit scheint mehr dem schlechten Funktionieren des Lohnsystems geschuldet als dem schlechten Funktionieren des Arbeitsmarktes als solchem, etwa infolge begrenzter Arbeitskraftmobilität. So ist es bemerkenswert, daß sehr niedrige Arbeitslosen/offene Stellen-Verhältnisse weitgehend auf den öffentlichen Sektor beschränkt sind, wo Löhne den Markt nicht zu klären scheinen." (Fallstudie UNK, S.18)

S C H W E D E N ¹

(1) Die erwerbstätige Bevölkerung Schwedens stieg seit 1960 kontinuierlich an. Diese Entwicklung wurde teilweise durch das natürliche Bevölkerungswachstum, teilweise durch einen Einwanderungsüberschuß verursacht. Die Zusammensetzung der Erwerbstätigkeit verschob sich - wie in Frankreich

1) Die folgenden Angaben basieren vor allem auf: Jan Johansson, "The Systems of Steering and Controlling the Labour Market in Sweden", unveröff. Manuskript, Stockholm 1974, zitiert: Fallstudie SWE; National Labour

und Großbritannien - zugunsten der Frauen, wie folgende Tabelle zeigt:

Tab. 6: Struktur der Erwerbsbeteiligung in % der jeweils 16-64jährigen Wohnbevölkerung in Schweden 1965-74

Jahr	Männer	Frauen	verh.Frauen	Gesamt
1965	89.3	53.8	42.2	71.6
1969	87.5	57.6	53.4	72.7
1972	86.6	62.0	59.8	74.4
1974	87.5	65.2	63.6	76.5

(Quelle: Labour Force Surveys, Annual Average 1965-1974)

Auffällig ist wiederum der überdurchschnittliche Anstieg der Zahl der verheirateten Frauen; die Mehrzahl der für Frauen neu geschaffenen Arbeitsplätze wurde im öffentlichen Dienstleistungssektor angeboten (vor allem Bildungsbereich, Sozialarbeit und Forschung).

Die Zahlen der obigen Tabelle könnten auch für eine bessere Auslastung der potentiellen Erwerbsfähigen sprechen. Das trifft zum Teil auch zu, vor allem als Folge von Anstrengungen der schwedischen Arbeitsverwaltung, für weibliche und behinderte Arbeitskräfte geeignete Arbeitsplätze zu schaffen. Erhebungen des statistischen Zentralamtes zeigen aber, daß immer noch erhebliche Arbeitskraftreserven vorhanden sind: Hier würden Arbeitskräfte eine Arbeit aufnehmen, wenn ihnen Gelegenheit dazu geboten würde.

Forts. d. Fußnote v. S.59

Market Board (Arbetsmarknadsstyrelsen), Swedish Employment Policy, Solna 1974; Gösta Rehn (Institut für Sozialforschung, Stockholm) sei an dieser Stelle für Korrekturen und zahlreiche Anregungen gedankt.

Die folgende Tabelle zeigt Größenordnung und Verteilung dieser marginalen Erwerbspersonen, die vor allem aus sozialpolitischen Gesichtspunkten eine Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik darstellen:

Tab. 7: Struktur marginaler Erwerbspersonen in Schweden 1968-74

	1968	1973	1974
Latente Bewerber um eine Beschäftigung,			
Männer	20 600	13 800	14 050
Frauen	124 900	76 200	69 400
Alle	145 500	90 000	84 500
(in % aller Erwerbstätigen)	(4,3)	(2,3)	(2,2)
Teilzeitbeschäftigte, die mehr Arbeit wünschen,			
Männer	33 300	24 700	20 250
Frauen	53 300	62 100	58 450
Alle	86 600	86 800	77 100
(in % aller Erwerbstätigen)	(2,6)	(2,2)	(2,0)

(Quelle: Fallstudie SWE, S.12, und eigene Berechnungen; der Rückgang 1973/74 ist durch die damalige Hochkonjunktur in Schweden zu erklären.)

Prognosen entsprechend wird die Erwerbsbevölkerung bis 1980 wieder zurückgehen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, daß die durchschnittliche, tatsächlich geleistete Arbeitszeit pro Woche (Verarbeitende Industrie und Bergbau) in Schweden enorm gefallen ist: von 40.7 (1955) auf 33.6 (1973), vgl. Anhang, Tab.4; gegenüber anderen Ländern liegt Schweden somit extrem unter dem Durchschnitt.¹ Aufgrund dieser Ent-

1) Es konnte bisher nicht geklärt werden, inwieweit diese extreme Abweichung auf formal-statistische Unterschiede zurückzuführen ist.

wicklung wird Schweden weiterhin (und evtl. im verschärften Maße) mit dem Problem der Arbeitskräfteknappheit konfrontiert werden, falls es hohe wirtschaftliche Wachstumsraten bei wenig veränderter Produktivität beibehalten kann.

(2) Der sektorielle Wandel der Erwerbstätigkeit nach dem Fourastié-Modell zeigt wiederum die bekannte Struktur, wobei vor allem der Rückgang des sekundären Sektors zu betonen ist:

Tab. 8: Wandel der sektoralen Erwerbsstruktur in Schweden
1965-73

Jahr	Primärer S.	Sekundärer S.	Tertiärer S.
1965	11.3	42.8	45.9
1973	7.1	37.0	55.9

Die größten Wachstumsraten des tertiären Sektors sind in öffentlichen Dienstleistungen zu verzeichnen. Der tendenzielle Rückgang der männlichen gegenüber dem Anstieg der weiblichen Erwerbstätigkeit ist zu einem guten Teil mit diesem Strukturwandel zu erklären, da Frauen traditionell im nicht-produzierenden Gewerbe überwiegen.

Die Schrumpfung des sekundären Sektors ist zunächst vor allem in traditionellen Industriezweigen erfolgt (Bergbau, Textil und Bekleidung, Schuhe, Leder), während z.B. die Maschinenbauindustrie noch Wachstumseffekte aufzuweisen hatte. In Zukunft ist auch ein Rückgang der Beschäftigung in der Elektro-, Radio-, Fernseh-, Telefon- und Autoindustrie zu erwarten. Einen beträchtlichen Beschäftigungsrückgang wird auch die Land- und Forstwirtschaft sowie die Fischerei verzeichnen.

(3) Seit Mitte der sechziger Jahre scheint auch in Schweden der langandauernde Trend zur Vollbeschäftigung abzubrechen. Die Arbeitslosenquoten stiegen seit 1965 (1,2 %) auf ein Niveau von 2 %.¹

1) 1973/74 profitierte Schweden von einem ausgeprägten konjunkturellen Hoch mit partieller Überbeschäftigung, vor allem in der Automobilbranche.

Tab. 9: Alters- und Geschlechtsstruktur der Arbeitslosigkeit in Schweden 1965/73

Arbeitslosenquoten	1963	1965	1972	1973	1975 (Mai)
1 Insgesamt	1.7	1.2	2.7	2.5	1.5
2 Männer		0.8		2.2	1.4
3 unter 25		1.4		4.7	
4 25 - 44		0.5		1.7	
5 45 - 54		0.7		1.3	
6 55 - 64		0.9		2.1	
7 65 - 74		2.0		3.2	
8 Frauen		1.8		2.8	1.7
9 unter 25		3.4		5.9	
10 25 - 44		1.5		2.2	
11 45 - 54		1.2		1.7	
12 55 - 64		0.7		2.3	
13 65 - 74		0.7		2.0	

(Quelle: Fallstudie SWE, Anhang Tab.3 und Abb.4; Pressmeddelande Statistika Centralbyran vom 10.6.1975)

Mit Ausnahme der verheirateten Frauen sind die weiblichen Erwerbepersonen etwas stärker von Unterbeschäftigung betroffen als die männlichen. Arbeiter haben ein durchschnittlich höheres Arbeitslosenniveau als Angestellte. Auffällig ist, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit vor allem zu Lasten der Jugendlichen (16-24 Jahre), in etwas weniger starkem Ausmaße zu Lasten von älteren Arbeitnehmern ging. Auch regionale Unterschiede werden deutlich markiert. Die männliche Arbeitslosigkeit in ländlichen Gebieten stieg von 2,7 (1965) auf 7,4 % (1973), in städtischen Gebieten von 1,5 (1965) auf 4,4 % (1973); in der Altersgruppe 55-64 lauten die entsprechenden Zahlen 2,0 % (1965), 4,2 % (1973), in städtischen Gebieten 0,2 % (1965) bzw. 1,6 % (1973).

Eine Erhebung von 1971 zeigt, daß ein Großteil der zusätzlichen Arbeitslosigkeit auf Betriebsstillegungen zurückzuführen ist und daß noch eine erhebliche versteckte Arbeits-

losigkeit hinzuzurechnen ist (ältere Arbeitnehmer, die vom AM eliminiert werden; aber auch verheiratete Frauen, deren Erwerbsquoten konjunkturell erheblich schwanken). Aus Erfahrung weiß man, daß etwa 15 % der infolge von Betriebsstillegungen Entlassenen nur sehr schwer wieder in den AM einzugliedern sind. Eine Betrachtung der Arbeitslosenverteilung nach Berufszweigen seit 1967 zeigt, daß die Arbeitslosigkeit in produzierenden Berufen der verarbeitenden Industrie absolut wie relativ das größte Gewicht hat. Die größten Wachstumsraten aber, vor allem in den letzten vier Jahren, weisen Angestellte in öffentlichen und privaten Dienstleistungen, Ingenieurberufe und Akademiker auf. Da in Schweden die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitslosenvermittlung sich bisher vornehmlich auf Arbeiter konzentrierte, erwachsen durch diesen neuartigen strukturellen Trend neue Aufgaben für die Arbeitsverwaltung, die bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht befriedigend gelöst sind. Dazu kommt, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit auch in Schweden erheblich zugenommen hat, so daß in einem noch weiteren Umfang an strukturelle und vorbeugende Maßnahmen zu denken ist.

Auch in Schweden steht die öffentliche Arbeitsverwaltung vor dem Problem, daß nur ein geringer und recht spezifischer Teil der Arbeitskraftnachfrage über die öffentlichen Vermittlungsstellen läuft. Dennoch kann die schwedische Arbeitsverwaltung mit einer international überdurchschnittlichen Durchdringungsrate aufwarten, die vor allem in den letzten Jahren erheblich verbessert worden ist. Etwa 80 % der Arbeitslosen wenden sich nun an die öffentliche Arbeitsvermittlung, und etwa 36 % der Beschäftigten, die einen neuen Job suchen, nehmen jene ebenfalls in Anspruch. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit betrug 1967 zwischen 10 und 11 Wochen; interessant ist, daß kaum ein Unterschied zwischen männlichen und weiblichen Arbeitslosen bestand. Bis 1973 änderte sich das Verhältnis ganz erstaunlich zuungunsten der Frauen, insbesondere der verheirateten: Männer sind nun durchschnittlich 15,2, Frauen 18,3 und verheiratete Frauen 22,1 Wochen arbeitslos. Ein Blick auf die Verteilung innerhalb der Altersgruppen zeigt, daß der Unterschied überwiegend auf die Altersgruppe 55-64 Jahre zurückzuführen ist: Frauen in diesem Alter sind fast doppelt so lange arbeitslos wie Männer (39,4 resp. 20,4 Wochen!). Der Grund dafür ist nicht ganz klar. Möglicherweise liegt es daran, daß diese Frauen am wenigsten auf dem

AM konkurrieren können (keine Qualifikation, geringer auslastbar etc.), aufgrund der verbesserten Arbeitslosenversicherung aber länger auf dem "Markt" bleiben als früher.

Die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit der Jugendlichen erklärt sich fast ausschließlich durch die höhere Fluktuation Jugendlicher in den und aus dem AM (unemployment turn over), also nicht durch die Länge der Arbeitslosigkeit. Dies reflektiert sicherlich einmal die geringeren Suchkosten Jugendlicher, kann andererseits aber auch als Indikator für geringe Arbeitsplatzattraktivität und geringe Funktionstüchtigkeit der Arbeitsvermittlung bzw. der Berufsausbildung gewertet werden.

Ein Argument aus der Fallstudie Schweden verdient noch Erwähnung: Die tatsächliche oder gewünschte Mobilität der Arbeitskraft pro Jahr ist viel größer als die Arbeitslosenzahlen und offenen Stellen suggerieren: Etwa 30 % der gesamten verfügbaren Arbeitskraft wechseln jährlich die Stelle oder beginnen einen neuen Job, und weitere 15 % wünschen einen Stellenwechsel; betriebsinterne Umsetzungen sind dabei nicht einbegriffen! Das bedeutet, daß sich für die öffentliche Arbeitsvermittlung ein viel größeres Feld der Tätigkeit eröffnet, als nur Arbeitslose und offene Stellen zu vermitteln. Eine Voraussetzung dafür wäre freilich eine Analyse, wo und in welcher Hinsicht der "graue" Vermittlungsmarkt nicht adäquat funktioniert.

DEUTSCHE DEMOKRATISCHE REPUBLIK ¹

(1) Das DDR-System der Arbeitskräftelenkung wurde und wird vor allem mit dem Problem der Arbeitskräfteknappheit konfrontiert. Dies ist vorwiegend die Folge der nachkriegsbedingungen, ungünstigen Bevölkerungsentwicklung sowie der star-

1) Das Folgende stützt sich maßgeblich auf Klaus Selle, "Das Steuerungssystem des Arbeitsmarktes in der DDR und seine Probleme", Berlin 1975, unveröff. Manuskript, zitiert: Fallstudie DDR, sowie auf: Autorenkollektiv, Probleme der Proportionalität zwischen gesellschaftlichem Arbeitsvermögen und Arbeitsplätzen, Berlin 1973, zitiert: Autorenkollektiv 1973.

ken Abwanderung vor allem von jüngeren Arbeitskräften in den fünfziger Jahren. Das Problem wird deutlich bei einer Gegenüberstellung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter und den gesamten Beschäftigten:

Tab. 10: Entwicklung der Erwerbsbevölkerung in der DDR
1950-73

Jahr	1) Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter (in 1 000)	2) Beschäftigte (inkl. Lehrlinge) (in 1 000)	3) in % von 1
1950	11 782	7 581	64.3
1955	11 402	8 187	71.8
1960	10 542	7 993	75.8
1965	9 916	8 072	81.4
1970	9 881	8 218	83.2
1973	9 904	8 307	83.9

(Quelle: Fallstudie DDR, S.8 / Statistisches Taschenbuch 1974, S. 32 und 157; Zahlen wegen anderer Berechnungsgrundlage nicht mit Tabelle 1, Anhang, vergleichbar)

Die Tabelle zeigt das doch überraschende Ergebnis, daß trotz eines Rückgangs der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter um fast 1,9 Millionen (1950-73) die Zahl der Beschäftigten im gleichen Zeitraum um gut 720 000 anstieg. Das Ergebnis ist um so erstaunlicher, wenn man die gegenwärtig extrem ungünstige Altersstruktur berücksichtigt. Um nur ein Beispiel zu geben: 1971 waren in der DDR etwa 90 000 Menschen 54 Jahre, jedoch 220 000 Menschen 62 , und 123 000 Menschen waren 75 Jahre alt.

Diese Entwicklung läßt sich nur erklären durch eine verstärkte Ausnutzung des potentiellen gesellschaftlichen Arbeitsvermögens, d.h. einer enormen Steigerung der Beschäftigungsquoten. Diese Steigerung geht nun fast ausschließlich auf eine außerordentlich starke Zunahme der Frauenarbeit zurück. Im Zeitraum zwischen 1950 und 1973 hat sich die männliche Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter um 327 000 ver-

ringert, fast im gleichen Maße ging die Anzahl der männlichen Beschäftigten um 326 000 zurück. Vollständig verschieden hiervon war die Entwicklung bei den Frauen. Während sich die weibliche Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter erheblich stärker, nämlich um 1,55 Millionen, verringerte, nahm die Anzahl der weiblichen Beschäftigten dennoch um 974 000 zu. Damit sind nunmehr in der DDR fast genauso viele Frauen wie Männer beschäftigt. Schließlich spielt die Rentnertätigkeit in der DDR eine große Rolle.

Daß diese enorme Ausnutzung vorhandener Arbeitskraftreserven nur mit umfassenden arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen zu bewältigen ist, versteht sich von selbst. Eine genaue Beobachtung des "Arbeitsmarktsystems DDR" erscheint daher von großem Interesse, nicht zuletzt auch deshalb, weil für die BRD langfristig ein Problem der Arbeitskräfteknappheit prognostiziert wird.¹

In der DDR wurde 1957 mit der Verkürzung der Arbeitszeit von ursprünglich 48 auf 45 Wochenstunden begonnen. Seit 1966 galt für alle Beschäftigten die 45-Stunden-Woche (bei Dreischichtarbeit 44 Stunden). Im August 1967 wurde die wöchentliche Arbeitszeit auf 43 ³/₄ Stunden (resp. 42) verkürzt bei gleichzeitiger Einführung der 5-Tage-Woche. Der Mindesturlaub wurde 1967 von 12 auf 15 Tage erhöht; ab 1975 beträgt er 18 Tage.

Da außerdem alle nicht voll erwerbstätigen Personen als Beschäftigte in der Statistik ausgewiesen werden, aber nur im Umfang ihrer Teilzeitarbeit zum gesellschaftlichen Gesamtarbeitstag beitragen², vergrößerte sich die disponible Gesamtarbeitszeit nicht in dem Maße, wie der Anstieg der Beschäftigtenzahlen es vermuten läßt.

(2) Aus dem bisher Erwähnten läßt sich folgern, daß in der DDR der Zwang zu sektorialem Strukturwandel in Richtung arbeitskraftsparender, kapitalintensiver Produktion besonders stark gewesen ist. Das Bild der folgenden Tabelle scheint diesen Erwartungen zu entsprechen:

1) Vgl. BA-Überlegungen 1974, S.28.

2) 1971 waren z.B. 30 % der erwerbstätigen Ehefrauen teilzeitbeschäftigt.

Tab. 11: Wandel der sektoralen Erwerbsstruktur in der DDR
1952-73

	1952	1960	1965	1973
PRIMÄRSEKTOR	21.6	17.5	16.3	11.7
SEKUNDÄRSEKTOR	47.1	48.8	48.5	51.6
Industrie	33.4	36.0	35.8	38.3 ⁺
Bauwirtschaft	6.1	5.8	5.8	6.9
Handwerk	7.6	5.3	5.1	3.7
Sonstige		1.7	1.8	2.7
TERTIÄRSEKTOR	31.3	33.7	35.2	36.7
Verkehr/Post	7.3	6.7	7.1	7.6
Handel	10.5	11.5	11.6	10.7
"Nichtproduz. Bereiche"	13.5	15.5	16.5	18.5

(Quelle: Fallstudie DDR, S.20, und eigene Berechnungen)

Enorme Freisetzungen von Arbeitskraft wurden im Primärsektor erzielt (von 1955-71 allein 700 000 Arbeitskräfte). Die absoluten Beschäftigtenzahlen in der Industrie blieben seit 1960 nahezu konstant, während der eigentliche Arbeitskräftezuwachs in den nichtproduzierenden Bereichen stattfand (kulturelle, soziale und gesundheitliche Betreuung der Bevölkerung, Bildungswesen, kommunale Dienstleitungen, wissenschaftliche Einrichtungen, staatliche Verwaltung, Verteidigung).

Handel und die meisten nichtproduzierenden Bereiche sind auch in der DDR die Domäne weiblicher Arbeitskräfte, im internationalen Vergleich ist aber der Anteil der Frauen in der Industrie (1971 = 42,9 %) sehr hoch.

+) Das Beschäftigungsvolumen der Industrie erweiterte sich bis 1960 absolut und relativ beträchtlich, stagnierte aber seither und stieg - statistisch - nur aufgrund der seit 1972 sich in verstärktem Maße vollziehenden Umwandlung privater und halbstaatlicher Betriebe sowie industriell produzierender Produktionsgenossenschaften des Handwerks (PGH) in volkseigene Betriebe (VEB).

In der DDR wird mit besonders starker Betonung die These vertreten, die sektorale Strukturveränderung in Verbindung mit der wissenschaftlich-technischen Revolution erfordere andere und höhere Qualifikationen von der Arbeitskraft.¹ Ein Blick auf die Veränderungen der Qualifikationsstruktur erscheint daher von besonderem Interesse, wenn auch Aussagen zur Validität des zugrundeliegenden Datenmaterials hier nicht möglich sind.

Die Fallstudie DDR belegt in mehreren Arbeitsschritten das Ergebnis, daß in allen Wirtschaftsbereichen ein starker Rückgang des Anteils der an- und ungelernten Beschäftigten zu verzeichnen ist (vgl. Fallstudie DDR, S.16 ff.) Während in den nichtproduzierenden Bereichen die Hochschulkader die relativ größte Zunahme zu verzeichnen haben, sind in allen anderen Sektoren am meisten die Facharbeiter, gefolgt von den Fachschulkadern, gestiegen. Eine Analyse der entsprechenden Wachstumsraten beweist, daß ein ganz erheblicher Anteil der neu hinzugekommenen Kader in den industriellen Sektor gegangen ist und daß im Ausbildungssektor bedeutende Umstrukturierungen zugunsten der materiellen Produktion vorgenommen worden sind.

Die statistisch ausgewiesene schnelle und umfassende Höherqualifizierung hatte vor allem drei Struktureffekte zur Folge:

- (1) eine wachsende Kluft zwischen dem Qualifikationsniveau jüngerer und älterer Arbeitskräfte;
- (2) eine Angleichung des Qualifikationsniveaus männlicher und weiblicher Arbeitskräfte bei Jugendlichen;
- (3) eine enorme Steigerung in der Erwachsenenweiterbildung (1973 z.B. werden 24,5 % aller Hochschulstudenten und 60,2 % aller Fachschulstudenten im Fern- oder Abendstudium ausgebildet!), die freilich oft mit physischen und psychischen Belastungen der Betroffenen verbunden ist.

1) Vgl. z.B. Autorenkollektiv, Ökonomik der Arbeit, Berlin 1968, 4.Aufl., S.166 ff..

Regional ist die DDR in mehrfacher Hinsicht von einem Nord-Süd-Gegensatz gekennzeichnet: Im Süden sind die industriellen Agglomerationen (z.B. die Bezirke Karl-Marx-Stadt, Dresden, Suhl), im Norden die noch relativ landwirtschaftlich dominierten und dünnbesiedelten Regionen (Neubrandenburg und Schwerin). Andererseits sind die Erwerbsquoten in den nördlichen Regionen geringer als in den südlichen, so daß im Norden noch am ehesten Arbeitskraftreserven zu erschließen sind. Hinzu kommt, daß gerade die Südbezirke die ungünstigste Altersstruktur und die höchsten Wanderungsverluste aufweisen. Dies mag ein Grund der Tendenz sein, "für die Ballungsgebiete im wesentlichen eine Intensivierung der Produktion durch vermehrte Rationalisierung bzw. Fertigstellung und Auslastung bereits begonnener Projekte anzustreben und in den "Nordgebieten" in begrenztem Umfang neue Industrien anzusiedeln" ¹ .

(3) Probleme der Unter- oder Überbeschäftigung, der unter- oder überwertigen Beschäftigung im engeren Sinne lassen sich in der DDR schwer identifizieren. Das bedeutet nicht, daß sie nicht vorhanden sind oder waren, aber nur das Problem allgemeiner Überbeschäftigung und einiger regionaler sowie sektoraler Disproportionen liegt offen zutage.

Da laut Bevölkerungsprognosen erst ab 1975 mit einer langsamen Verbesserung der Altersstruktur und mit einem Wachstum der erwerbsfähigen Bevölkerung gerechnet werden kann (Autorenkollektiv 1973, S.20 f.), stellt sich das Problem der Arbeitskräfteknappheit augenblicklich in verschärftem Maße. Aus der Analyse der Arbeitskräftegewinnung bzw. Investitionen geht hervor, daß in den letzten Jahren nicht so viele Arbeitskräfte wie erhofft freigesetzt wurden. Dafür gibt es auch institutionelle bzw. organisationsstrukturelle Gründe, auf die im Kapitelabschnitt 3.2 noch eingegangen wird. Selbst unter der Annahme, daß von den Betrieben der Arbeitskräftebedarf zu hoch eingeschätzt wird, ist die Zahl der infolge von Investitionen nichtbesetzten Arbeitsplätze beachtlich und weist eine steigende Tendenz auf. Ein Anhaltspunkt für Größenordnungen ergibt sich, wenn man von einer durchschnittlich zweischichtigen Auslastung der Arbeitsplätze aller Produktionsarbeiter ausgeht. "Geht man von dieser Hypothese aus, so ergeben sich für diese Beschäftig-

1) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974, Bonn 1974, S.387 f., Textziffer 747.

tengruppe in der sozialistischen Industrie 1970 etwa 800 000 unterbesetzte Arbeitsstellen" (Autorenkollektiv 1973, S.33). Bei dieser Schätzung ist aber nur der sog. produktive Bereich angesprochen. Ein vollständiges Bild über die insgesamt in der DDR-Volkswirtschaft unbesetzten oder unterbesetzten Arbeitsplätze kann nicht gegeben werden. An dieser Stelle kann nicht unerwähnt bleiben, daß die Alternative der Ansaugung ausländischer Arbeiter in der DDR bei weitem nicht in dem Maße gegeben ist wie etwa in der BRD.

Da Unterbeschäftigung in Form offener Arbeitslosigkeit in der DDR nicht möglich ist, kann nur schwer beurteilt werden, ob in dieser Form noch beträchtliche Reserven vorhanden sind. Einige Reserven dieser Art sind allerdings anzunehmen, wenn man die oben erwähnten regionalen Disproportionen berücksichtigt oder die Tendenz der Betriebe zur Arbeitskräftehortung oder zu arbeitsintensiven Investitionen (vgl. 3.2) oder relativ geringen Produktivitäten in einigen Industriezweigen, nicht zuletzt auch im tertiären Sektor.

Von erhöhter oder verbesserter regionaler Mobilität der Arbeitskräfte erhoffen sich DDR-Planer wenig Chancen:

"Betrachtet man die Wanderungsbewegungen zwischen den Bezirken, so konnten sie nur bedingt Spannungen zwischen Arbeitsvermögen und Arbeitsplätzen vermindern. Es ist einleuchtend, daß infolge der in den einzelnen Territorien bereits bestehenden Disproportionen zwischen Arbeitskräften und Arbeitsplätzen generelle Lösungen von Wanderungsbewegungen nicht zu erwarten sind. Als Tendenz ist daher auch ein Rückgang der Binnenwanderung über die Bezirksgrenzen auf weniger als die Hälfte im untersuchten Zeitraum festzustellen, von rund 285 000 Personen 1965 auf knapp 140 000 Personen 1970" (Autorenkollektiv 1973, S.37).

Untersuchungen deuten darauf hin, daß sich sektorale und regionale Disproportionen in den letzten Jahren durch eine mangelnde Verknüpfung der Investitionsplanung und Arbeitskräftelenkung noch verschärft haben. Dies trifft insbesondere auf die 1970 kurzfristig angeordnete extensive Erweiterung bestimmter Wirtschaftsbereiche (Energiewirtschaft, Zulieferindustrie) zu. So weist die Zahl der nichtbesetzten Arbeitsplätze eine steigende Tendenz auf und ist gerade in

den Bereichen, in denen viele Arbeitsplätze neu geschaffen wurden, besonders hoch. (Autorenkollektiv 1973, S.31 ff.)

Hinweise für unterwertige oder überwertige Beschäftigung in der DDR sind durch zwei Erscheinungsformen gegeben: der zu starken zwischenbetrieblichen Fluktuation und der Planstellenfehlbesetzung.

a) Eine Untersuchung über die Besetzung der Planstellen durch Fachkräfte der verschiedenen Qualifikationsstufen¹ ergab, daß

- nur die Hälfte der Planstellen qualifikationsgerecht besetzt ist,
- über ein Drittel der Planstellen von Personen einer niedrigeren Qualifikationsgruppe versehen wird,
- eine Reihe von Planstellen mit hierfür zu hoch qualifizierten Personen besetzt ist.

Die hohe Unterbesetzung von Planstellen deutet auf einen großen Nachholbedarf an qualifizierten Personen hin. Allerdings dürfte dieser tatsächlich geringer sein, da die Betriebe aufgrund der Struktur der Arbeitskräftelenkung derzeit noch die Tendenz haben, mehr Planstellen anzufordern als volkswirtschaftlich notwendig wäre.

Offenkundig ist jedoch der Nachholbedarf an qualifizierten Personen in der materiellen Produktion. So ergab eine Untersuchung, daß im Tätigkeitsbereich Produktionsleitung lediglich 38,5 %, in der Technologie 38,8 % und in der Konstruktion und Projektierung 44,2 % der Planstellen für Hochschulkader qualifikationsgerecht besetzt waren. Von allen Industriezweigen haben die Grundstoffindustrien mit 35 % die niedrigste Besetzung von Hochschulkaderstellen aufzuweisen.²

1) Autorenkollektiv, Zur Reproduktion des Qualifikationsniveaus der Werktätigen und der Bildungsfonds, Berlin 1973.

2) Vgl. U. Ludwig, H. Maier, J. Wahse; Bildung als ökonomischer Prozeß, Berlin 1972, S.248 f.

b) Trotz Rückgangs in den letzten Jahren stellt die hohe zwischenbetriebliche Fluktuation noch ein erhebliches Problem für den DDR-Arbeitsmarkt dar. Einige Betriebe erreichen eine jährliche Arbeitskräftefluktuation von 10 - 12 %; in einigen Baukombinaten wechseln bis zu 25 % jährlich den Betrieb. Eine Untersuchung von Personen, die mehr als einmal im Jahr die Arbeitsstelle wechselten, ergab, daß mit zunehmendem Alter und mit zunehmender Qualifikation der Grad der Fluktuation abnimmt¹; diese Feststellung scheint für alle Wechsler zu gelten.

Die Ursachen der Fluktuation liegen zum großen Teil in Formen der unterwertigen Beschäftigung: schwierige Arbeitsbedingungen, schlechtes Betriebsklima, Mängel in der Arbeitsorganisation (wie lange Stillstandszeiten und Überstunden), bessere Bezahlung im neuen Betrieb sowie Aussicht auf Wohnung und Krippenplatz.

Die Fluktuation wird natürlich auch durch die herrschende Überbeschäftigung begünstigt: Viele Betriebe suchen Arbeitskräfte, so daß neue Arbeitsplätze verhältnismäßig leicht gefunden werden können.

Volkswirtschaftlich ist aber mit übermäßiger Fluktuation ein erheblicher Verlust verbunden. Jeder Weggang einer Arbeitskraft führt zu Störungen im Arbeitsablauf wegen der notwendigen Umorganisation, Neueinstellung, Einarbeitung, und die betriebsspezifische Qualifikation des Wechslers geht in der Regel verloren. Zugleich beginnt der Wechsler gewöhnlich nicht sofort mit einer neuen Tätigkeit². Der durchschnittliche volkswirtschaftliche Verlust wird auf 10 Arbeitstage je Arbeitsplatzwechsel geschätzt. Kostenübersichten lassen erkennen, daß der Arbeitsplatzwechsel bei Facharbeitern 10 000 bis 15 000 Mark und bei Ingenieuren bis zu 30 000 Mark Verlust bedeutet.

1) Vgl. J. Bastian, S. Grund, W. Müller, "Probleme der Beeinflussung der Fluktuation durch die Ämter für Arbeit", in: Sozialistische Arbeitswissenschaft, H. 3/1973, S.190-7.

2) Insofern gibt es auch in der DDR das Phänomen friktioneller Arbeitslosigkeit.

S O W J E T U N I O N ¹

(1) Generelles Kennzeichen für die Sowjetunion ist - was für alle sozialistischen Länder gilt - eine im Vergleich zu kapitalistischen Ländern höhere Gesamterwerbsquote (1970 ca. 51 %), welche nahezu allein aus dem höheren Anteil der Frauenerwerbstätigkeit (1970 ca. 46 %) herrührt. Summarisch kann festgestellt werden, daß sich die Frauen- und Männererwerbsquoten insgesamt, vor allem aber jene für städtische Gebiete, angenähert haben.

Ein erster Anhaltspunkt für das Hauptproblem sowjetischer Arbeitskräftepolitik ergibt sich aus der Beobachtung, daß trotz Anstieg der Gesamterwerbsquote die männlichen und weiblichen Erwerbsquoten in ländlichen Gebieten stark gesunken sind. In diesen sinkenden Quoten spiegeln sich demographische Prozesse wider: Wanderungen aus einigen Regionen (Landflucht), welche zur "Vergreisung" dieser Regionen führen, reduzieren ebenso die Erwerbsquoten wie die dennoch insgesamt in den ländlichen Gebieten höheren Geburtenraten und die ethnisch bedingte geringere Erwerbstätigkeit der Frauen in einigen noch nicht voll entwickelten Regionen (z.B. der zentralasiatischen Republiken).

Das Bevölkerungswachstum ging in den letzten Jahren merklich zurück, so daß sich das wirtschaftliche Wachstum in der UdSSR langfristig nicht mehr in dem extensiven Maße auf die Ausnutzung gewaltiger Arbeitskraftreserven stützen kann. Allerdings ist die Situation gleichzeitig durch extrem hohe regionale Unterschiede bei den Geburtenüberschüssen gekennzeichnet, wobei folgende Gruppierung vorgenommen werden kann:

- Gruppe 1: Republiken, welche eindeutig unter dem Durchschnitt liegen (RSFSR, Ukrainische SSR, Lettische SSR, Estnische SSR);
- Gruppe 2: Republiken, welche nahe am Durchschnitt liegen (Beloruss. SSR, Grusinische SSR, Litauische SSR);
- Gruppe 3: Republiken, welche wesentlich über dem Durchschnitt liegen (Kasachische SSR, Aserbajdz. SSR, Moldauische SSR, Armenische SSR);

1) Das Folgende stützt sich vornehmlich auf: Hans-Erich Gramatzki, "Steuerungssysteme der sowjetischen Arbeitskräfte und Beschäftigungspolitik", Berlin (März) 1975, unveröff. Manuskript, zitiert: Fallstudie UdSSR.

Gruppe 4: Republiken, welche weit über dem Durchschnitt liegen (das sind die vier zentralasiatischen Republiken).

Die Altersstruktur der Bevölkerung ist vor allem im Hinblick auf die regionale Verteilung ungünstig, eine Folge der Landflucht vor allem jüngerer Arbeitskräfte. In den städtischen Gebieten beträgt der Anteil der arbeitsfähigen Bevölkerung 60 %, in den ländlichen Gebieten nur 46 % !

Während auch westliche Industriestaaten mit diesem Stadt-Land-Gefälle konfrontiert sind, scheint die regional krasse Unterschiedlichkeit geschlechtsspezifischer Erwerbsquoten ein besonderes Merkmal des sowjetischen Systems zu sein. So gibt es einseitige Industriestrukturen mit hohem Frauenanteil bei den Beschäftigten (die sogenannten "Textilstädte") und mit hohem Männeranteil (Schwerindustrie). Dies führt in den Textilstädten zu niedrigen Geburtsraten und zu erheblichen Wanderungen, weil entweder ein Ehepartner nicht gefunden werden kann, oder weil das Familieneinkommen zu niedrig ist (in den Textilstädten gehen die Männer oft einem landwirtschaftlichen Nebenerwerb nach).

(2) Das globale Dreisektorenmodell läßt - trotz methodischer Vorbehalte beim Vergleich mit Daten kapitalistischer Länder - die Aussage zu, daß die unterschiedlichen Anteile der drei Sektoren eher auf das Entwicklungsniveau als auf das Wirtschaftssystem zurückzuführen sind. Auf jeden Fall ist der Rückgang des Agrarsektors systemunabhängig sowohl in den östlichen als auch in den westlichen Ländern eine Folge der fortschreitenden Industrialisierung. Demgegenüber expandiert der Dienstleistungsbereich in den östlichen Ländern etwas langsamer, wobei freilich nicht ganz geklärt ist, inwieweit dies nur statistisch-formale Unterschiede widerspiegelt.¹

1) Das sowjetische "Zweisektorenmodell" läßt erkennen, daß der größte Teil des gesamten sowjetischen Verwaltungsaufwands im Bereich der materiellen Produktion statistisch 'untergebracht' ist. Im Verhältnis zur CSSR und zur DDR ist der Anteil der Beschäftigten im Handel niedrig (1970: 7.0 %).

Tab. 12: Verteilung der Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen und Sektoren in der UdSSR 1940-72

	1940	1960	1965	1970	1972
PRIMÄRER SEKTOR	54	39	32	27	26
SEKUNDÄRER SEKTOR	23	32	35	37	37
TERTIÄRER SEKTOR	23	29	33	36	37
Transport u. Komm.	5	7	8	8	8
Handel, Gastst. u.a.	5	6	6	7	7
Gesundheit etc.	6	11	14	15	16
Verw./Kreditw./ staatl.Vers.	3	2	2	4	4
übrige (komm. Vers.)	4	3	3	4	4

(Quelle: Fallstudie UdSSR, Tab.5, S.23)

Von 1950 bis 1969 stiegen die Beschäftigten aller Industriezweige absolut wie relativ. Die größten Wachstumsraten allerdings erzielten die chemische Industrie, Elektro- und Wärmeenergie sowie Maschinenbau und Metallbearbeitung, während die der Brennstoffenergie sowie der papier- und holzverarbeitenden Industrie insgesamt zwar stiegen, aber mit fallenden Wachstumsraten.

Die Beschäftigungsquoten (Koeffizienten der Auslastung) weisen für die gesamte Volkswirtschaft der UdSSR erhebliche regionale Differenzen auf. Es besteht ein Entwicklungsgefälle der sinkenden Arbeitskräfteausnutzung von Nordwesten nach Südwesten. Die Differenzierung in der regionalen Beschäftigungsstruktur nimmt von 1960 bis 1969 noch zu. Die Schaffung neuer Arbeitsplätze bleibt mithin in einigen Republiken - vor allem in den zentralasiatischen - hinter dem Bevölkerungswachstum zurück.

Infolge der Großräumigkeit besteht in der Sowjetunion ein besonders hoher Bedarf an inter- und intraregionaler Mobilität, der aber durch Wanderungsbewegungen der Arbeitskräfte allein nicht zu decken ist. Andererseits sind solche meist

spontanen Wanderungsbewegungen selbst Ursache der Verschärfung regionaler und sektoraler Disparitäten.

Die infolge der Entfernungen begrenzte regionale Mobilität der Arbeitskräfte erfordert im besonderen Maße das funktionale Äquivalent der "Kapital"-Mobilität, d.h. die Industrialisierung von Regionen und/oder Städten mit Arbeitskräfte-reserven und Kapitalintensivierung in arbeitskräftedefizitären Regionen. Das sowjetische Hauptproblem ist das der Netto-Wanderungsverluste der östlichen Gebiete, von Gebieten also, die einen erheblichen Arbeitskräftebedarf haben. Da die extensive Phase der sowjetischen Industrialisierung zuendeht, stellt sich heute und zukünftig auch weniger die Frage der Mobilisierung ländlicher Arbeitskräfte, sondern das Problem der Landflucht und der zum Teil recht krass unterschiedlichen Lebens- und Einkommensbedingungen zwischen städtischen und ländlichen Gebieten. Regionalpolitischen und strukturpolitischen Instrumenten der Sowjetunion wird daher besondere Aufmerksamkeit zu widmen sein.

Ein dringliches Problem der Arbeitskräftesteuerung stellt in der UdSSR auch die übermäßig große Fluktuation von Arbeitskräften dar, insbesondere bei Jugendlichen. Jährlich wechseln mehrere Millionen sowjetische Industriearbeiter ihren Arbeitsplatz. Leider sind nur grob geschätzte Zahlen vorhanden. Das wirkliche Ausmaß der Fluktuation ist keiner amtlichen Stelle auch nur annähernd bekannt, da eben nur ca. 10 % der Arbeitsplatzwechsel "kanalisiert", d.h. über die staatliche Arbeitsverwaltung vorgenommen werden. Insgesamt gehen nach Schätzungen durch diese Arbeitsplatzwechsel jährlich in Industrie und Bauwesen ca. 100 Mill. Arbeitstage verloren.

Folgende Fluktuationsursachen können genannt werden:

- unzureichende Informationen bei Arbeitsplatz- und Wohnortwechsel über den neuen Arbeitsplatz und Wohnort, sei es nun, daß es sich um eine private oder eine staatlich organisierte Übersiedlung handelt;
- die Abwerbpraktiken ("schönen Versprechungen") vieler sowjetischer Betriebe, die häufig gar nicht eingehalten werden oder eingehalten werden können;
- das Fehlen eines einheitlichen staatlichen Informations-Zentrums über freie Arbeitsstellen und Arbeitsbedingungen gibt Privatinformationen aus dem Verwandten- und Bekanntenkreis zu großen Raum;

- das Fehlen von infrastrukturellen Voraussetzungen am neuen Ort (Wohnungsbeschaffung, kulturelle Infrastruktur u.a.m.), seien diese nun zugesagt oder nicht;
- eine schlechte betriebliche soziale Infrastruktur;
- das Fehlen von betrieblichen Aufstiegs- sowie von betrieblichen und außerbetrieblichen Ausbildungsmöglichkeiten;
- das Fehlen adäquater Ausbildungsmöglichkeiten für die Kinder der Beschäftigten;
- naturgeographisch bzw. klimatisch bedingte harte Arbeitsbedingungen, Trennungen von der Familie etc.

(Fallstudie UdSSR, S.36 f.)

Besonders gravierend waren die mit dem Arbeitsplatzwechsel häufig verbundenen Berufswechsel (40-70 %), die nach Meinung sowjetischer Planer und Ökonomen in keiner Weise volkswirtschaftlicher Notwendigkeit entsprachen.

Zur Qualifikationsstruktur-Entwicklung liegen keine neueren Daten vor. Wegen der Schwierigkeit des Vergleichs erübrigt sich auch eine tabellarische Präsentation. Nach der Auffassung von Bildungsökonomern, die mit dem sowjetischen System vertraut sind¹, sind vor allem zwei Funktionsdefizite des sowjetischen Bildungssystems zu nennen: die regional ungleiche Verteilung der Bildungschancen sowie die Überqualifizierung der wissenschaftlich-technischen Intelligenz im Gegensatz zur Unterqualifizierung bzw. Unterversorgung von Facharbeitern. Während 1975 in den Bezirken Moskau und Leningrad etwa 50 % aller Schüler der (berufsvorbereitenden) beruflich-technischen Schulen die mittlere beruflich-technische Schule (formale Hochschulreife) besuchen, sind es in einigen anderen Bezirken erst etwa 15 %. 1970 erreichten fast 70 % aller Schüler die formale Hochschulreife. Dem daraus abgeleiteten Bild vom sowjetischen "Bildungsriesen" stehen aber bereits massive Kritiken von Bildungsökonomern und Wirtschaftsmanagern gegenüber, die vor allem auf die Unterversorgung von

1) Vgl. z.B. D. Glowka, Theoretische und methodische Grundlagen der Bildungsplanung in der Sowjetunion, Berlin 1974 (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), unveröff. Manuskript; Uwe Zänker, Schule und wissenschaftlich-technischer Fortschritt in der UdSSR, Marburg 1974 (Marburger Forschungsstätte für Vergleichende Erziehungswissenschaft, unveröff. Manuskript).

Facharbeitern und auf die unterwertige Beschäftigung zahlreicher Ingenieure und Techniker hinweisen (Fallstudie UdSSR, S.31 f.).¹

(3) Da das Recht (und die Pflicht) auf Arbeit verfassungsrechtlich verankert ist, gibt es auch in der UdSSR keine Arbeitslosigkeit im Sinne westlicher Industriegesellschaften. Dennoch gibt es Formen der Unterbeschäftigung, welche die sowjetische Arbeitskräftepolitik vor große Probleme stellt: friktionelle Beschäftigungslosigkeit aufgrund des Ausscheidens aus der Beschäftigung auf eigenen Wunsch oder aufgrund von Entlassung wegen Verletzung der Arbeitsdisziplin; versteckte Beschäftigungslosigkeit oder ungenutzte oder suboptimal genutzte Arbeitskräfte. Auch sektorale oder lokale Überbeschäftigung ist in zunehmendem Maße zu beobachten. Beschäftigungslosigkeit ist heute in der UdSSR im wesentlichen nur noch ein regionales Problem. Vollbeschäftigung, d.h. nach sowjetischer Version: Überführung arbeitsfähiger Bevölkerung in die gesellschaftliche Produktion, gilt es vor allem für die zentralasiatischen und transkaukasischen Republiken, die Moldau-Republik, den Nordkaukasus, die westlichen Teile der Ukraine und Belorußland zu erzielen.

Lange Zeit gab es erhebliche Beschäftigungslosigkeit in Klein- und Mittelstädten, deren Industrialisierung vernachlässigt worden war. Zum ersten Mal wurden im Fünfjahresplan

1) Hier sei der "Unternehmer"-Standpunkt des Leningrader Generaldirektors G. Kulagin wiedergegeben: Er betont, "daß die technische Intelligenz zu groß geworden ist" und daß "Facharbeitern zu wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden ist". "Es ist nicht schwer zu sehen, daß die Aspirationen vieler junger Leute sich nicht mit den Erfordernissen der Volkswirtschaft decken". "Es ist schwer, eine Rechtfertigung für die Tatsache zu finden, daß wir 2,7 Mal so viele Ingenieure wie die USA haben, dennoch aber fortfahren, sie mit einer größeren Zuwachsrate auszubilden als die Amerikaner." Bei einem Vergleich UdSSR/BRD stehe einer vierfachen Bevölkerung eine zehnfache Anzahl von Hochschulstudenten gegenüber; ungünstig sei hingegen die Relation bei den Berufsschülern (1970 1 % der Bevölkerung in der UdSSR, 2,8 % in Polen und 3,7 % in der BRD), (vgl. Fallstudie UdSSR, S.31).

1966-70 verstärkt, ja sogar vorwiegend, Investitionen in diese Klein- und Mittelstädte geleitet und damit freie Arbeitskräfte genutzt.

Sofern Klein- und Mittelstädte in der Nähe von großen Agglomerationszentren wie Moskau und Leningrad liegen, können Hilfs- oder spezialisierte Produktionen aus den Zentren in diese Städte verlagert werden. Dies ist zunehmend geschehen ("Filialsystem").

Ungenützte oder suboptimal beschäftigte Arbeitskräfte gibt es vor allem sektoral und saisonal, nämlich in der Landwirtschaft, wobei wiederum die jährliche Beschäftigung der Kolchos-Bauern und Sowchos-Arbeiter regional erheblich schwankt. Diese vorwiegend in ländlichen Gebieten anzutreffende Unterbeschäftigung ist zum Teil dadurch hervorgerufen worden, daß die Sowjets wenig pragmatisch an die Frage des ländlichen Handwerks herangegangen sind und dieses zerschlagen hatten. Heute wird versucht, mithilfe verschiedener Organisationsformen und auf verschiedenen Gebieten (ländliches Bauwesen, Verarbeitung landwirtschaftlicher Produkte u.a.m.) Beschäftigung zu schaffen und gleichzeitig wichtige Produktionserfordernisse zu realisieren. Ein Problem dieser dezentralen Produktionen ist aber - sofern nicht auf rein lokale Materialien zurückgegriffen werden kann - das der Materialbeschaffung.

Offene Stellen werden in der offiziellen sowjetischen Statistik bislang nicht geführt, vergleichbar etwa der Statistik der BR Deutschland, welche Arbeitslose und offene Stellen gegenüberstellt. Veröffentlichungen von sowjetischen Arbeitskräfte-Komitees der Republiken nennen aber Zahlen für offene Stellen (Fallstudie UdSSR, S.35).

Es braucht kaum darauf hingewiesen zu werden, wie problematisch Statistiken über offene Stellen sind, wenn in Betrieben noch erhebliche Arbeitskräftereserven vorhanden sind. Denn aufgrund organisatorischer Strukturfehler versuchen auch die sowjetischen Betriebe eine Politik der Arbeitskräftehortung, um ihre Produktionspläne zu realisieren (vgl. Kap. 3.2). Dies hat eine niedrige Arbeitsproduktivität zur Folge, und es wird geschätzt, daß etwa 10 % der Arbeitskräfte freigesetzt werden könnten.

In der Sowjetunion stellte sich das Problem der Arbeitskräfteknappheit bis zum Ende der 60er Jahre kaum. Anzeichen lokaler und sektoraler Überbeschäftigung¹ werden aber vor allem im Norden und Osten deutlich, zum Teil als Folge zu schneller und einseitiger Investitionen ohne vorherige gründliche Arbeitskraftbedarfsschätzung.

"Fassen wir die Erfahrungen der Sowjetunion ... im Bereich der Beschäftigungspolitik zusammen, dann stellt der ungenügende Freisetzungseffekt von 'technisierbaren' Arbeitsplätzen zugunsten kaum oder wenig technisierbarer Arbeitsplätze die Achillesferse dar. Überbesetzung mit Arbeitskräften auf der einen Seite, Unterbeschäftigung auf der anderen Seite, das ist der Hemmschuh des wirtschaftlichen Wachstums. Dies ist das Problem, das in der osteuropäischen Literatur als Notwendigkeit eines Übergangs vom extensiven zum intensiven Wachstum immer wieder betont wird." ²

3.2 Zur Implementationsstruktur der Arbeitsmarktpolitik

Wie im analytischen Bezugsrahmen ausgeführt (vgl. 2.1.3.3), hängt der Erfolg der Lösung von Systemproblemen u.a. von der Quantität und Qualität der Ressourcen ab, die zur Ausführung und Durchsetzung von Politiken zur Verfügung stehen. Wir hatten uns entschieden, die Möglichkeiten "aktiver" Arbeitsmarktpolitik von staatlicher Seite her zu betrachten, so daß sich das Implementationsproblem auf die Frage zuspitzt, über welche Organisationsmittel die hier ausgewählten Staaten verfügen, und ob ausgeprägte Unterschiede in dieser Hinsicht für die unterschiedliche Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Steuerungsinstrumente verantwortlich sind. Könnte z.B.

-
- 1) Laut DIW-Wochenbericht 38/74, S.327, wird die Verknappung von Arbeitskräften ein immer stärkerer Engpass der sowjetischen Wachstumspolitik.
 - 2) Jiří Kosta, Beschäftigungsprobleme in zentral-administrativen Planungssystemen, in: Kosta u.a., Struktur- und stabilitätspolitische Probleme in alternativen Wirtschaftssystemen, Berlin 1974, S.118.

festgestellt werden, daß das Problem der Qualifikationsanpassung (berufliche und sektorale Mobilität) dort am besten gelöst wird, wo ein generelles, staatlich angebotenes Umschulungsangebot inhaltlich von dezentralen Entscheidungsträgern (z.B. Arbeitsämtern) ausformuliert wird, wo also dezentrale Basiseinheiten die Kriterien "arbeitsmarktpolitischer Relevanz" bestimmen, dann wäre ein gewichtiger Anhaltspunkt für die Verbesserung der institutionellen Struktur von Arbeitsmarktpolitik vorhanden.

Welche Art von Fragen an die Implementationsstruktur zu stellen sind, wurde oben schon entwickelt (vgl. 2.1.3.3.1). Im folgenden geht es vorwiegend darum, die organisationsstrukturellen Steuerungsmedien (sachliche - , administrativ-ratio-nale - , soziale und personale Ressourcen) zu beschreiben, soweit Informationen darüber vorhanden sind. Die hauptsächliche Wirksamkeitsanalyse erfolgt in Verbindung mit der Analyse arbeitsmarktpolitischer Instrumente (vgl. Kapitel 4).

F R A N K R E I C H ¹

(1) Die zentrale Institution zur Implementierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ist das nationale Amt für Arbeit (Agence Nationale pour L'Emploi = ANPE). ANPE wurde durch Verordnung vom 13. Juli 1967 eingeführt und wird seit 1968 ausgebaut. Im Unterschied zur Bundesanstalt für Arbeit (BRD) ist sie keine Selbstverwaltungsorganisation, sondern direkt dem französischen Arbeitsministerium unterstellt. Sie ist dennoch keine übliche staatliche Behörde, sondern hat ein relativ autonomes Management (Verwaltungsdirektor, Verwaltungsrat). Allerdings sind die Tarifpartner nicht direkt am Management beteiligt, sondern nur im drittelparitätisch besetzten Beirat vertreten.

ANPE untergliedert sich in 24 regionale Arbeitsämter (unter der Kontrolle der regionalen Direktoren), 95 Departement-

1) Das Folgende stützt sich vor allem auf folgende beiden Quellen: Fallstudie FRA; OECD, Manpower Policy in France (Reviews of Manpower and Social Policies 12), Paris 1973, S. 50-52 und 95-99.

Arbeitsämter (unter der Kontrolle departementaler Arbeitsdirektoren), nach Bedarf in der Anzahl variierende lokale Arbeitsämter und Nebenstellen (siehe Abb.4, S.84). Der Ausbau ist zur Zeit noch nicht beendet. 1971 verfügte ANPE über einen Stab von 3570 Personen, 1972 von 4000. Das Soll für 1975 ist eine Personalkapazität von 6600 (das sind etwa 3200 Erwerbstätige auf einen ANPE-Angestellten), davon 53 % für die Aufgaben der Arbeitsvermittlung und Berufsberatung.

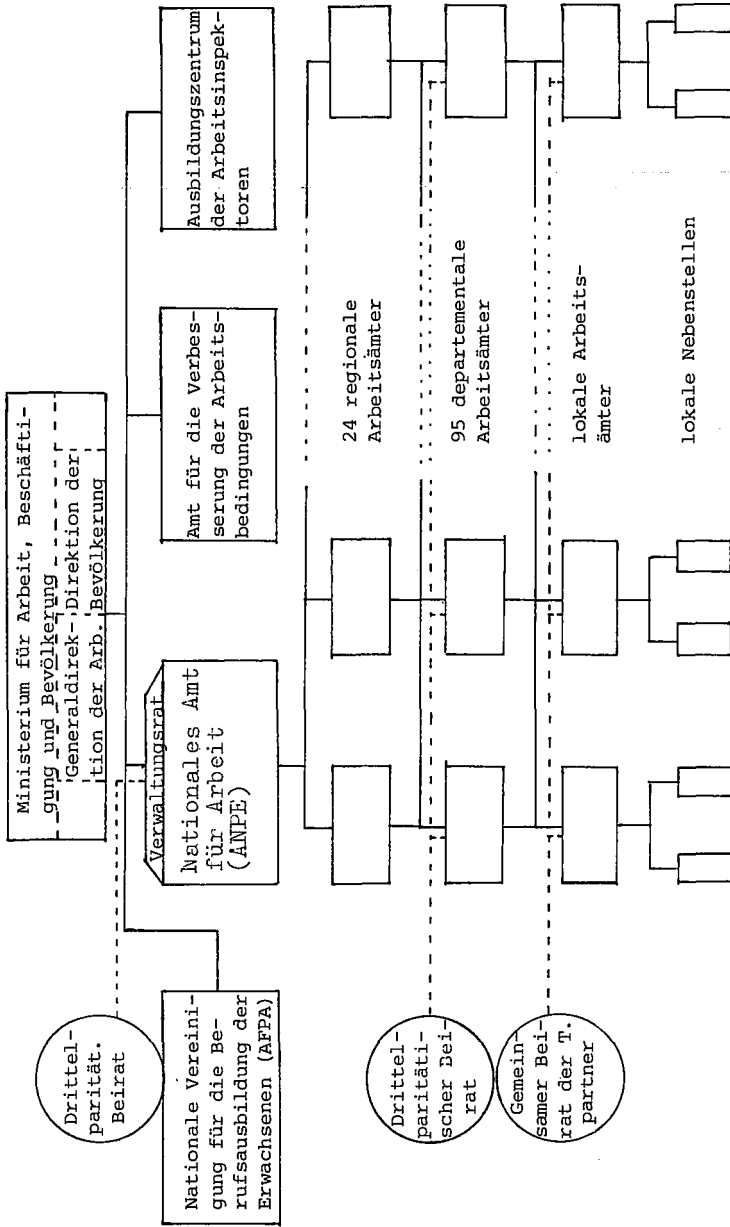
ANPE hat im einzelnen folgende Aufgaben:

- Arbeitsvermittlung und Berufsberatung,
- Beteiligung an der Erstellung der AM-Statistik, insbesondere an einem zentralen Informationspool für nachgefragte und angebotene Arbeitsplätze,
- vorbereitende Dienstleistungen im Zusammenhang mit Umschulung, Fortbildung und Arbeitslosenversicherung (Bearbeitung von Anträgen),
- Beteiligung an der Einstellung ausländischer Arbeiter,
- Beratungsdienste in Sachen Personalplanung für Betriebe (insbesondere kleinere und mittlere, die sich eine eigenständige Personalplanung nicht leisten können).

ANPE wurde vor allem aus zwei Gründen ins Leben gerufen: Erstens war die alte Struktur der französischen Arbeitsverwaltung den Aufgaben nicht mehr gewachsen; die Büros auf lokaler und departementaler Ebene waren personell unterbesetzt und schlecht ausgestattet; darüber hinaus waren die Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung regional sehr ungleich verteilt (Konzentration vor allem im Norden). Der zweite Grund lag im schlechten Image der alten Institutionen, so daß die Neuorganisation einer Reorganisation vorgezogen wurde. Die Leistungen der alten Organisation wurden im letzten Jahrzehnt immer unzulänglicher; nur wenige von den erforderlichen Umsetzungen liefen über die öffentliche Arbeitsverwaltung, und die ausgeführten Dienstleistungen dauerten zu lange oder erfaßten nur die karitativ auffälligen Gruppen der Nachfrager nach Arbeit.

Der Ausbau von ANPE soll im Rahmen des 6. Planes bis 1975 abgeschlossen sein. Zu Beginn (1968-70) verzögerte sich die Entfaltung von ANPE, da das Finanzministerium die geplanten Gelder nicht voll bewilligte. Dies könnte auf eine strukturelle Schwierigkeit hindeuten: Die zu starke Abhängigkeit

Abb. 4: Der Aufbau der französischen Arbeitsverwaltung



insbesondere aktiver Arbeitsmarktfunktionen von der Konjunkturpolitik bzw. der antizyklischen Finanzplanung.

Im 6. Plan wurde offensichtlich versucht, diese Gefahr durch ein finalisiertes Programm zu vermeiden. Es wurden bestimmte Zielindikatoren aufgestellt, zu deren Erfüllung sich die mittelfristige Finanzplanung verpflichtete: Neben dem personellen und sachlichen Ausbau hatte sich ANPE vor allem das Ziel gesteckt, bis 1975 bei allen Arbeitsvermittlungen auf eine Durchdringungsrate von etwa 30 % zu gelangen; d.h., die öffentliche Arbeitsverwaltung soll 1975 in der Lage sein, ca. 1 500 000 Vermittlungen (von insgesamt ca. 5 000 000) zu arrangieren; dies würde etwa dem Standard der BRD oder von Schweden entsprechen. Das Budget von ANPE sah für die Jahre 1971-74 805 Millionen Francs vor (das sind im Durchschnitt jährlich etwa 9,5 Francs pro Erwerbstätigen).

Laut OECD-Bericht hat ANPE mittlerweile schon beträchtliche Erfolge aufzuweisen: Die Anzahl der Vermittlungen und Beratungen ist erheblich gestiegen; die Dienstleistungen sind schneller und effektiver und erfassen einen größeren Personenkreis (darunter auch freiwillige Berufs- und Stellenwechsler); als erfreuliche Tatsache wird vor allem die Tendenz gewertet, daß Betriebe ihre offenen Stellen in weit größerem Umfang als früher an die öffentliche Arbeitsverwaltung melden (OECD 1973, S. 96 f.).

(2) Spezielle Institutionen

Beim französischen Steuerungssystem des Arbeitsmarkts fällt auf, daß für viele Funktionen verschiedene Institutionen verantwortlich sind. Daher stellt sich in Frankreich in ganz besonderem Maße das Problem der Koordination (vgl. Punkt 3), und im Bericht der OECD wird mit Recht die Skepsis geäußert, ob dieses Ausmaß an Zersplitterung der institutionellen Verantwortlichkeit auf die Dauer sinnvoll ist. Im folgenden sollen nur die wichtigsten speziellen Institutionen erwähnt werden.

a) Das Einwanderungsamt (Office National d'Immigration = ONI) wurde schon im November 1945 gegründet. Es hat ein Monopol für die Vermittlung ausländischer Arbeitnehmer, muß aber neuerdings enger mit ANPE kooperieren, das bei der

Formulierung arbeitsmarktpolitischer Bedürfnisse mitbestimmend ist. Das Einwanderungsamt verfügt über 5 regionale Zentren und über Anwerbebüros in den entsprechenden Senderländern. Die Personalkapazität betrug 1973 400 Angestellte, der Umfang des Budgets (hauptsächlich aus Vermittlungsabgaben) 49 Millionen Francs.

Das Einwanderungsamt hat freilich nicht die Rolle gespielt, die man von ihm erhofft hatte. Ein Großteil der Einwanderungen verlief unkontrolliert, begünstigt noch durch eine liberale Einbürgerungspolitik der französischen Regierung. Bis zum 30. Oktober 1973 erhielt praktisch jeder Ausländer, der in Frankreich eine Arbeit fand, die Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis ohne große Schwierigkeiten. Der Weg über das Einwanderungsamt war nicht nötig. Die meisten reisten als Touristen ein und konnten, wenn sie eine Beschäftigung hatten, die Einreise nachträglich legalisieren lassen (Immigration régularisée).

Tab. 13: Anteile der kontrollierten und legalisierten Einwanderungen in Frankreich 1968-72

	1968	1969	1970	1971	1972
kontrolliert	18.05	32.42	39.15	39.71	56.00
legalisiert	81.95	67.58	60.85	60.29	44.00

(Quelle: Heinz Werner, "Freizügigkeit der Arbeitskräfte...", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H.4/1973, S.332, und Fallstudie FRA, S.II/26)

Die liberale Einwanderungspolitik mag zwar aus der Sicht der Unternehmungen "rational" gewesen sein, da sie billige Arbeitskraft bei hoher Flexibilität gewährleistete, welche die öffentlichen Arbeitsvermittlungsstellen nicht bieten konnte. Dagegen wurden die sozialen Folgekosten vor allem für die ausländischen Arbeiter immer unerträglicher (mangelnde Infrastrukturleistungen). Auch die Auswirkungen auf den nationalen Arbeitsmarkt zeigten sich mit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit deutlicher: Wie oben schon erwähnt wurde, ist ein großer Teil der französischen Arbeitslosigkeit dadurch zu erklären, daß vor allem jugendliche Arbeitskräfte keine Lust mehr zeigen, produktive Tätigkeiten zu übernehmen.

Seit 1966 wurde beim Arbeitsministerium ein sozialer Fond für ausländische Arbeiter eingerichtet, der teilweise aus betrieblichen Abgaben für sozialen Wohnungsbau finanziert wird (1973 etwa 100 Millionen Francs). Mittlerweile setzte sich aber die Einsicht durch, daß solche sozialpolitischen Flankierungsmaßnahmen ohne schärfere Kontrolle der Einwanderungen ziemlich wirkungslos verpuffen oder fehlgeleitet werden. Der 6. Plan setzte daher das Ziel einer erheblichen Reduzierung der legalisierten Einwanderung. Eine gewisse Verbesserung der Situation in den letzten Jahren ist aus der obigen Tabelle zu entnehmen.

Die Beschäftigungskommission des Plankommissariats erwägt noch stärkere Interventionsmöglichkeiten des Nationalen Amtes für Arbeit (ANPE). Eine Legalisierung soll nur noch stattfinden, wenn der betreffende Betrieb die vom ausländischen Arbeiter besetzte Stelle dem Arbeitsamt gemeldet hat und nachweisen kann, daß das Arbeitsamt seine Arbeitskraftnachfrage nicht erfüllen konnte. Schließlich sollen nur längerfristige Einstellungen nachträglich autorisiert werden, und die Betriebe müßten den Nachweis erbringen, daß bestimmte Bedingungen (angemessener Lohn, Arbeitsbedingungen, Wohnungsbereitstellung) erfüllt sind. Ob diese Vorschläge schon realisiert wurden und ggf. mit welchem Erfolg, ist nicht bekannt.

Wie bei ANPE sind die Tarifpartner nicht direkt am Management beteiligt, sondern lediglich in einem drittelparitätischen Beirat vertreten. Das Einwanderungsamt steht unter der Kontrolle des Arbeitsministeriums und ist der "Direktion der Bevölkerung und der Wanderungen" zugeordnet.

b) Für die Funktion der Umschulung und Fortbildung ist die Nationale Vereinigung für die Erwachsenenbildung (Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes = AFPA) zuständig. Sie wird drittelparitätisch verwaltet, untersteht aber dem Arbeitsministerium. AFPA besteht als solche seit 1966, eine ähnliche Institution gab es aber seit 1949. AFPA wird fast ausschließlich vom Staat finanziert. Der Kontakt mit den Berufsverbänden wird durch zahlreiche fachspezifische Beiräte hergestellt.

Ein Gesetz vom Juli 1971 erweiterte den Aufgabenbereich, um vor allem die innovativen, kontrollierenden und koordinierenden Funktionen der staatlich geförderten Erwachsenenbil-

dung zu fördern. Mittlerweile verfügt AFPA auch über eine regionale Entscheidungsstruktur: Regionale Delegationen (zuständig für etwa drei Regionen) verfügen über weitgehende Entscheidungsrechte im Hinblick auf Vergabe von finanziellen oder pädagogischen Beihilfen, Einrichtungen von Ausbildungszentren etc. Gegenwärtig verfügt AFPA über 116 Ausbildungszentren und 19 sog. psychotechnische Zentren. Sie beschäftigt 7 500 Angestellte, davon 3 500 Ausbilder und 280 Arbeitspsychologen. Jährlich werden in diesen Zentren etwa 50 000 Erwachsene umgeschult oder fortgebildet, und 160 000 Personen jährlich machen von dem Angebot psychologischer Eignungstests und dergleichen Gebrauch.

AFPA läßt freilich noch in vieler Hinsicht zu wünschen übrig. Vor allem das Angebot an Umschulungs- und Fortbildungskursen war bis vor kurzem viel zu einseitig (1970 konzentrierte sich das Angebot bis zu 75 % auf Bau- und Metallberufe); vor allem Frauen waren benachteiligt. In den letzten Jahren wurden erhebliche Anstrengungen unternommen, um das Angebot zu diversifizieren, besonders das Angebot an tertiären Dienstleistungsberufen. Der Kontakt zu privaten oder innerbetrieblichen Ausbildungsstätten ist neuerdings erheblich intensiviert worden; AFPA versucht hier, durch gezielte und nach strengen Kriterien verfahrenende Mittelvergabe bzw. durch Beihilfen die Erwachsenenbildung nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten zu steuern. Allerdings müssen diese "aktiven" Bemühungen mit Skepsis betrachtet werden, solange sich die Kooperation zwischen AFPA und ANPE auf administrative Formalien beschränkt (wie oben erwähnt: Die Erledigung der Anträge auf Umschulung oder Fortbildung liegt bei ANPE).

c) Ein weiteres wichtiges Interventionsinstrument des Arbeitsministeriums ist der Nationale Beschäftigungsfonds (FNE = Le Fonds Nationale de l'Emploi), der seit Dezember 1963 besteht. Der Fonds ist der "Generaldirektion der Arbeit und der Beschäftigung" im Arbeitsministerium zugeordnet und wird von einem drittelparitätisch besetzten Beirat verwaltet. Die Hauptaufgabe ist der Ausgleich von regionalen und sektoralen Disparitäten des Arbeitskraftangebots.

Im einzelnen verfügt dieser Fonds über folgende Mittel:

- a) Beihilfen für Ausbildung und berufliche Anpassung: Sie werden Betrieben gewährt, die vor dem Problem der Umstrukturierung oder konjunkturell bedingter Stagnation stehen;
- b) Beihilfen zur Erleichterung der Arbeitskraftmobilität: Sie werden Arbeitnehmern gewährt, die zur regionalen Mobilität gezwungen sind (kostenloser Umzug, Ersetzung der Ausgaben für doppelten Wohnsitz, Finanzierung der Jobsuche etc.);
- c) zeitlich beschränkte Zuwendungen für Arbeitnehmer, die Opfer von Massenentlassungen sind und Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung in ein anderes Berufsleben haben;
- d) spezielle Zuwendungen für ältere Arbeitnehmer über 60 Jahre, die Opfer von Massenentlassungen sind und kaum noch eine Möglichkeit weiterer Erwerbstätigkeit haben.

Mit Ausnahme von b) sind diese Beihilfen Gegenstand von Übereinkünften mit den betroffenen Betrieben und den Berufsverbänden.

Die finanziellen Interventionen des Nationalen Beschäftigungsfonds beliefen sich 1972 auf 80 Millionen Francs, darunter 30 % für spezielle Zuwendungen für ältere Arbeitnehmer, 30 % für Mobilitätshilfen, 10 % für berufliche Anpassungen. In den letzten Jahren konzentrierten sich diese Interventionen vor allem auf die Lothringische Eisen- und Stahlindustrie, auf die Umstrukturierung der Textilindustrie und des Bergbaus im Norden Frankreichs, die Industrialisierung im Westen Frankreichs und die Schwerindustrie in der Region Rhône-Alpes.

(3) Institutionen arbeitsmarktpolitischer Integration

Ein grundlegendes Strukturproblem der Arbeitsmarktpolitik stellt sich in Frankreich mit besonderer Schärfe: Zahlreiche Ministerien, regionale und lokale Behörden machen Politik mit mehr oder minder großen arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen, ohne sich aber um die letzteren groß zu kümmern. Das Arbeitsministerium und seine nachgelagerten Behörden waren und sind daher meist in der "Rückhand" und können nur auf vollendete Tatsachen bzw. Probleme reagieren. Folgende Institutionen, zum Teil eigens dafür geschaffen, sollen für eine ex ante Abstimmung von Politiken mit beschäftigungspolitischen Konsequenzen sorgen:

a) Der interministerielle Beschäftigungsausschuß (Le Comité Interministériel de l'Emploi): In ihm sind alle für die AM-Politik wichtigen Ministerien vertreten. Er wird vom Premierminister präsi diert und tritt mindestens zweimal im Jahr zusammen. Eine permanente Kommission, die aus hohen Funktio-nären der entsprechenden Mitglieder besteht, bereitet Ent-scheidungen vor und kontrolliert die Durchführung. Die Auf-gaben sind allerdings recht vage formuliert: Prüfung der Lage des Arbeitsmarkts, von Beschäftigungsproblemen allge-meinen Interesses, Koordination der Tätigkeit der verschie-denen Administrationen und Entwicklung von Vorschlägen zur Verbesserung der Beschäftigungssituation. Der Ausschuß be-steht seit Februar 1971. Es ist noch zu früh, um über seine tatsächlichen Funktionen ein Urteil bilden zu können.

b) Der interministerielle Ausschuß für beruflichen und sozialen Fortschritt (Le Comité interministériel de la For-mation Professionnelle et de la Promotion Sociale): Auch hier sind unter der Federführung des Premierministers die inter-essierten Ministerien und zentralen Behörden vertreten. Dem permanenten Generalsekretariat dieses Ausschusses werden folgende Aufgaben gestellt: Analysen über Ausbildungsbedürf-nisse, Ingangsetzung bestimmter Aspekte der Ausbildungs-politik, Vorbereitung von Gesetzes- und Verordnungstexten, Lenkung und Unterstützung von Tätigkeiten auf regionalem Ni-veau. Dieser Ausschuß verfügt auch über eine regionale und departementale Untergliederung.

c) Die Raumplanungsbehörde (DATAR = Délégation à L'Amenage-ment du Territoire et l'Action Régionale): Wie die General-planungsbehörde ist die DATAR ebenfalls im wesentlichen eine koordinierende und Anregungen gebende Institution. Wie der Generalkommissar der Planungsbehörde ist der Generaldele-gierte der Raumplanungsbehörde in zentralen Ausschüssen der Regierung vertreten und kann über diese Vertretungsfunktion Einfluß ausüben. DATAR verfügt nicht über externe Dienste, aber sie kann ein Netz von (zum Teil von ihr selbst ange-regten) regionalen Entwicklungsbehörden benutzen. Im Gegen-satz zum Planungskommissariat kann sich DATAR eigener finan-zieller Mittel bedienen (1973: 359 Millionen Francs), die vor allem für die folgenden Zielsetzungen Verwendung finden: regionale Entflechtung, Verhinderung der sozialen Erosion ländlicher Gebiete und Restrukturierung traditioneller In-dustrien (vor allem Eisen-, Stahl- und Kohleindustrie, Tex-

tilindustrie). DATAR ist daher vor allem in Verbindung mit arbeitsmarktrelevanten Sektoral- und Regionalpolitiken zu berücksichtigen.

(4) Die wichtigsten Forschungsinstitutionen

(a) Abteilung für Statistik und Studien (Division de la Statistique et des Etudes): Diese Abteilung des Arbeitsministeriums ist verantwortlich für Routineerhebungen, Sonderstudien und allgemeine statistische Informationsverarbeitung von arbeitsmarktrelevanten Daten. Sektorelle Studien dagegen, welche die kurzfristig orientierte Tätigkeit des Ministeriums unterstützen sollen, werden von der Abteilung "Division générale du Travail et de l'Emploi" geleitet, die zu diesem Zweck über 60 wissenschaftliche Angestellte verfügt; diese Arbeiten werden von wissenschaftlichen Stäben auf regionaler Ebene durchgeführt und vom Büro für allgemeine Beschäftigungspolitik koordiniert.

(b) Zentrum für Arbeitsmarktstudien (Centre d'Etudes de l'Emploi = CEE): Dieses Zentrum wurde im November 1970 geschaffen und ist ebenfalls dem Arbeitsministerium zugeordnet. Es beschäftigt etwa 20 Forscher, die vor allem die Funktionsmechanismen des Arbeitsmarktes analysieren. Das Zentrum soll eng mit INSEE kooperieren, die Prognosearbeiten des Plankommissariats unterstützen und Forschungen soziologischen Charakters durchführen.

(c) Nationales Institut für Statistik und ökonomische Studien (Institut Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques = INSEE): Dieses Institut ist das statistische Zentralinstitut für Frankreich und vor allem für makro-ökonomische Forschungen und für Wirtschaftsprognosen zuständig. Drei Abteilungen sind mit arbeitsmarktrelevanten Analysen beschäftigt; die Abteilungen "Beschäftigung", "Unternehmensstudien" und "Regionale Studien".

(d) Zentrum für Studien und Forschungen über Qualifikationen (Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications = CEREQ): Dieses Zentrum, ebenfalls jüngeren Datums (März 1970), ist dem Bildungsministerium zugeordnet. Es hat eine personelle Kapazität von 40 Forschern und ist in vier Abteilungen gegliedert: Innovation und Beschäftigung, Berufliche Funktionen, Ausbildung und Karriere, Synthesen.

Als französische Besonderheit kann hinzugefügt werden, daß das Plankommissariat eine nicht unwesentliche wissenschaftlich Koordinationsfunktion ausübt: Jede Planaufstellung und jede Plankontrollanalyse bietet die Gelegenheit, die Ergebnisse der verschiedenen forschenden Institutionen miteinander zu konfrontieren. Seit neuem üben auch die interministeriellen Ausschüsse für Arbeit und Berufsausbildung in gewisser Weise solche Koordinationsfunktionen aus.

G R O S S B R I T A N N I E N ¹

(1) Die zentrale Institution zur Implementierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Die institutionelle Seite des Arbeitsmarktes ist in Großbritannien zur Zeit in einigen Punkten offen. Es findet in diesen Jahren eine grundlegende Umorganisation der Arbeitsverwaltung statt, die noch nicht abgeschlossen ist. Erfahrungen können aus dieser Umorganisation noch kaum gewonnen werden. Die wichtigsten Neuerungen sollen hier dennoch verzeichnet werden, weil sie schon qua Neuerung aufschlußreich sind und Hinweise geben, wo in Großbritannien die Schwerpunkte für eine Verbesserung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums gesehen werden.

Bisher war das Arbeitsministerium die hauptverantwortliche Institution der Arbeitsverwaltung. Seit 1. Januar 1974 ist dafür die Manpower Services Commission (MSC) zuständig. Es handelt sich hierbei um ein Organ, das Elemente des deutschen und schwedischen Arbeitsverwaltungssystems übernommen hat. Die Spitze besteht aus einem Verwaltungsrat von 10 Personen, wobei nur der Vorsitzende vollzeitlich angestellt ist: Drei Mitglieder zählen zu den Gewerkschaften, drei zu den britischen Arbeitgeberverbänden, drei Mitglieder sind Vertreter der "Länder" England, Schottland und Wales, und ein Mitglied vertritt Interessen der Berufsausbildung. Organisatorisch wurde dieses Organ - im Gegensatz zur BRD - freilich noch an das Arbeitsministerium angebunden: Die Kommission ist dem Staatssekretär für Beschäftigung direkt verantwortlich; jener ist aber nicht in das Tagesgeschäft

1) Das Folgende stützt sich vor allem wieder auf: Fallstudie UNK, partiell auch auf OECD, Manpower Policy in the United Kingdom (Reviews of Manpower and Social Policies 7), Paris 1970; Manpower Services Commission, Annual Report 1974-75.

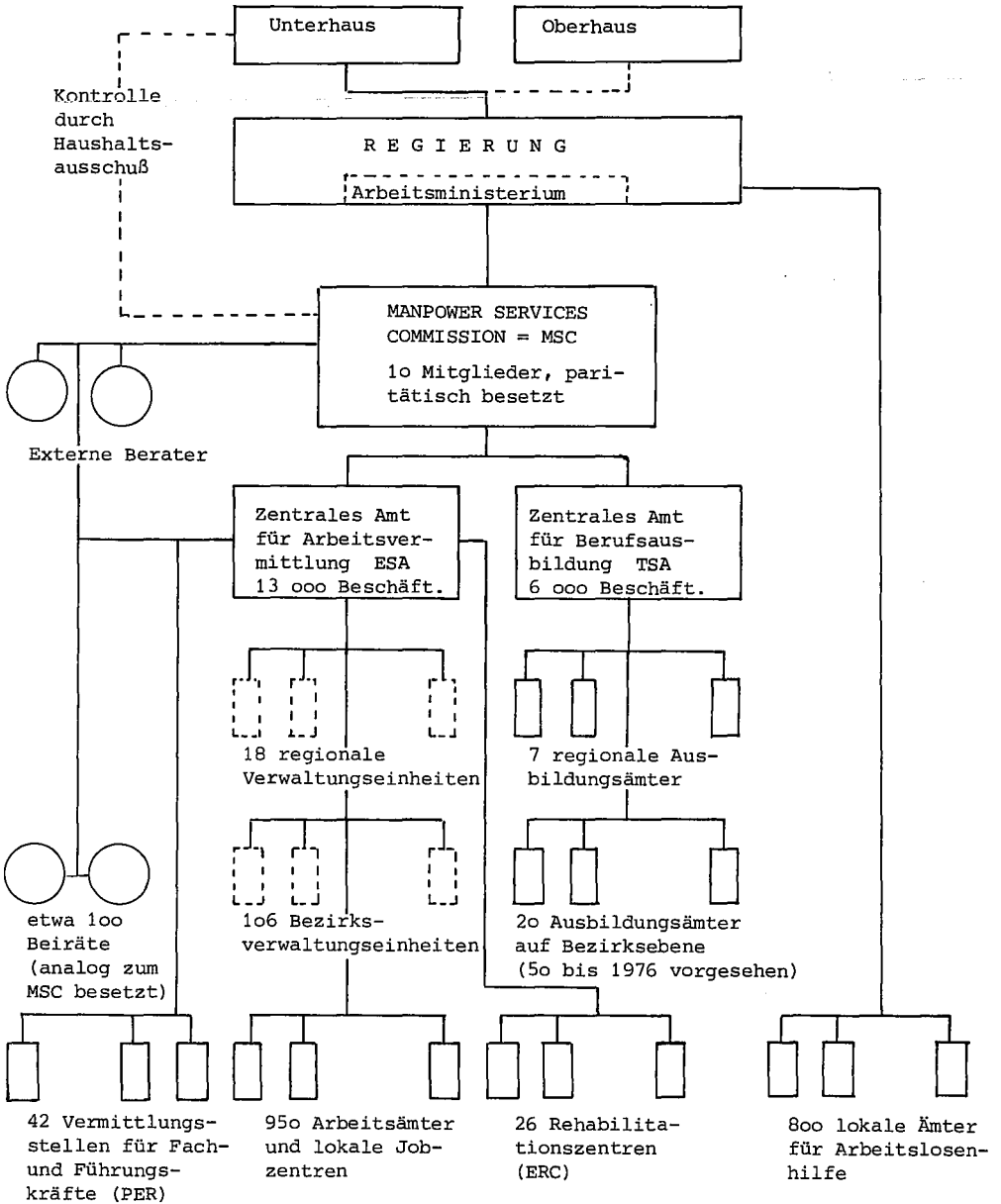
der Kommission oder ihrer nachgeordneten Behörden involviert. Es ist auch nicht vorgesehen, daß der Staatssekretär laufend in finanzielle und politische Entscheidungen eingreift. Nach der jährlichen Bewilligung des Budgets und des Fünfjahresprogramms durch das Arbeitsministerium (und das Kabinett) ist die Kommission ziemlich autonom in ihren Entscheidungen, und sie hat - im Prinzip wenigstens - die Möglichkeit, die Ausgaben zu variieren. Die eigenen Einnahmemöglichkeiten sind beschränkt (z.B. auf Abgaben für fachspezifische Berufsvermittlungen); im allgemeinen werden die Kommission und ihre exekutiven Behörden staatlich finanziert.

Die Funktion der Kommission ist also vergleichbar mit der des Vorstandes einer Holding-Gesellschaft. Die "produzierenden Gesellschaften", d.h. also die ausführenden Arme der Kommission sind das zentrale Amt für Arbeitsvermittlung (Employment Services Agency = ESA) und das zentrale Amt für Berufsausbildung (Training Services Agency = TSA). Ihr Status ist vergleichbar mit dem von Körperschaften des öffentlichen Rechts. Jede dieser Behörden hat einen dreiköpfigen Ausschuß und einen Direktor. ESA ist zuständig für Arbeitsvermittlung und Berufsberatung, während das TSA für die Koordination der industriellen Ausbildungsämter und für den Ablauf des Ausbildungsförderungsprogramms verantwortlich ist; darüber hinaus sorgt TSA für die Berufsausbildung, die von den industriellen Ausbildungsämtern nicht abgedeckt wird. Zur regionalen und lokalen Ausdifferenzierung der zentralen Arbeitsämter vergleiche das Ordnungsschema auf der folgenden Seite.

Die Gesamtausgaben von MSA, ESA und TSA beliefen sich im Haushaltsjahr 1974/75 auf 125 Millionen Pfund, das sind etwa 5,2 Pfund pro Erwerbstätigen oder etwa 29 DM pro Erwerbstätigen (beachte: Ausgaben für Arbeitslosenhilfe sind hier nicht enthalten). Die Ausgaben sollen bis zum Jahr 1979/80 auf etwa 300 Millionen Pfund (bei konstanten Preisen) gesteigert werden, also auf etwa 73 DM pro Erwerbstätigen. Die zentralen Arbeitsämter zusammen beschäftigen etwa 19 000 Angestellte, das sind etwa 1 200 Erwerbstätige auf einen Angestellten.

Einige Punkte geben Anlaß zu starkem Zweifel, ob mit dieser Umorganisation eine geeignete Implementationsstruktur für aktive Arbeitsmarktpolitik geschaffen wurde. Obwohl nach dem

Abb.-5: Der Aufbau der britischen Arbeitsverwaltung
(Stand März 1975; Zusammenstellung nach Informationen aus:
Manpower Services Commission, Annual Report 1974-75)



Reorganisationsgesetz von 1973 vorgesehen ist, die Manpower Services Commission zu einem Instrument der Selbstverwaltung, der Innovation und der umfassenden arbeitsmarktpolitischen Steuerung zu machen, widerspricht die tatsächliche Organisationsstruktur diesen Intentionen. MSC ist weder personell, noch finanziell, noch rechtlich in der Lage, die nachgeordneten Ämter nach übergeordneten und eigenen Rationalitätskriterien zu steuern. Abgesehen von einigen externen Beratern und einem Stab von weniger als 10 Bürokräften und Sachbearbeitern verfügt MSC über keinen eigenen Intelligenzapparat. Hinzu kommt, daß die zentralen Arbeitsämter öffentlich-rechtlichen Charakter und ihre Arbeitskräfte in der Regel Beamtenstatus haben; der Beamtenstatus bindet das Personal wie bisher eher an das Arbeitsministerium als an die MSC. Während ESA und TSA relative Freiheit in der Rekrutierung von Personal haben, kann MSC kein Personal ohne das Placet des Arbeitsministeriums rekrutieren. Die teilzeitlichen Mitglieder der Kommission, die aufgrund ihrer beruflichen Bindung allenfalls 1-2 Tage Zeit für MSC aufbringen können, sind ohne den Rückhalt eines größeren administrativen und wissenschaftlichen Apparats überfordert, in entscheidenden Dingen die Richtung zu weisen und die Arbeitsämter zu kontrollieren. Auch die Trennung der aktiven arbeitsmarktpolitischen durch zwei relativ selbständige Ämter erschwert die Steuerung und die Abstimmung der Instrumente aufeinander. Santosh Mukherjee¹ faßt die Kritik bildhaft zusammen: "Der Schwanz wedelt den Hund" anstatt umgekehrt.

(a) Das zentrale Amt für Arbeitsvermittlung (ESA) bringt im Vergleich zur alten Organisationsstruktur folgende Neuerungen mit sich: Trennung der Arbeitslosenhilfe von den Beratungs- und Vermittlungstätigkeiten, generell auch Trennung

1) Vgl. Santosh Mukherjee, "Institutional Arrangements for managing public labour market policies in Britain - a critique", in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.), Proceedings of the Conference on "Active labour market policy in selected countries (FRG, FRA, UNK, SWE, GDR, UdSSR)", IIMV-Preprint-Serie, Berlin 1975.

der administrativen Routinetätigkeiten von "aktiven" Dienstleistungen; darüber hinaus mehr spezialisierte Dienstleistungen und eine noch im Ausbau befindliche zentrale Informationsverarbeitung. Die Gründe für eine grundlegende Neustrukturierung sind ähnlich gelagert wie im Falle Frankreich:

- Das Image der alten Arbeitsämter wurde maßgeblich von den zwanziger und dreißiger Jahren geprägt, in denen sie fast ausschließlich Arbeitslosengelder bezahlten, also unerfreuliche kompensatorische oder karitative Funktionen ausübten. Dies mag ein Grund sein, warum die volle Bandbreite der angebotenen Dienstleistungen der Arbeitsämter später nicht ausgeschöpft wurde.

- Die Durchdringungsrate¹ der Arbeitsämter blieb durchschnittlich sehr gering, am schlechtesten für qualifizierte Berufe (vgl. z.B. Mackay et al. 1971, S.354).

- Auch die gemeldeten offenen Stellen betragen im Schnitt nur etwa 32 % von allen frei werdenden Arbeitsplätzen; die Gründe dafür wurden weiter oben schon ausführlich erörtert.

- Schließlich - ein nicht unbedeutender Punkt - setzte sich die Erkenntnis durch, daß die Langsamkeit der Arbeitsvermittlung eine erhebliche ökonomische Verschwendung darstellt. Eine Studie von 1970 kam zum Ergebnis, daß allein eine Reduktion der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit um einen Tag eine zusätzliche Wertschöpfung um 10 Millionen Pfund und eine Einsparung von 2 $\frac{1}{2}$ Millionen Pfund Sozialversicherungsunterstützung erbringt.²

Die Unterstützungszahlungen bleiben in der Zuständigkeit des Arbeitsministeriums. Die Zahlungen werden in Großbritannien nun ganz von der Post abgewickelt, während die Bearbeitung der Anträge in speziellen Ämtern erfolgt, deren Tätigkeiten zur Zeit auf Computerbasis umgestellt werden.

1) Die sog. Durchdringungsrate wird berechnet, indem die Zahl der amtlichen Arbeitsvermittlungen als Prozentsatz der Gesamtzahl von Einstellungen durch Betriebe in einer relevanten Periode (meist Jahr) ausgedrückt wird.

2) Department of Employment and Productivity, "Future of the Employment Service: Consultative Document", May 1970.

Den Kern des neuen Vermittlungs- und Beratungsdienstes stellen Jobzentren dar. Sie sollen in allen Gemeinden mit mehr als 25 000 Einwohnern eingerichtet werden, wobei weitgehende Selbstbedienungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen. Das Beratungs- und Vermittlungspersonal soll in eigens dafür geschaffenen Kursen ausgebildet werden. Die neuen Jobzentren werden bedienungsfreundlich in Kaufhauszentren angesiedelt.

Das neue Amt für Arbeitsvermittlung verfügt noch über eine Reihe spezieller Dienste:

- Vermittlung von hochqualifizierten Fachkräften und Managern (Professional and Executive Recruitment = PER); diese Dienstleistung wird gegen Gebühr erbracht, die vom Arbeitgeber zu zahlen ist; für Arbeitnehmer ist sie gebührenfrei; die zur Zeit 42 PER-Büros auf lokaler Ebene werden von den ESA-Büros getrennt gemanagt.
- Vermittlungsdienst für das Hotel- und Gaststättengewerbe.
- Berufsberatungsdienst für Erwachsene, die aus verschiedenen Gründen einen Berufswechsel in Erwägung ziehen.
- Berufsberatungsdienst für Jugendliche, die zum ersten Mal in die Erwerbstätigkeit eintreten; der Beratungsdienst für Schüler bleibt in der Verantwortlichkeit lokaler Arbeitsbehörden.
- Spezielle Dienste für Behinderte und Benachteiligte, vor allem die Vorbereitung zur Reintegration von unfallgeschädigten und arbeitslosen Personen (ca. 14 000 Personen im Jahr); mit Priorität werden zur Zeit Studien gefördert, welche die psychischen Formen der Verminderung von Erwerbstätigkeit untersuchen sollen; unter der Leitung des ESA stehen zur Zeit 26 Rehabilitationszentren.

b) Das Amt für Berufsausbildung (TSA) verfügt über einen noch relativ bescheidenen Verwaltungsunterbau (7 regionale und 20 lokale Ausbildungsämter, die bis 1976 auf 50 erhöht werden sollen). Neben speziellen Ausbildungsdiensten (z.B. Aus- und Weiterbildung von Ausbildern der Betriebe) ist das TSA vor allem mit der Durchführung des Ausbildungsförderungsprogramms (vgl. 4.2.1) betraut, d.h. mit der Förderung der Umschulung und Weiterbildung. Dafür stehen dem TSA zur Zeit 56 eigene Ausbildungszentren zur Verfügung. 1974 wurden 45 000 Personen umgeschult oder weitergebildet; diese Zahl soll in den nächsten Jahren auf 100 000 gesteigert werden.

In den kommenden Jahren soll das TSA auch eine größere Rolle in der Steuerung des qualitativen Niveaus der beruflichen Primärausbildung spielen; das Instrument dafür ist vor allem die Entwicklung operationaler Kriterien des Ausbildungsstandards, den Betriebe erfüllen müssen, um von der Abgabe für Berufsausbildung befreit zu werden. D.h., das TSA wird zunehmend zur zentralen Steuerung der industriellen Ausbildungsämter (ITB) eingesetzt. Auch finanziell subventioniert das TSA die Ausgaben der ITB's schon heute bis zu 20 %, wodurch ebenfalls schon ein gezielt einsetzbares Steuerungspotential zur Verfügung steht (vgl. auch 4.2.1).

c) Private Vermittlungs- und Beratungsdienste: Ein unterscheidendes Merkmal des britischen Steuerungssystems ist die Existenz privater Vermittlungs- und Beratungsstellen; in anderen Worten: die Nichtexistenz eines öffentlichen Vermittlungsmonopols. Nach Schätzungen beträgt die Durchdringungsrate der privaten Dienste etwa 20 %. Vermittelt wurden vorwiegend Büroberufe. Neuerdings haben die privaten Dienste aber in fast allen nichtprofessionalisierten Angestelltenberufen Fuß gefaßt. Die Gebühren werden in der Regel von den Betrieben, in einigen Fällen auch von Arbeitnehmern bezahlt.

Abgesehen von dem prinzipiellen Argument, daß aus der Not nach der Suche eines Arbeitsplatzes kein Profit gezogen werden sollte, stehen vor allem drei Argumente gegen die Existenz von privaten Vermittlungsdiensten:

- Sie fördern ökonomisch verschwenderische Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt;
- sie fördern sozial schädliche Arbeitsplatzwechsel (z.B. Abwerbung von Personal in Pflegeberufen);
- sie vermitteln ineffektiv, da sie nur beschränkte Informationen über den Arbeitsmarkt haben.

Das Problem ist noch nicht ausdiskutiert. Sicher wird die Manpower Services Commission auf schärfere Kontrolle (insbesondere auf Druck der Gewerkschaften) drängen. Im übrigen breitet sich die Hoffnung aus, das Problem werde sich mit dem Ausbau und der größeren Attraktivität öffentlicher Dienststellen von selbst erledigen.

(2) Wichtige spezielle Institutionen: Nach Errichtung der Manpower Services Commission bleiben dem Arbeitsministerium noch folgende wichtige Funktionen:

- die Vermittlungs- und Schiedsfunktion bei Arbeitskonflikten,
- Durchsetzung von arbeitsrelevanten Gesetzen und Verordnungen,
- Sammlung und Verbreitung von Information.

a) Der Vermittlungs- und Schiedsgerichtsdienst wird zur Zeit ebenfalls umorganisiert und einem relativ autonomen Organ übertragen. Seit September 1974 besteht dieser Dienst - ähnlich wie die Manpower Services Commission - an der Spitze aus einem 10-köpfigen Ausschuß: Drei Vertreter der Gewerkschaften, drei Vertreter der Arbeitgeber, drei Mitglieder aus der akademischen Welt, die mit Tarifproblemen vertraut sind, sowie ein neutraler Vorsitzender. Diese Institution hat die Funktion, bei Tarifstreitigkeiten aller Art zu vermitteln, zu schlichten oder zu entscheiden, wenn es von einem der Partner gewünscht wird. Schlichtungsfunktionen werden in der Regel von den voll beschäftigten Fachkräften des Dienstes (etwa 200 zur Zeit) übernommen, während für die heikleren Schiedsfunktionen meist externe Fachleute organisiert werden.

Der Vermittlungs- und Schiedsgerichtsdienst ist auch zuständig für alle Fragen der Beziehungen zwischen den Tarifpartnern (Verfahrensregelungen, Bezahlungssysteme, Arbeitskraftumsetzungen, Arbeitsplatzbewertung, Fortschritt in Richtung gleicher Bezahlung etc.). Im beschränkten Umfang nimmt er auch Beratungsfunktion wahr.

b) Für Einhaltung und Durchsetzung bestehender Gesetze, die Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer betreffen, ist das Arbeitsministerium zuständig. Es ist verantwortlich für die Inspektoren der Lohnkontrolle, für Werksärzte und Inspektoren für Unfallsicherheit und ähnliches. Interessant ist, daß nun auch für die Funktion der Gesundheits- und Sicherheitsüberwachung eine spezielle und relativ autonome Kommission geschaffen wurde, die ähnlich wie die Manpower Services Commission aufgebaut werden soll.

c) Sammlung und Verbreitung von Information liegt vor allem in der Zuständigkeit des Arbeitsministeriums. Eine vergleichbare zentrale Forschungsinstitution wie in der BRD (IAB) existiert nicht. Das Ministerium verfügt über eine kleinere Forschungseinheit, deren Ergebnisse in den "Manpower Studies Series" veröffentlicht werden. Die wichtigsten statistischen Informationsgrundlagen sind: die monatliche "Employment Gazette", "Time Rates of Wages and Hours of Work", "New Earnings Survey", "British Labour Statistics: Historical Abstract 1886-1968" und "British Labour Statistics: Year Book 1971 ff".

(3) Die wichtigsten Arbeitsmarktgesetze

a) The Factories Act (1961) and the Offices, Shops and Railway Premises Act (1963). Diese Gesetze regeln vor allem Mindestbedingungen, die an Arbeitsplätze zu stellen sind (Lüftung, Unfallsicherheit etc.), Höchst-Arbeitszeiten vor allem für Frauen und Jugendliche. Für einige Branchen gibt es spezielle Gesetze.

b) The Health and Safety at Work Act (1974). Er regelt in detaillierterer und umfassender Weise die Arbeitsbedingungen, insofern sie Gesundheit und Sicherheit der Arbeitskräfte tangieren. Für Einhaltung und Durchsetzung dieses Gesetzes ist der Gesundheits- und Sicherheits-Dienst verantwortlich (vgl. 2 b), der bis April 1975 ausgebaut sein soll.

c) The Wages Council Act (1959). Er regelt Entlohnung und ähnliche Bedingungen, die im einzelnen von der Institution der Lohn-Räte (Wages Councils) formuliert und überwacht werden. Diese Räte bestehen aus einer gleichen Anzahl von Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und maximal drei unabhängigen Mitgliedern. Diese Räte existieren für 50 Industriezweige und umfassen etwa eine Anzahl von $3 \frac{1}{2}$ Millionen Arbeitern. Das Ziel dieser Räte ist nicht nur, bestimmte Mindestbedingungen der Entlohnung durchzusetzen, sondern auch die Förderung freiwilliger kollektiver Arbeitsverträge.

d) The Equal Pay Act (1970). Dieses Gesetz verdient besondere Aufmerksamkeit. Seine Verwirklichung soll bis zum 29. Dezember 1975 erreicht werden. Das Ziel ist die Beseitigung jeder Diskriminierung im Hinblick auf Entlohnung und Arbeitsbedingungen der Frauen (vgl. 4.2.3).

e) The Race Relations Act (1968). Er ist das Pendant zum Equal Pay Act und soll Diskriminierung ausländischer Arbeiter verhindern.

f) The Redundancy Payments Act (1969). Das Gesetz besteht seit 1965 und wurde bis 1969 mehrfach revidiert. Es beinhaltet eine Abfindungszahlung für den Verlust eines Arbeitsplatzes. Das Ziel dieses Gesetzes war vor allem, strukturell erforderliche Freisetzungen von Arbeitskräften beiden Seiten von "Kapital" und "Arbeit" zu erleichtern (mehr dazu vgl. Internationales Arbeitsamt Genf, Einkommenssicherung in Europa angesichts struktureller Änderungen, Genf 1973, S.26).

g) The National Insurance Act (1966). Er regelt zusätzliche Leistungen bei Arbeitslosigkeit, die sich an dem früheren Einkommen der Betroffenen orientieren (mehr dazu vgl. Internationales Arbeitsamt Genf, Einkommenssicherung ... a.a.O., S.92 ff.).

S C H W E D E N ¹

(1) Die zentrale Institution zur Implementierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Im Falle Schweden liegt die Zuständigkeit fast aller arbeitsmarktrelevanten Funktionen beim Reichsamt für Arbeit (AMS = Arbetsmarknadsstyrelsen). AMS ist ein relativ autonomes Verwaltungsorgan, das dem schwedischen Arbeits- und Wohnungsministerium zugeordnet ist. Im Rahmen der Arbeitsmarktgesetze, der allgemeinen Wirtschaftspolitik und des Arbeitsmarktbudgets kann AMS ziemlich selbständig die Richtlinien der Arbeitsmarktpolitik bestimmen. Das Budget unterliegt der Zustimmung des Arbeitsministeriums und wird aus allgemeinen Haushaltsmitteln des Staates finanziert. AMS untergliedert sich seit 1972 in 24 regionale Arbeitsämter, 69 Bezirksarbeitsämter und 151 lokale Arbeitsämter (vgl. Abb.6, S.103).

AMS hat folgende Aufgaben: Überwachung des öffentlichen Beschäftigungsdienstes; Kontrolle privater Vermittlungsbüros; Management der Berufsberatungs- und Rehabilitierungsdienste; Beobachtung oder Stimulierung anderer Behörden, um passende Notstandsarbeiten zu entwickeln und durchzuführen; Steuerung des Beginns

1) Das Folgende stützt sich wieder vornehmlich auf Fallstudie SWE, a.a.O.

und der Durchführung solcher Projekte; Management von Investitionsreserven für private Unternehmungen; Erstellung von Baugenehmigungen; Standortberatung neuer Industrieansiedlungen; Kontrolle der freiwilligen Arbeitslosenversicherung; Handhabung von Arbeitskräfteproblemen in Kriegszeiten und Wiedereingliederung von Militär ins Erwerbsleben. Diese Aufgaben sind zu einem großen Teil an die regionalen Arbeitsämter delegiert.

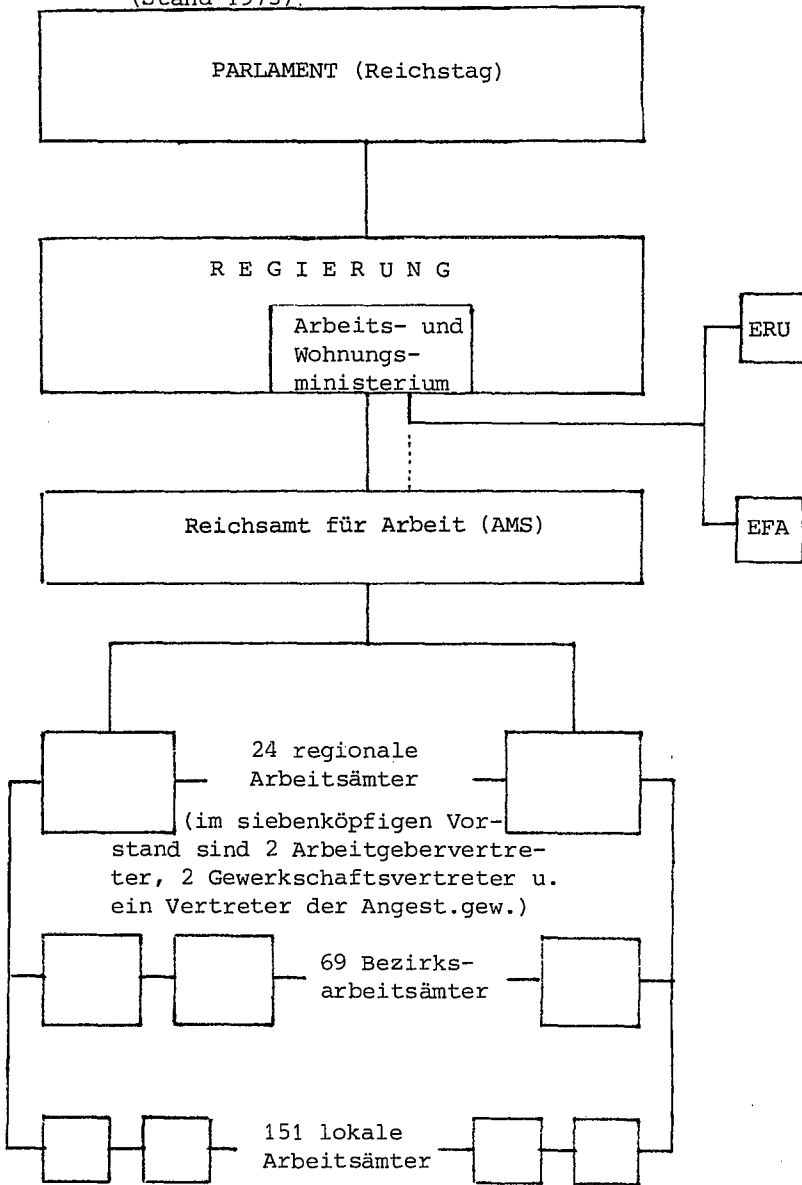
Die interne Verwaltungsstruktur von AMS nach der Reorganisation im Juli 1972 ist dem folgenden Schaubild zu entnehmen. Sie zeigt eine enge Kooperation zwischen den Tarifpartnern sowohl in der Politikformulierung als auch in der Durchführung der einzelnen Maßnahmen auf allen Ebenen. Auf lokaler Ebene bestehen zusätzlich Arbeitsgruppen, die sich mit speziellen Problemen beschäftigen (alte Arbeiter, Behinderte, Bauarbeiter); auch in diesen Arbeitsgruppen besteht eine enge Kooperation zwischen den Tarifpartnern und den lokalen Behörden.

AMS beschäftigte im Juni 1974 insgesamt (also inklusive der regionalen und lokalen Untergliederungen) 6 500 Personen. Um eine Vorstellung von der Größenordnung zu geben, kann man diese Zahl zu der Zahl der Erwerbstätigen in Beziehung setzen: Auf jeden in der Arbeitsverwaltung Beschäftigten kommen etwa 615 Erwerbstätige. Nicht eingerechnet sind 1 160 Teilzeitangestellte (Vertreter, Kontaktpersonen, Berater, Ausbilder).

Die Organisationsreform von 1972 brachte vor allem eine Reduzierung der lokalen Ämter zugunsten einer Zentralisierung auf Bezirksebene (Neueinführung von 69 Bezirksämtern). Die Bezirksämter verfügen über einen vollständigen Beschäftigungsdienst. Die Auflösung des Systems ständiger lokaler Vertretungen dauert an. Statt dessen soll der ambulatorische Dienst weiterentwickelt werden, um flexibel auf lokal ungleich verteilte Schwierigkeiten (z.B. bei drohenden Massenentlassungen; bei Industrieansiedlungsplänen) reagieren zu können. Die neue Organisation erlaubt auch eine größere Delegation der Entscheidungsbildung sowie eine bessere Koordination der verschiedenen Dienstleistungen.

Im Dezember 1971 beauftragte AMS eine interne Arbeitsgruppe, welche die Möglichkeiten einer mehr auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnittenen Arbeitsvermittlung und Berufsberatung studieren sollte. Zu diesem Zweck wurden auch in einigen Orten Experimente gestartet, die vor allem die Möglichkeiten der

Abb. 6: Der Aufbau der schwedischen Arbeitsverwaltung (Stand 1973).



ERU = Expertengruppe für Regionalforschung

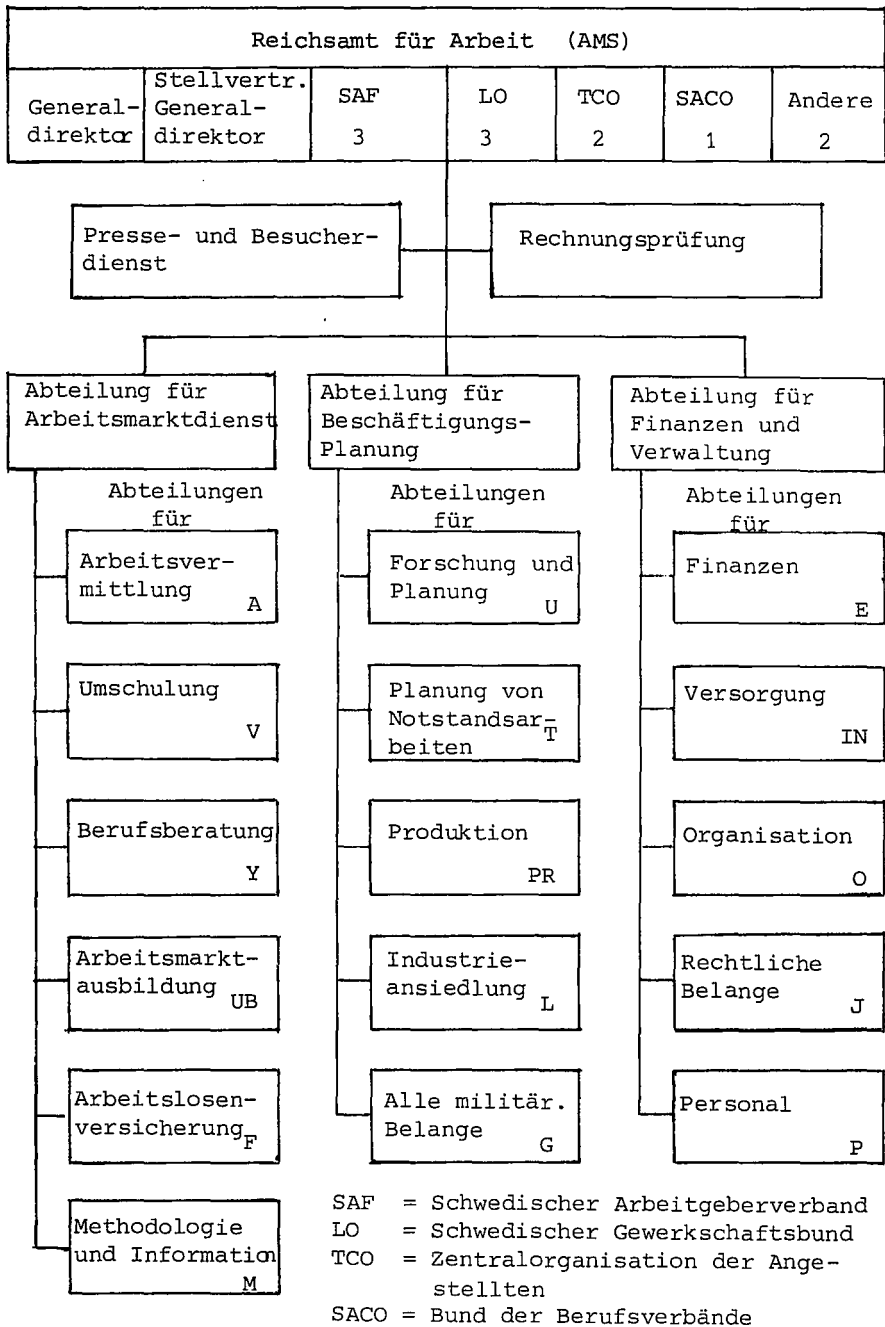
EFA = Expertengruppe für Arbeitsmarktforschung

Selbstbedienung und des telefonischen Vermittlungs- und Beratungsdienstes erkunden sollten. Einige Vorschläge dieser Arbeitsgruppe wurden 1973 in die Tat umgesetzt:

- In größeren Arbeitsämtern sollen die "aktiven" Funktionen der Arbeitsberatung, Vermittlung und Berufsberatung so weit wie möglich von Verwaltungsaufgaben entlastet werden, und die "aktiven" Funktionen selbst sollen arbeitsteilig differenziert werden nach leichteren und nach schwereren Vermittlungs- und Beratungstätigkeiten. Alle Arbeitsämter sollen nun eine "offene Vermittlung" haben, d.h., alle Arbeitsämter sollen ihr Stellenangebot in offenen Stellenlisten veröffentlichen und in den Arbeitsämtern für jedermann zugänglich auslegen oder den Arbeitssuchenden aushändigen.
- Die größeren Arbeitsämter werden in Empfangssektion und Vermittlungs- und Beratungssektionen gegliedert. Die Empfangssektion besteht aus dem Kundenempfang und - in gewissen Ämtern - der Auftragszentrale und der zentralen Vermittlungskartei. An jede Empfangssektion sollen eine oder mehrere Vermittlungs- und Beratungssektionen angeschlossen werden. Die Arbeitsämter in den größten Städten des Landes können mehrere Kundenempfänge mit eigenen Vermittlungs- und Beratungssektionen haben.
- Der Kundenempfang hat vier Aufgaben: Rezeption, allgemeine mündliche Informationen und Aushändigung des schriftlichen Informationsmaterials, Eintragung in die Vermittlungskartei und individuelle Vermittlungshilfe, wenn es sich um leichtere Fälle handelt.
- Die Auftragszentrale nimmt die Meldung offener Stellen entgegen, stellt die Listen zusammen, kontrolliert ihre Aktualität und informiert die Vermittlungs- und Beratungssektionen.
- Die Vermittlungs- und Beratungssektionen widmen sich den schwierigen Fällen; sie sollen möglichst in Gruppen arbeiten, um so die Betreuung schwer zu Vermittelnder zu intensivieren. Eine Gliederung in Frauen- und Männerberufe sowie in Angestellten- und Arbeiterberufe soll möglichst vermieden werden.¹

1) Vgl. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Allgemeine Richtlinien für die Organisation und die Arbeitsformen der Arbeitsämter, Stockholm 1973.

Abb. 7: Der Aufbau des schwedischen Reichsamts für Arbeit (AMS)



(2) Die wichtigsten Forschungsinstitutionen: In den allgemeinen Richtlinien zur Arbeitsmarktpolitik, die der schwedische Reichstag 1966 angenommen hatte, wurde neben der Unterstreichung der Vollbeschäftigungspolitik vor allem auf die Notwendigkeit hingewiesen, mehr Wissen über die Funktionsweise des AM und über die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Instrumente zu erlangen. Aufgrund dieses Hinweises wurde 1967 beim Arbeitsministerium eine Expertengruppe für Arbeitsmarktforschung eingerichtet, die auch im engen Kontakt mit dem Reichsamt für Arbeit steht. Die Gruppe (EFA) besteht aus Wissenschaftlern, Verwaltungsbeamten und Repräsentanten verschiedener Gewerkschaftsorganisationen. Die Aufgabe dieser Gruppe ist die Anregung und Unterstützung von Arbeitsmarktstudien, vor allem solcher, welche die Effekte von Maßnahmen analysieren und bewerten.

Die Tätigkeit dieser Gruppe ist in vier umfassende Forschungsprojekte aufgeteilt:

- die ökonomischen Konsequenzen der Einwanderungen nach Schweden (die sog. "Immigrationsstudie"),
- die sozialen Kosten und Nutzen der Arbeitskräfte-Ausbildung (die sog. "Ausbildungsstudie"),
- die ökonomischen und sozialen Effekte der geographischen Mobilität (die "Mobilitätsstudie"),
- Informationstransfer zwischen Arbeitsämtern und Individuen bzw. Firmen (die "Arbeitsamtstudie").

Diese vier Forschungsprojekte verfaßten 1974 einen gemeinsamen Bericht. Er soll allen Interessenten ein allgemeines Bild über Zweck, Methode und Stand der Projekte vermitteln. Einige Ergebnisse dieses Berichts können in Kap.4 diskutiert werden.

Ebenfalls beim Arbeitsministerium wurde eine Expertengruppe für Regionalforschung etabliert. Die Aufgabe dieser Gruppe (ERU) ist die Sammlung von Unterlagen für Raum- und Regionalplanung sowie die analytische Bewertung von finanziellen Zuschüssen für Industrieansiedlungen, die seit 1965 vergeben wurden.

Zu erwähnen ist noch das Institut für Sozialforschung an der Universität Stockholm (Direktor G. Rehn), das Mitte der sechziger Jahre als Institut für Arbeitsmarktforschung gegründet wurde und seit dem 1. Januar 1972 den neuen Namen trägt. Die

Aufgabe dieses neuen Instituts ist die Anregung und Koordination von Forschungen über sozial- und arbeitsmarktpolitische Fragen, an denen es sich zum Teil selbst beteiligt. Das Institut betreut auch Universitätskurse.

Daneben gibt es noch mehrere kleinere Forschungsinstitute, die mehr oder weniger eng an verschiedene Organisationen und Gewerkschaften angebunden sind und partiell ebenfalls Arbeitsmarktforschung betreiben. Der statistisch-analytische Dienst konzentriert sich in Schweden im Nationalen Büro für Statistik (SCB). Die wichtigste Quelle ist (neben der alle fünf Jahre stattfindenden Volkszählung) die monatliche Stichprobenerhebung der Erwerbstätigkeit (AKU): Etwa 18 000 Personen der Wohnbevölkerung von 14-74 Jahren (1/340) werden über ihre Beschäftigungssituation während einer bestimmten Woche interviewt.

DEUTSCHE DEMOKRATISCHE REPUBLIK ¹

(1) Die zentralen Institutionen zur Implementierung staatlicher Arbeitskräftelenkung: Die Steuerung des "Arbeitsmarktes"² in der DDR ist in das System der zentralen Wirtschaftsplanung eingebettet. Im Rahmen dieser Arbeit muß daher ein Verständnis der grundlegenden Aufbau- und Ablauforganisation dieses Planungssystems vorausgesetzt werden.³ Unter dieser Voraussetzung nur kann der folgende Versuch akzeptabel erscheinen, das Steuerungssystem des "AM" der DDR aus einem Gesamtzusammenhang herauszugreifen und isoliert darzustellen. In diesem Abschnitt wiederum werden nur einige institutionelle Präliminarien abgehandelt.

-
- 1) Das Folgende stützt sich vornehmlich auf: Fallstudie DDR; Autorenkollektiv, Probleme der Proportionalität zwischen gesellschaftlichem Arbeitsvermögen und Arbeitsplätzen, Berlin 1973.
 - 2) Von "Arbeitsmarkt" kann hier nur im allgemeinen systemanalytischen Sinne gesprochen werden, nämlich als Zuordnungsproblem von Arbeitsvermögen (Angebot) und gesellschaftlichem Grundfonds (Nachfrage).
 - 3) Ausführlich und grundlegend zum Planungssystem vgl. Peter Mitzscherling u.a. (DIW-Berlin), System und Entwicklung der DDR-Wirtschaft, Berlin 1974.

a) Die Staatliche Planungskommission (SPK) ist ein Organ des Ministerrats und für die gesamtstaatliche Planung der volkswirtschaftlichen Entwicklung zuständig. Diese Kommission leitet den Prozeß der Ausarbeitung und Bilanzierung der langfristigen Pläne, der Fünfjahrespläne und der Jahresvolkswirtschaftspläne. Zum Folgenden ist vorzuschicken, daß mit den Ministerratsbeschlüssen im Dezember 1970 eine Gewichtsverlagerung von der indirekten Steuerung (NÖSPL und "ökonomisches System des Sozialismus") zu einer dirigistischen Beeinflussung der Betriebe bei strafferer Kontrolle und stärkerer Einschaltung der zentralen Instanzen vorgenommen wurde.

Die Erstellung von Bilanzen bildet das Hauptinstrument der Planung. Im Rahmen des Jahresplans 1971 z.B. waren fast 5 000 Einzelbilanzen zu erstellen, 300 davon durch die SPK, darunter auch die Arbeitskräftebilanz. Mit dieser Arbeitskräftebilanz wird unter Berücksichtigung des erwarteten Produktivitätsfortschritts der Arbeitskräftebedarf zentral geplant und mithin auch die Bedarfsdeckung der Berufsausbildung, Qualifizierung und Erschließung von Arbeitskraftreserven. Die zentrale Bilanzierung erfolgt nach Zweigen und Bereichen der Volkswirtschaft sowie nach Bezirken. Sie ist "verbindliche zentrale Orientierung" für die Ausarbeitung territorialer Arbeitskräftebilanzen in den Bezirken und Kreisen; diese dezentrale Bilanzierung ist erforderlich, da kurzfristig nur auf regional vorhandene Arbeitskräfte zurückgegriffen werden kann.

Zugleich mit dieser regionalen Arbeitskräfteermittlung wird von den Betrieben der Arbeitskräftebedarf geplant (nach Zeitsummen- und Arbeitsplatzmethode sowie unter Berücksichtigung der Arbeitsproduktivitätssteigerung). Die territoriale Arbeitskräftebilanz erfaßt also zum einen die zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte und zum anderen den Arbeitskräftebedarf oder -überhang der Betriebe (jeweils quantitativ und qualitativ untergliedert). Die territoriale (regionale) Bilanzierung wird von den örtlichen Staatsorganen vorgenommen: dem Rat des Kreises auf Kreisebene, dem Rat des Bezirkes auf Bezirksebene in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Ämtern für Arbeit und Berufsberatung. Danach erarbeiten die Kreisplan-kommissionen nach Abstimmung mit den wichtigsten Betrieben Verteilungskonzeptionen; ebenso nimmt die Bezirksplankommission eine Abstimmung mit den wichtigsten VVB des Bezirkes vor. Hierbei wird die Verteilung der Arbeitskräfte für das

Gebiet des Bezirks festgelegt. Sie ist durch die Staatliche Plankommission zu bestätigen und ist dann verbindlich für die Räte der Kreise, die wirtschaftsleitenden Organe, Betriebe, Kombinate und Einrichtungen.

Mit diesem gesamten Abstimmungsmechanismus soll ein Ausgleich zwischen dem von den zentralen Planungsinstanzen erwarteten Arbeitskräftebedarf mit dem territorial vorhandenen Arbeitskräftevermögen und den betrieblichen Bedarfsmeldungen geschaffen werden. Um diesen Ausgleich zu erreichen, sind den staatlichen Organen ziemlich umfassende Eingriffsmöglichkeiten gegeben. So können, wenn ein Ausgleich der territorialen Arbeitskräftebilanz anders nicht möglich erscheint, betriebliche Bedarfseinschränkungen verfügt werden, entweder durch Einstellungsbeschränkungen oder durch Freistellungsgebote. Den Betrieben können auch Auflagen zur Gewinnung von Arbeitskräften für andere volkswirtschaftlich wichtige Aufgaben erteilt werden (vgl. Fallstudie DDR, S.46 f.).

b) Das Amt für Arbeit und Berufsberatung (neuerdings nur noch Amt für Arbeit) ist ein Fachorgan der Räte der Bezirke, Kreise und kreisfreien Städte zur planmäßigen Einflußnahme auf die Reproduktion und die Verteilung der Arbeitskräfte aus der Sicht des jeweiligen Territoriums. Es koordiniert die Arbeitskräfteverteilung und soll dadurch für die rationale Nutzung der gesellschaftlichen Arbeitskraft sorgen. Von der Konstruktion her ist dieses Amt eine interessante Clearingstelle, die zwischen gesamtgesellschaftlichen Erfordernissen und persönlichen oder betrieblichen oder lokalen Interessen zu vermitteln hat.

Das Amt ist verpflichtet, bei der Umverteilung freigesetzter Arbeitskräfte mitzuwirken und die aufnehmenden und abgebenden Betriebe miteinander in Kontakt zu bringen. Dabei muß dieses Amt auch für die Voraussetzungen der Umverteilungen (also Verkehrsbedingungen, neue Wohnungen etc.) sorgen. In der Kompetenz des Amtes für Arbeit liegen auch die oben angeführten Einstellungsbeschränkungen sowie die Auflagen zur Werbung und Freistellung von Arbeitskräften, die es den Betrieben gestattet, sich unmittelbar an die Werkstätigen zu wenden. Eine solche Werbung kann jedoch nur in "dazu planmäßig vorgesehenen Betrieben, unter den ihre Dienstzeit beendenden Angehörigen der NVA oder unter der noch nicht be-

rufstätigen Bevölkerung"¹ erfolgen.

Es wird betont, daß diese administrativen Methoden der Arbeitskräftelenkung "unter Wahrung des Rechts des arbeitsfähigen Bürgers auf freie Wahl des Berufes, des Arbeitsplatzes und -ortes"² vorzunehmen ist. Zudem sollen die administrativen Mittel möglichst eingeschränkt und die Arbeitskräfte verstärkt mit Hilfe von ökonomischen und moralisch-ideellen Stimuli gelenkt werden. Zu den ersteren zählen: Lohngestaltung, Prämien, Urlaubs- und Arbeitszeitregelung, Werkwohnungen, Studienmöglichkeiten sowie Kinderbetreuung; zu den letzteren gehören: sozialistische Bewußtseinsbildung, öffentliche Stellung im Beruf und Berufsethos.

Das Amt für Arbeit ist auch zuständig für die Erarbeitung von Analysen und Plänen über die optimale Ausbildung des Arbeitskräftenachwuchses im Gebiet, indem es den Bedarf an Facharbeiternachwuchs entsprechend den Fünf- und Jahresplänen mit den für die Berufsausbildung zur Verfügung stehenden Jugendlichen nach Anzahl und Ausbildungsberufen bilanziert. Es veröffentlicht Angaben über eine bedarfsgerechte Berufsorientierung und organisiert die systematische Berufsberatung und Nachwuchslenkung, indem es die Betriebe und Schulen auf dem Gebiet der Berufs- und Studienberatung anleitet und deren Maßnahmen koordiniert. Das Amt ist berechtigt, Auflagen zur Einstellung bzw. Ausbildung oder Qualifizierung von Werkstätigen zu erteilen.³

(2) Spezielle Institutionen: Als Institutionen, die einen spezialisierten Beitrag zur Arbeitskräftelenkung in der DDR beitragen, sind vor allem die folgenden zu nennen:

-
- 1) Autorenkollektiv, Lexikon des Arbeitsrechts der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin 1972, S.413.
 - 2) a.a.O. S.43.
 - 3) Das Amt übernimmt auch die Lehrstellenvermittlung. Es stellt den Schulen Lehrstellenverzeichnisse zur Verfügung, aus denen die freien Lehrstellen nach Art und Anzahl zu ersehen sind.

a) Das Staatssekretariat für Arbeit und Löhne (vormals Staatliches Amt für Arbeit und Löhne) ist ein Organ des Ministerrats der DDR für die Ausarbeitung, Koordinierung und Kontrolle der Durchsetzung der staatlichen Politik auf dem Gebiet Arbeit und Löhne. Es gewährleistet die Koordinierung der Grundsatzfragen zwischen den zentralen Staatsorganen im Rahmen der langfristigen Planung bei Ausarbeitung der Hauptentwicklungsrichtungen der Arbeitsbedingungen, des Arbeitseinkommens und der Sozialpolitik. Es leitet die Ämter für Arbeit und Berufsberatung bei der Durchführung ihrer Aufgaben an. Darüber hinaus bearbeitet dieses Amt Grundlagen zur Erschließung von Arbeitskräfte reserven und zum rationalen Einsatz des Arbeitsvermögens im Zusammenhang mit der Rationalisierung und der WAO (Wissenschaftliche Arbeitsorganisation), um eine volle Ausnutzung der verfügbaren Arbeitsplätze zu gewährleisten. Zur Vorbereitung von Beschlüssen des Ministerrats und die dafür notwendige Koordinierung der Forschungsarbeit sind ihm das zentrale Forschungsinstitut für Arbeit und das Zentralinstitut für Arbeitsschutz unterstellt.

b) Die Ständige Kommission für Arbeits- und Berufsbildung ist ein Organ der örtlichen Volksvertretung und zur Vorbereitung, Durchführung und Kontrolle der Beschlüsse der Volksvertretung auf dem Gebiet der Arbeits- und Berufsbildung zuständig. Hauptaufgaben auf dem Gebiet der Arbeit sind die Beratung des Arbeitskräfteplanes, die Kontrolle des rationalen Arbeitskräfteeinsatzes in den Betrieben, die Einschränkung der Fluktuation, die Verbesserung der Arbeitszeitnutzung und der Arbeitsbedingungen. Auf dem Gebiet der Berufsbildung nimmt sie Einfluß auf die polytechnische Bildung, auf die Berufsberatung, Berufsausbildung und Qualifizierung sowie auf die Kapazitätsentwicklung der Ausbildungsstätten.

c) Das Staatssekretariat für Berufsbildung (vormals Staatliches Amt für Berufsbildung) ist ein Organ des Ministerrats, das für die Verwirklichung der Grundfragen auf dem Gebiet der Berufsausbildung der Lehrlinge sowie der Aus- und Weiterbildung der Werktätigen (ohne Hoch- und Fachschulausbildung) verantwortlich ist. Dieses Sekretariat bearbeitet inhaltliche Konzeptionen der Ausbildungsberufe und stellt entsprechende Ausbildungsunterlagen bereit. Die von ihm erlassenen Grundsätze sind für alle Organe verbindlich. Dem Se-

kretariat untersteht auch das Institut für Berufsbildung, das für die Forschung auf dem Gebiet der beruflichen Bildung und Erziehung verantwortlich ist.

d) Die Betriebsakademie ist eine staatliche Bildungseinrichtung der Erwachsenenbildung in volkseigenen Betrieben. Die Arbeitsgrundlage der Betriebsakademie ist der Qualifizierungsplan des Betriebes. Ihre Bildungs- und Erziehungsarbeit umfaßt die berufliche Weiterbildung sowie die Vervollkommnung der Allgemeinbildung.

(3) Institutionen der Forschung und Statistik:

a) Das zentrale Forschungsinstitut für Arbeit (ZFA) befindet sich in Dresden und ist dem Staatssekretariat für Arbeit und Löhne zugeordnet. Als Leitinstitut ist das ZFA verantwortlich für die vorausschauende Herausarbeitung neuer Erkenntnisse und Grundsätze. Zu diesem Zweck analysiert es ständig die Entwicklungstendenzen und leitet daraus Schlußfolgerungen für die Forschungsaufgaben ab. Forschungsschwerpunkte sind:

- Vervollkommnung von Arbeitsstudium, Arbeitsgestaltung, Arbeitsnormung,
- Entwicklung von Normativen auf dem Gebiet Arbeit und Lohn,
- Vervollkommnung der Planung und Organisation der Arbeit, vor allem auf dem Gebiet des Arbeitseinkommens, der Arbeitskräfte, der Arbeitszeit (u.a. Einfluß des wissenschaftlich-technischen Fortschritts auf die Arbeitskräftestruktur, Qualifikationsstruktur),
- Weiterentwicklung des Arbeitsrechts,
- Entwicklung von Grundsätzen zur Ausnutzung und Anwendung der Erkenntnisse der Wirtschaftsführung, der Betriebswissenschaften und moderner Methoden der Wirtschaftsführung auf dem Gebiet Arbeit und Lohn (u.a. Kybernetik, Datenverarbeitung, Operationsforschung, Netzplantechnik),
- Weiterentwicklung des Informations- und Dokumentationswesens auf arbeitswissenschaftlichem Gebiet,
- Zusammenarbeit mit den wissenschaftlichen Einrichtungen auf dem Gebiet Arbeit und Lohn der anderen Länder des RGW.

b) Das Institut für Berufsbildung (vormals: Deutsches Institut für Berufsbildung) ist die zentrale wissenschaftliche Einrichtung des Staatssekretariats für Berufsbildung zur

Erforschung von Grundsatzproblemen auf den Gebieten der Berufsausbildung und der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Das Institut plant, leitet und koordiniert die Forschung auf dem Gebiet der Berufsbildung.

c) Die Statistik auf dem Gebiet der Arbeit umfaßt monatliche, vierteljährliche und jährliche Erhebungen:

- Jährlich findet eine totale Beschäftigterhebung statt. Sie enthält Angaben über die Zahl der Beschäftigten, Beschäftigungsgruppen, Beschäftigten im Rentenalter; im Abstand einiger Jahre erfolgt die Berichterstattung über die Altersstruktur der Beschäftigten;
- monatlich und vierteljährlich findet die Arbeitskräfteberichterstattung der sozialistischen Industrie statt; sie enthält Angaben über die Erwerbspersonen differenziert nach Beschäftigtengruppen - Bruttoproduktion - Arbeitszeitbilanz - Lohnsumme - Durchschnittslohn;
- jährliche Repräsentativerhebung über Lohnentwicklung - Lohnfonds - Durchschnittslohn - Durchschnittslohn nach Lohn- und Beschäftigungsgruppen;
- jährliche Erhebung über den Bestand an automatischen und automatisierten Produktionsausrüstungen und Ermittlung der Produktionsarbeiter nach der Art ihrer Tätigkeit (nach Wirtschaftsbereichen und Eigentumsform gegliedert);
- jährliche Berichterstattung über die Ausbildung und Qualifizierung der Werk tätigen mit Angabe über die Anzahl der qualifizierten Werk tätigen entsprechend den Qualifikationsabschnitten;
- Berichterstattung über die Hoch- und Fachschulkader.

S O W J E T U N I O N ¹

(1) Die zentralen Institutionen der Arbeitskräftepolitik: Generell läßt sich sagen, daß bis in die jüngste Vergangenheit die Arbeitskräfte-Allokation für ein zentral planendes System wie die Sowjetunion in einem überraschend hohen Ausmaß durch Spontaneität bestimmt war. Wie in Kap. 3.1 fest-

1) Das Folgende stützt sich im wesentlichen wieder auf die Fallstudie UdSSR; zahlreiche Passagen wurden dieser Studie direkt entnommen.

gestellt wurde, bestanden und bestehen erhebliche Disfunktionalitäten auf dem sowjetischen "Arbeitsmarkt". Ein Grund dafür ist darin zu sehen, daß ideologische Barrieren lange Zeit die Etablierung einer staatlichen Arbeitsverwaltung verhindert haben. Ein System von Arbeitsämtern hielt man für wesensfremd in einem sozialistischen System, in dem es keine Arbeitslosigkeit und somit keine Arbeitslosenunterstützung geben konnte. In der Frühzeit der Sowjetunion hatte es eine institutionalisierte Vermittlung und Beschaffung von Arbeitskräften in Form der "Arbeitsbörsen" gegeben, die aber abgeschafft wurden.

Die 1965 begonnene Wirtschaftsreform brauchte eine beschleunigte Freisetzung von Arbeitskräften sowie eine größere Sensibilität für regionale und sektorale Disparitäten ebenso wie für ökonomische Produktivitätserfordernisse.

a) Der Gosplan ist das zentrale Planungsinstrumentarium, in das die arbeitskräfterelevanten Einzelplanungen eingebettet sind. Struktur und Funktionsweise des sowjetischen Planungssystems müssen wiederum vorausgesetzt werden.¹ Das System der Arbeitskräftebilanzierung entspricht in den Grundzügen dem der DDR (vgl. oben), wobei die DDR ihr System im wesentlichen von der Sowjetunion übernommen hatte.

Die Arbeitskräfteplanung besteht auch in der Sowjetunion daher auf der rein planungstechnischen Seite aus dem Bilanzsystem und auf der ökonomischen Seite aus lohnpolitischen Instrumenten. Eine große Rolle spielt wiederum die Lohnpolitik, da die Löhne nach sektoralen Prioritäten (z.B. Schwerindustrie, Bauindustrie) und regionalen Erfordernissen differenziert wurden.

Im 8. Fünfjahrplan 1966 - 1970 (Gosplan) wurden Anstrengungen unternommen, Investitions- und Arbeitskräfteplanung stärker zu integrieren, da ein Großteil der regionalen und sektoralen Disparitäten daraus resultierte, daß Investitionen früher oft ohne vorherige Arbeitskräftebedarfs- und Arbeitskräftebestandsplanung getätigt wurden. Man investiert nun stärker dort, wo Arbeitskräfte vorhanden sind, und das sind vor allem die Klein- und Mittelstädte (vgl. Koordinationsausschuß, Hrsg., 1974, S.166).

1) Vgl. dazu einführend: Koordinationsausschuß deutscher Osteuropa-Institute (Hrsg), Sowjetunion (Länderberichte Osteuropa I), München 1974, S.131-183.

b) Im Februar 1967 wurde schließlich - nach längerer Diskussion - in der RSFSR ein "Staatskomitee des Ministerrats der RSFSR für Nutzung der Arbeitskräfte" gebildet, dem bald Komitees in anderen Republiken folgten. Die Wiederverwendung des Begriffs "Börse der Arbeit" war ideologisch nicht tragbar und wäre sicherlich auch - in Anbetracht der vielfältigen Funktionen, welche eine staatliche Arbeitsverwaltung heute wahrzunehmen hat - nicht adäquat. Davor hatte es lediglich die sogenannte "organisierte Anwerbung" (orgnabor) gegeben, welche Arbeitskräfte vor allem in periphere Gebiete der UdSSR vermittelte, häufig Arbeitskräfte geringerer Qualifikation mit zum Teil hoher Fluktuationsneigung. Orgnabor wurde nun in die Staatskomitees integriert. (Ausführlicher zum alten System der Arbeitskräfte lenkung vgl. Fallstudie UdSSR, S.64 f.)

Die Forderung sowjetischer Wissenschaftler (vor allem Sonin) nach einem hierarchisch strukturierten gesamtstaatlichen System der sowjetischen Arbeitsverwaltung wurde nur partiell erfüllt, da die Komitees für die Nutzung der Arbeitskräfte Republikkomitees wurden, denen ein eigentliches Spitzenorgan gleicher Art auf Unionsebene fehlt. Koordinator wurde der Gosplan der Union (vgl. oben). Den republikanischen Komitees unterstehen Abteilungen für die Nutzung von Arbeitskräften bei den Exekutivkomitees der verschiedenen administrativen Ebenen bis hin zu den Städten und Stadtteilen. Neben staatlichen Bediensteten gibt es in diesem System auch eine Reihe von Freiwilligen. Im einzelnen werden folgende grundlegende Funktionen der Komitees und ihrer Organe genannt:

- Offenlegung von Arbeitskräftereserven in der Produktion;
- Umschulung von Arbeitskräften;
- sektorale und regionale Umverteilung von Arbeitskräften;
- Information der Bevölkerung über offene Stellen;
- Analyse der nicht in der gesellschaftlichen Produktion Tätigen, Vorschläge für ihren Einsatz;
- organisierte Anwerbung von Arbeitskräften und deren Übersiedlung in entfernte Gebiete, Kontrolle der zugesagten Übersiedlungsbedingungen;
- Beteiligung bei der Projektierung neuer Industriebauten, um deren beschäftigungspolitisch adäquate Sektoral- und Regionalstruktur zu erreichen.

Im Gegensatz zu dem alten orgnabor-System sind sowohl die Prüfung von Arbeitsbedingungen (vor der Vermittlung) als

auch Sanktionen bei den von Betrieben nicht eingehaltenen Arbeits- und Wohnbedingungen vorgesehen.

Hier wird also ein recht umfangreicher Katalog von Aufgaben genannt, den die sich entwickelnde Arbeitsverwaltung allenfalls allmählich erfüllen kann und der vor allem eine gute Kooperation mit anderen Institutionen der Planung, Wirtschaftsverwaltung, Statistik und vor allem auch mit den Betrieben erfordert. Zunächst einmal muß das neue System mit den bestehenden Formen (Institutionen und Methoden) der Arbeitsvermittlung harmonisiert werden. In einigen Städten wurden Abmachungen zwischen der Arbeitsverwaltung und Betrieben getroffen, wonach die letzteren auf die Veröffentlichung von freien Stellen in Massenmedien verzichten, im Regelfall dann, wenn Betriebsmanager der Auffassung sind, daß diese Form zu erheblicher Fluktuation und zu kostspieligen Wettbewerben zwischen Betrieben um Arbeitskräfte führe. Andere Betriebe bzw. Manager und auch Arbeiter wollen wiederum die alten Informationskanäle offenhalten, was nicht unverständlich ist, wenn die Friktionen bei anderen staatlichen Monopolverwaltungen (z.B. bei der Materialplanung) in Betracht gezogen werden.

Es gibt - als Experimentierfelder - lokalstaatliche Monopole der Arbeitsvermittlung in den Städten Ufa und Kaluga. Alle Betriebe und sonstigen Organisationen müssen ihre offenen Stellen an das Büro der Arbeitsvermittlung und Information in der Stadt melden. Kein Betrieb wird mit neuen Arbeitskräften versorgt, wenn die Analyse seiner Pläne und Berichte diese Arbeitskräfteanforderung nicht rechtfertigt. In Kaluga wurde sogar der Unions-Zensus von 1970 ausgewertet, um die nicht Arbeitenden ausfindig zu machen und Kontakt mit ihnen aufzunehmen. Gegen diese Maßnahme wurde aber von einigen protestiert.

Moskau und Leningrad sind Experimentierstädte anderer Art. Ganz offensichtlich ermöglicht der hohe Wohnwert dieser Städte (Zuzugsbeschränkungen) Sanktionen, die in vielen anderen Städten nicht möglich wären. Bei Verletzungen von Arbeitsdisziplin werden Arbeiter für drei Monate nach Tätigkeit und Bezahlung heruntergestuft; gleiches gilt für das Anwartschaftsrecht auf eine Wohnung. Bei dieser Bestrafung soll auf Spezialisierung und Qualifikation der Beschäftigten keine Rücksicht genommen werden. Bleiben alle obigen Maß-

nahmen wirkungslos, werden die gesetzlichen Maßnahmen gegen Parasitentum angewendet. Infolge der Verbesserung der Arbeitsverwaltung und ihrer Maßnahmen sanken in Leningrad die Fluktuationsrate und insbesondere der Anteil der Berufswechsel bei den Fluktuationen.

In einigen Städten werden in Fällen, in denen Arbeiter den Arbeitsplatz zum zweiten Mal innerhalb eines Jahres verlassen wollen, neue Vermittlungen mit Auflagen verbunden, z.B mit der Auflage, mindestens ein halbes Jahr am neuen Arbeitsplatz zu bleiben. Die Büros für Arbeitskräftevermittlung versuchen in vielen Fällen, Arbeitern von einem Arbeitsplatzwechsel abzuraten, und können auch dadurch die Fluktuation reduzieren. Nach sowjetischen Angaben ist der Fluktuationsanteil bei den staatlich vermittelten Arbeitskräften geringer als bei den "freien".

c) Die betriebliche Arbeitskräfteplanung in der UdSSR wird bestimmt durch die Produktionsziele, welche den meisten Betrieben nach wie vor von oben vorgegeben werden. Insofern ist der Zeithorizont der betrieblichen Arbeitskräfte- bzw. Personalplanung relativ kurz. Die Kritik, welche von Politikern und/oder der Wirtschaftsverwaltung an der betrieblichen Personalpolitik geübt wird, geht an der Tatsache vorbei, daß die Betriebe sich im Rahmen dieses Systems bzw. der ihnen vorgegebenen Ziele im wesentlichen rational verhalten. Das betriebliche Verhalten spiegelt nur die Art und die Prioritäten der volkswirtschaftlichen Planung wider.

Diese volkswirtschaftliche Planung sowie ihre Realisierung führen zu folgendem betrieblichen Zielverhalten, was die Arbeitskräftepolitik betrifft: Die Betriebe versuchen eine Politik des Arbeitskräftehortens zu realisieren, um ihre Produktionspläne (Produktionssolls) nicht in Gefahr zu bringen. Dafür bestehen folgende Gründe:

- 1) Produktionspläne werden - trotz gegenteiliger Forderungen höchster politischer Entscheidungsträger sowie der Betriebe - in der Phase der Realisierung verändert, und ein Zusatzbedarf an Arbeitskräften kann auftreten.
- 2) Eine arhythmische Anlieferung von Materialien führt zu Schwankungen in der Produktion und somit zu Spitzenbedarf von Arbeitskräften bei "Stoßproduktionen".

- 3) Innerbetriebliche Organisationsmängel bedeuten Arbeitszeitverluste, welche einen höheren Arbeitskräftebesatz erforderlich machen.
- 4) Betriebe müssen zum Teil Arbeitskräfte für außerbetriebliche Zwecke, z.B. Erntearbeiten, abstellen.
- 5) Nicht nur produzierte Sachgüter (Kapital) werden den Betrieben in der UdSSR relativ billig zur Verfügung gestellt - ebenso wie die Nutzung von natürlichen Ressourcen nicht entsprechend ihren volkswirtschaftlichen Kosten abgegolten werden muß -, sondern auch Arbeitskräfte sind sowohl im Hinblick auf die Effektivkosten der Ausbildung als auch auf die opportunity-costs für die Betriebe relativ billig.
- 6) Das gegenwärtige Lohnsystem erlaubt es nicht, den bei Arbeitskräftereduzierungen frei werdenden Lohn in erhöhte Durchschnittslöhne umzusetzen, Experimentierbetriebe ausgenommen.
- 7) Der bisherige betriebliche Prämienfonds war an den betrieblichen Lohnfonds gebunden, und eine Senkung des Lohnfonds (infolge reduzierter Arbeitskräftezahl) bedeutete mithin eine Senkung der betrieblichen Prämien.
- 8) Die Betriebe mußten selbst für den Wiedereinsatz frei werdender Arbeitskräfte Sorge tragen (Fallstudie UdSSR, S.80 f.)

Sowjetische Kritiker gehen daher zu Recht davon aus, daß innerhalb der sowjetischen Betriebe noch erhebliche Arbeitskraftreserven vorhanden bzw. mobilisierbar sind. Zu den oben genannten Faktoren, welche den betrieblichen Arbeitskräftebesatz erhöhen und die betriebliche Arbeitsproduktivität niedrig halten, kommt der erhebliche Rückstand der sowjetischen Betriebe bei der Mechanisierung von Hilfsproduktionen, welche 48 % aller Arbeiter binden.

(2) Grundprobleme der institutionellen Seite der sowjetischen Arbeitskräftepolitik: Zusammenfassend läßt sich zur sowjetischen Arbeitsverwaltung sagen, daß sie seit der Errichtung der ersten Komitees für die Nutzung von Arbeitskräftenressourcen (1967) Erfolge bei der sektoralen, regionalen und berufsmäßigen Lenkung von Arbeitskräften erzielen konnte. Sie konnte Mobilitäten erhöhen und gleichzeitig Fluktuationen

reduzieren sowie volkswirtschaftlich schädliche Berufswechsel zum Teil verhindern. Die Probleme der Arbeitsverwaltung resultieren daraus, daß sie bis heute keine Unionspitze erhalten hat, daß ihr Aufgabenbereich im Verhältnis zu anderen Institutionen nicht klar definiert ist und daß das gesamte System im Grunde erst im Aufbau befindlich ist, also Erfahrungsdefizite sowie Lücken in der personellen und sachlichen Ausstattung hat. Innerhalb weniger Jahre können in einem solchen System nicht annähernd genügend qualifizierte Mitarbeiter herangebildet werden, insbesondere nicht in einem System, welches generell Ausbildungsdefizite im Personalbereich hat. Historische Gründe (zwangswirtschaftliche Arbeitsverfassung der Stalin-Zeit) sowie ideologische (Leugnung von Nicht- und Unterbeschäftigung) waren maßgebend für die späte Errichtung der staatlichen Arbeitsverwaltung. Von betrieblicher Seite her hat das zentrale Wirtschaftsplanungssystem ein Verhalten des unrationellen Einsatzes der Arbeitskräfte gefördert (Arbeitskräftehortung), das zu niedrigen Produktivitäten und zur Kumulierung latenter Unterbeschäftigung führte.

Generell besteht auch im Bereich der Arbeitskräfteplanung in der UdSSR das Problem, wie sich ein Funktionalorgan als Verwalter übergeordneter Interessen (gesamtgesellschaftlicher, gesamtwirtschaftlicher, zumindest regionaler) gegenüber zum Teil mächtigen Sektoralinstanzen durchsetzen kann, die zu einem großen Teil dem Ministerrat der Union unterstehen, während die Arbeitsverwaltungen den Ministerräten der Republiken unterstehen. Man kann hier weitgehend nur vermuten, daß ähnliche Probleme wie auf dem Gebiet der sowjetischen Regionalplanung bestehen, wo die Planungsorgane nicht in jedem Falle die Daten und die Kooperationsbereitschaft von den Sektoralinstanzen bekommen, die sie benötigen (vgl. Fallstudie UdSSR, S.74).

4 BESCHREIBUNG UND WIRKSAMKEITSANALYSE AUSGEWÄHLTER
 STEUERUNGSTRUMENTE DES ARBEITSMARKTS (FRA, UNK, SWE,
 DDR, UdSSR)¹

Die folgende Gliederung hält sich an den im Kapitel 2 entwickelten Bezugsrahmen: Die Steuerungsinstrumente werden nach ihrer primären Funktion im Hinblick auf die allgemeinen AM-Probleme (Unter- und Überbeschäftigung, unterwertige und überwertige Beschäftigung) sowie nach ihrer primären Angebot- und Nachfragewirksamkeit gegliedert. Auf der Basis der länderspezifischen Analyse der Arbeitsmarktentwicklung und der vorherrschenden Arbeitsmarktprobleme sowie aufgrund der Multifunktionalität der maßgeblichen öffentlichen Steuerungsinstrumente folgt die Wirksamkeitsanalyse nicht den statistisch disaggregierten Arbeitsmarktkonten, sondern arbeitsmarktpolitischen "Schlüsselproblemen", mit denen sich alle hier ausgewählten Länder auseinandersetzen müssen. Beim gegenwärtigen Stand der Forschung sowie unter den zeitlichen wie personellen Beschränkungen dieser Studie erschien es die einzige Möglichkeit, eine große Vergleichbarkeit der Länder mit Hilfe solcher Problemkategorien herzustellen.

Nach einer Einführung in die jeweiligen Schlüsselprobleme werden die entsprechenden Steuerungsinstrumente, die ihrer Lösung oder Bewältigung dienen sollen, wieder länderspezifisch beschrieben und - soweit es der Forschungsstand oder das zugängliche Material zulassen - bewertet. Wenn es sich vom Interesse her unmittelbar anbietet, wird auch auf die Situation der BRD eingegangen.

1) Zur vergleichenden Analyse des wichtigsten kompensatorischen Steuerungsinstruments - der Arbeitslosenversicherung - kann verwiesen werden auf die detaillierte Studie: ILO (Internationales Arbeitsamt), Einkommenssicherung in Europa angesichts struktureller Änderungen, Genf 1973/74. Der Aspekt der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit wird hier nur berücksichtigt, insofern er Auswirkungen für aktive Arbeitslosigkeit hat.

4.1 Steuerungsinstrumente zur Bewältigung von Problemen der Unter- oder Überbeschäftigung¹

4.1.1 Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Information und Allokation

Problemstellung und Zielfragen

Jährlich vollziehen sich auf dem Arbeitsmarkt wesentlich mehr Bewegungen von Erwerbstätigen, als die Statistik der offenen und nachgefragten Stellen suggeriert. Experten schätzen, daß 20 bis 30 Prozent der aktiven Erwerbsbevölkerung jährlich entweder zum ersten Mal in das Erwerbsleben eintreten, oder wieder eintreten (vor allem verheiratete Frauen), oder Arbeit suchen, oder den Arbeitsplatz wechseln (ohne vorher arbeitslos gewesen zu sein), oder im Falle einer passenden Gelegenheit gerne wechseln möchten. Ein mehr oder weniger großer Teil dieser faktischen oder potentiellen Bewegungen erfolgt spontan, überraschenderweise auch in planwirtschaftlichen Systemen. Ein mehr oder weniger geringer Teil der faktisch oder potentiell Mobilien wird durch überbetriebliche Agenturen (vor allem die öffentliche Arbeitsverwaltung) vermittelt oder beraten.

Abgesehen von der geringen quantitativen Durchdringungsrate (Einschaltungsgrad) läßt auch die Qualität der öffentlichen Arbeitsvermittlung sehr zu wünschen übrig: zu wenig und zu schlecht qualifiziertes Beratungspersonal, zu wenig auf lokale Probleme zugeschnittene Informationen, mangelnde Informationsbereitschaft der Betriebe, zu lange Vermittlungszeiten, zu wenig auf die individuellen Bedürfnisse der Betroffenen zugeschnitten. Darüber hinaus hat die öffentliche Arbeitsverwaltung bis heute noch nicht ihr Wohlfahrts-

1) Es muß an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen werden, daß Steuerungsinstrumente in der Regel multifunktional sind. Die Trennung der Steuerungswirkung nach Problemen der Unter- oder Überbeschäftigung einerseits und nach Problemen der unterwertigen oder überwertigen Beschäftigung andererseits ist nur im Hinblick auf die Primärfunktionen gerechtfertigt.

image¹ abstreifen können, was für eine aktive Informations- und Allokationstätigkeit sehr hinderlich ist.

Sicherlich ist nicht jede spontane Bewegung irrational. Die Wahrscheinlichkeit, daß dabei eine suboptimale, schlechte oder gar falsche Wahl getroffen wird, scheint jedoch aus plausiblen Gründen größer. Das betrifft sowohl die subjektive als auch die gesamtgesellschaftliche Rationalität inklusive der Abstimmung beider Rationalitätsformen aufeinander. Dem Individuum ist im Durchschnitt schlechter gedient, wenn es Entscheidungen ohne Kenntnis alternativer Möglichkeiten trifft oder wenn seine Informationsquellen mit großer Wahrscheinlichkeit veraltet sind (z.B. Informationen der Eltern oder Großeltern). Je teurer die "Ware" Arbeitskraft wird (vor allem durch lange Ausbildungszeiten), desto teurer kommen der Gesamtgesellschaft Fehlqualifikationen und Fehlallokationen zu stehen². Daraus resultiert auch ein gesteigerter Bedarf an sicheren Prognosen und konsistenten Personalplanungssystemen, insbesondere im Hinblick auf hochqualifizierte Arbeitskräfte.

Im folgenden werden einige Zielfragen vorgegeben, die lediglich als Gedächtnisstütze der vergleichenden Beschreibung und Evaluierung dienen sollen; der Anspruch auf umfassende und erschöpfende Beantwortung ist damit nicht gestellt.

- Wie läßt sich eine größere Durchdringungsrate der öffentlichen Arbeitsverwaltung erreichen?
- Wie läßt sich die Vermittlung Arbeitsloser oder Arbeitsplatzsuchender beschleunigen und verbessern in dem Sinne, daß auf gute und stabile Arbeitsplätze vermittelt wird?
- Wie läßt sich das Informations-, Beratungs- und Vermittlungssystem stärker individualisieren?
- Wie lassen sich analytische Prognose- und Planungstätigkeiten verbessern?
- Wie lassen sich unnötige Fluktuationen vermeiden?

1) Vgl. dazu die Ausführungen in Kapitel 3.1 am Beispiel Großbritanniens, S.57/58.

2) Zur Illustration einige Zahlenbeispiele: Die öffentlichen Gesamtausgaben für einen Studenten bei durchschnittlicher Studiendauer betragen in der BRD 1973: bei Naturwissenschaften 158 000 DM, Medizin (mit einem Hochschulklinikanteil von 30 %) 311 000 DM, bei Sozialwissenschaften 30 000 DM.

- Wie können Betriebe und Arbeitsverwaltungen besser kooperieren, d.h. wechselseitig bessere Informationen erhalten?
- Wie können Betriebe zu längerfristiger und transparenterer Personalplanung angehalten werden?
- Wie kann die Berufsberatung für Jugendliche verbessert werden?

F R A N K R E I C H

(1) Obwohl die staatlichen Arbeitsämter in Frankreich seit 1945 ein Vermittlungsmonopol hatten, war ihre Leistung sehr gering. Man schätzte, daß der Anteil aller Einstellungen, die durch die öffentlichen Arbeitsämter vermittelt wurden, bis zur Gründung von ANPE (= Nationales Arbeitsamt vgl. Kap. 3.1) höchstens 10 % betrug. Mit ANPE hat sich einerseits die personelle Ausstattung verbessert, andererseits wurde die Funktion der Arbeitsvermittlung stärker zentralisiert. Alle offenen Stellen, die innerhalb von 24 Stunden kein entsprechendes Angebot finden, werden an die Nationale Beschäftigungsbörse nach Paris gemeldet, die ebenfalls von ANPE verwaltet wird. Diese stellt eine Liste aller offenen Stellen zusammen, die den regionalen, departementalen und lokalen Ämtern zur Verfügung gestellt wird. Auch die Stellengesuche werden zentral registriert, und das Auskunftssystem zwischen lokalen Ämtern und Nationaler Beschäftigungsbörse soll auf Computerbasis eingerichtet werden.

Das französische Vermittlungswesen hat sich seither wesentlich verbessert: Die Anzahl der realisierten Vermittlungen stieg von 644 060 (1971) auf 964 400 (1973). Wie oben schon erwähnt, sollen 1975 1 500 000 Vermittlungen erzielt werden; das entspräche einer Durchdringungsrate von 30 %. Im Verhältnis zu den potentiellen Klientelen ist dies noch ziemlich bescheiden. Französische Arbeitsmarktexperten schätzen, daß jährlich ein Bedarf von etwa 5 Millionen Arbeitsvermittlungen besteht, der sich nach Jean-Philippe Maillard wie folgt aufteilt:

- Jugendliche, die zum ersten Mal
in das Arbeitsleben eintreten: 650 000
- Frauen zwischen 30 und 40, die
wieder eine Arbeit aufnehmen wollen: 60 000

- Rentner und kurz vor der Rente Stehende, die eine adäquate Beschäftigung suchen: ?
- Landwirte, die eine andere Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen: 100 000
- ausländische Immigranten 150 000
- Personen, die im Laufe des Jahres den Arbeitsplatz gewechselt haben, ohne arbeitslos geworden zu sein: 2 500 000
- Personen, die den Arbeitsplatz nicht gewechselt haben, aber wechseln wollten: 1 000 000
- nichtaktive Personen, die Arbeit wünschen, ohne aber eine solche aktiv gesucht zu haben: 750 000
(nach Puel 1971, S.249)

Außerdem sind die realisierten Arbeitsvermittlungen mit Vorsicht zu bewerten. Da die französische Planification für jedes Jahr Zielindikatoren angibt, besteht die Tendenz, um Erreichung dieser Zahl willen die Qualität der Arbeitsvermittlungen zu vernachlässigen. Untersuchungen zur Qualität des französischen Vermittlungswesens sind nicht bekannt.

(2) Das Informations- und Berufsberatungswesen ist in Frankreich noch nicht zufriedenstellend gelöst. Der Bericht der Beschäftigungskommission im Jahre 1973 kritisiert folgende Punkte:

- das Nichtvorhandensein einer zentralen staatlichen Autorität, die für Koordination und Anregung des ganzen Berufsberatungswesens zuständig ist sowie die Nichtexistenz von Richtlinien und einheitlichen Definitionen;
- mangelnde Analyse und Bewertung der gesellschaftlichen Bedürfnisse,
- das Ignorieren vorhandener Forschungsergebnisse,
- die regional ungleich verteilten Informationsdienstleistungen.

Der Bericht empfiehlt, die Informations- und Berufsberatungsfunktion stärker zu zentralisieren, ein geschlossenes Netz von Informationsämtern aufzubauen, wobei an ANPE als zentrale Institution angeknüpft werden soll, sowie die Schaffung eines Nationalen Berufsberatungsbüros unter der Direktion des Arbeitsministeriums.

(3) Der statistische Apparat läßt ebenfalls zu wünschen übrig: Z.B. fehlt eine prozeßorientierte Statistik, welche die wirklichen Bewegungen auf dem AM wiedergibt; auch der Austritt von ausländischen Arbeitskräften wird nicht registriert; zu wenig ist über die Selbständigen bekannt. Eine Gruppe "Statistik und Methoden" bei der Beschäftigungskommission beim Plankommissariat hat ein Verbesserungsprogramm vorgeschlagen, das auch für die BRD-AM-Statistik ausgewertet werden sollte.

(4) Die für Beschäftigung zuständigen Regierungsbehörden auf Departements-Ebene haben seit einer Verordnung vom 24. Mai 1945 das Recht, im Falle von Massenentlassungen rechtzeitig informiert zu werden und solche zu genehmigen. Dieses Instrument vorbeugender Maßnahmen im Falle von Massenentlassungen hat sich freilich bislang wenig bewährt, da es entweder in Vergessenheit geriet oder da das Verfahren und die rechtliche Situation nicht klar genug festgelegt waren.

(5) Mit einem Gesetz vom 12. Juli 1971 erhalten die französischen Arbeitsämter eine weitere Möglichkeit zur besseren Durchdringung des Arbeitsmarktes: Betriebe, die in der Presse offene Stellen anonym veröffentlichen, sind verpflichtet, Namen und Adresse des Unternehmens dem Leiter der entsprechenden Presse anzugeben, der diese Informationen wiederum an das entsprechende Arbeitsamt weiterleiten muß. Dieses Gesetz verbietet auch die Erwähnung von Altersgrenzen bei der öffentlichen Suche nach Arbeitskräften.

(6) Ein leidiges Problem stellen auch für die französische Arbeitsverwaltung private Arbeitsverleihfirmen dar, die Arbeitskräfte auf Zeit und gegen Gebühren verleihen. Die Gefahr besteht auch in Frankreich, daß diese Firmen sich zu echten Vermittlungsagenturen entwickeln. Ein Gesetz vom 3. Februar 1972 beschneidet die Möglichkeiten solcher Firmen und soll bewirken, daß sie wirklich nur Verleih von kurzfristiger Zeitarbeit betreiben. Nur noch in den folgenden Fällen kann sich ein Betrieb an solche Firmen wenden: zeitweilige Abwesenheit eines ständigen Mitarbeiters (also Vertretung); bei Kündigung Besorgung einer Vertretung, bis der neue ständige Mitarbeiter kommt; betriebliche Stoßzeiten; dringende Arbeiten, die sofort erledigt werden müssen (vgl. OECD-Report France, 1973, S.120 f.).

(7) Ein präventives Steuerungsinstrument, dessen tatsächliche und potentielle Funktion hier freilich nicht diskutiert werden kann, liefert die Arbeitskräftebilanzierung im Rahmen des Modells FIFI (physico-financier). Es stellt Prognosen des Arbeitskräftepotentials und des Bedarfs gegenüber und ermittelt so auf nationaler Ebene (und nach Branchen disaggregiert) Engpässe und Arbeitskraftüberhänge. Eine Auswertung der bisherigen Erfahrungen dieses Modells ist aber für die BRD zu empfehlen.

G R O S S B R I T A N N I E N

(1) Es ist nochmals in das Gedächtnis zurückzurufen, daß bei den jüngsten Reformen in Großbritannien konsequent versucht wird, die aktiven Arbeitsmarktfunktionen von den kompensatorischen Steuerungsinstrumenten (Arbeitslosenversicherung, -hilfe) und von anderen Routinetätigkeiten zu trennen. Dies scheint eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreichere Arbeitsvermittlung und Berufsberatung zu sein, die auch für die BRD zu empfehlen ist. Darüber hinaus fällt beim britischen System eine zunehmend horizontale und vertikale Differenzierung (funktionale Differenzierung) der Vermittlungsdienste auf: horizontale Differenzierung meint Spezialisierung der Vermittlung auf bestimmte berufliche Fachgruppen oder Altersgruppen; vertikale Differenzierung meint die weitere Aufspaltung von Funktionen in speziellere (wie Aufspaltung der Vermittlungsfunktion in Informationssammlung und -aufbereitung, Routinevermittlung, Vermittlung für "schwierige Fälle"), die wiederum von Spezialisten oder speziellen Institutionen übernommen werden. Eine sorgfältigere Studie über das neue britische Vermittlungs- und Beratungssystem wäre daher zu empfehlen, allerdings erst nach einigen Jahren, nachdem Erfahrungen gesammelt werden konnten.

Es wurde auch ein spezieller Beratungsdienst für Erwachsene eingerichtet, der nun in den meisten größeren Städten vorhanden ist; auch er steht noch im Experimentierstadium. Erwerbstätige, die das Bedürfnis haben, den Arbeitsplatz oder Beruf zu wechseln, können dort um Rat fragen. Experimente, psychologische Tests als Hilfsmittel zu verwenden, haben sich als nützlich erwiesen.

(2) Um Vermittlungen zu beschleunigen und um ihre Qualität zu erhöhen, werden zur Zeit zentralisierte Vermittlungsdienste auf Computerbasis (on-line) analysiert und in Nordost-London vorgetestet.

(3) Ein Off-line-System findet schon in ganz London Anwendung: Alle gemeldeten offenen Stellen stehen binnen 24 Stunden allen Londoner Arbeitsämtern auf Mikrofilm zur Verfügung, die dann vom Beratungspersonal auf Sichtgeräten gelesen werden können. Es ist auch daran gedacht, in den eingerichteten Selbstbedienungszentren solche Sichtgeräte zum individuellen Gebrauch zur Verfügung zu stellen.

(4) Um die Informationen über angebotene und nachgefragte Stellen wechselseitig kompatibler und differenzierter zu machen, wurde vom Arbeitsministerium 1972 ein neues Klassifikationssystem entwickelt (Classification of Occupations and Directory of Occupational Titles = CODOT). Es erlaubt dem Vermittlungsdienst, genauere Informationen über die Bedürfnisse der Nachfrager nach Arbeit und über die Stellengesuche zu erhalten, eine Voraussetzung für schnellere und gezieltere Vermittlung. Dieses Klassifikationssystem enthält 11 000 verschiedene Job-Titel und klassifiziert 3 500 verschiedene Berufe nach Arbeitsinhalten und nach einem Prinzip, das von der ILO (International Labour Organisation) übernommen wurde.

(5) Wie schon erwähnt, ist das neue britische Informations- und Allokationssystem noch zu neu, um Funktion und Wirksamkeit analysieren zu können. Die neu eingerichteten Jobzentren scheinen aber beträchtlichen Erfolg zu haben. Sie zeigen im Vergleich zu den alten Ämtern im Durchschnitt einen 40-prozentigen Anstieg der gemeldeten offenen Stellen sowie einen 50-prozentigen Anstieg der Vermittlungen. Besonders hervorzuheben ist die Zahl der Stellengesuche von "noch Beschäftigten", welche die neuen Dienstleistungen in Anspruch nehmen: Sie liegt um 250 % über der Zahl, die für die alten Arbeitsämter ermittelt wurde (vgl. Fallstudie UNK, S.50 ff.).

S C H W E D E N

(1) Wie in der BRD sind die Arbeitslosen in Schweden verpflichtet, die Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung in Anspruch zu nehmen. Im schwedischen Arbeitsvermittlungssystem sind folgende Punkte hervorzuheben:

a) Jede Person, die Schwierigkeiten bei der Stellensuche hat, kann einen individuellen Vermittlungsdienst erhalten. In diesem Fall sucht das Arbeitsamt aktiv nach einer Stelle für die Betroffenen (durch Telefonanrufe, Anzeigen etc.) und beschränkt sich nicht auf das Puzzlespiel, Angebote auf Nachfragen "aufzulegen", um dann zu sehen, ob es paßt oder nicht. Auch die individuelle Beratung wird in diesem Fall verstärkt, etwa durch psychologische Tests, intensive Beratungsgespräche oder Beratung für etwaige Umschulung, Fortbildung und Umzug.

b) Die Möglichkeiten, auf die Rekrutierungspolitik von Betrieben Einfluß zu nehmen, scheinen etwas größer zu sein als in der BRD. Es gibt Regelungen, die es der Arbeitsverwaltung erlauben, Arbeitgeber zu bewegen, bei der Rekrutierung neuer Arbeitskräfte bestimmte Bewerber zu nehmen. Ein Mittel, auf Timing und Zusammensetzung der Rekrutierung Einfluß zu nehmen, sind Baugenehmigungen, die in der Entscheidung der regionalen Arbeitsämter liegen. Die schwedische Arbeitsvermittlung ist auch ermächtigt, den Anteil alter Arbeitnehmer eines Betriebes zu kontrollieren: Wenn das Durchschnittsalter des betrieblichen Personals unter dem allgemeinen Durchschnitt liegt, kann das entsprechende Arbeitsamt darauf einwirken, daß ein größerer Anteil älterer Arbeitnehmer eingestellt wird. Dies soll durch Beratung und durch freiwillige Übereinkünfte erfolgen; notfalls kann aber das Arbeitsamt die Einstellung von Arbeitern verbieten, wenn sie nicht von den Arbeitsbehörden bewilligt ist.

Ähnlich wie § 8 AFG enthält das Gesetz für spezielle Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Juni 1974) die Verpflichtung der Betriebe, größere Entlassungen aufgrund von Produktionsbeschränkungen oder technologischer Reorganisation an die regionalen Arbeitsämter im voraus zu melden. Eine solche Vorwarnung gab es schon Ende der sechziger Jahre: Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände hatten eine Übereinkunft, bei größeren Entlassungen das Reichsamt für Arbeit im voraus davon zu unterrichten.

(2) Nach Schätzungen¹ sind in Schweden jährlich etwa 1,7 Millionen Arbeitsplätze neu zu besetzen. Setzt man diese Zahl in Beziehung zu der Erwerbsbevölkerung (ca. 4 Mill.), dann läßt sich daraus schließen, daß jährlich 42 % der Erwerbsbevölkerung entweder neu oder wieder ins Erwerbsleben eintreten oder den Arbeitsplatz wechseln oder aus dem Erwerbsleben austreten. Von den jährlich 1,7 Millionen offenen Stellen werden etwa 1,2 Millionen über den externen Arbeitsmarkt rekrutiert; der interne Arbeitsmarkt (betriebsinterne Allokation) beträgt also etwa 13 % des gesamten Arbeitsmarkts. Von den 1,2 Millionen extern Rekrutierten werden etwa 60 % durch die öffentliche Arbeitsverwaltung vermittelt; es handelt sich hier hauptsächlich um offene Stellen für Arbeiter oder für Angestellte in Routinefunktionen. 70 Prozent der Arbeitslosen werden durch die öffentliche Arbeitsverwaltung vermittelt; dagegen benutzen nur 30 Prozent der freiwilligen Wechsler die Arbeitsverwaltung.

Obwohl also die schwedische Arbeitsverwaltung im Verhältnis zu anderen Ländern eine überdurchschnittlich gute Durchdringungsrate hat, unternahm das Reichsamt für Arbeit (AMS) in den letzten Jahren verstärkte Anstrengungen, um das Informations- und Vermittlungssystem zu verbessern. AMS geht dabei von der Einschätzung aus, daß die zunehmende durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit durch eine größere Durchdringung des Arbeitsmarktes wieder reduziert werden könne und daß der Ausbau des Informationssystems sowie die Verbesserung der Transparenz des Arbeitsmarkts eine ökonomisch wie sozial optimalere Allokation der Arbeitskräfte bewirke. Im Jahre 1973/74 wurde eine Sachverständigenkommission (unter Einschluß von Repräsentanten der Arbeitsmarktgruppen) beauftragt, die Situation des schwedischen Informations- und Allokationssystems zu untersuchen und Vorschläge zur Verbesserung zu unterbreiten. Der Bericht erschien im Oktober 1974.

Neben einer Fülle von Details über das Informations- und Suchverhalten von Erwerbstätigen oder Arbeitslosen, deren praxeologischer Wert freilich oft bescheiden oder gleich Null ist, konzentrieren sich die Empfehlungen dieser Kommission auf vier Schwerpunkte:

1) Vgl. Jan Johannesson, "Information and Allocation on the labour market. An attempt to sum up the recent discussion in Sweden", in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.), Proceedings ... , a.a.O.

- (a) auf die Verbesserung des individuellen Vermittlungsdienstes durch Erweiterung der quantitativen und qualitativen Informationen der offenen Stellen: statt der lokalen Joblisten werden nun nach und nach jeden Tag regionale Joblisten zusammengestellt und mit Computerhilfe systematisch und graphisch besser geordnet; diese Listen dienen der Selbsthilfe von von Jobsuchenden, so daß sich der Vermittlungssachbearbeiter intensiver solchen Fällen widmen kann, die größere Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche mit sich bringen;
- (b) Rationalisierung und Flexibilisierung der Informationsverarbeitung mit Hilfe von "Mikrofiches", das sind Mikrofilme von der Größe 11 x 15 cm, die den Informationsgehalt von 100 DIN-A4-Bogen speichern können; die Informationen können direkt vom Computer übertragen und mit Hilfe von Sichtgeräten gelesen werden; abgesehen vom Rationalisierungseffekt können solche "Mikrofiches" zur selektiven Informationsverarbeitung verwendet werden: Informationen können nach bestimmten Kriterien (z.B. alle Teilzeitangebote verschiedener Berufe oder alle offenen Stellen, die keine besondere Qualifikationen verlangen) geordnet oder abgerufen werden;
- (c) Verbesserung und Erweiterung des computerunterstützten Beratungs- und Vermittlungsdienstes: Bis 1980/81 soll die automatische Vermittlungstätigkeit ("job-matching") und die automatische Mensch-Maschine-Vermittlung (Computer-Dialog-System für kompliziertere Fälle) ausgebaut sein; die lokalen Arbeitsämter sind dann über Terminals on-line mit den regionalen Computerzentralen (und eventuell auch mit einer nationalen Computerzentrale) verbunden¹ (vgl. auch nachfolgenden Exkurs);

Fußnote 1) s. S. 131.

(d) um die Informationsbasis der Arbeitsämter zu verbessern und vor allem, um Reste des Wohlfahrt-images der Arbeitsämter abzustreifen, schlägt die Kommission vor, die Betriebe gesetzlich zu verpflichten, offene Stellen, die über den externen Arbeitsmarkt zu besetzen sind, an die Arbeitsämter zu melden. Da die Informationsverarbeitungskapazität der Arbeitsämter zur Zeit noch nicht ausreicht, soll diese Meldepflicht stufenweise eingeführt werden; die Verabschiedung eines Gesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 1976 ist mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten; von der Meldepflicht sollen ausgenommen werden: betriebsintern zu besetzende Stellen, Stellen im Rahmen institutionalisierter Karrieren (vor allem im öffentlichen Dienst), nur für kurze Zeit zu besetzende Stellen, politische Stellen und Stellen in Kleinbetrieben (mit 1-2 Beschäftigten).

(3) Erwähnenswert im Hinblick auf das Informationssystem erscheint noch das sog. "Arbeitskraft-Barometer": Jährlich im September werden Daten für die Nachfrage nach Arbeitskräften mit längerer Ausbildung und für bestimmte Berufe erhoben (vor allem durch Unternehmensbefragung). Die Verantwortung der Erhebung und Aufbereitung liegt beim Konjunkturforschungsinstitut, die regionalen Arbeitsämter sind dabei aber beteiligt.

Schließlich ist auf die vierteljährlichen Berichte der regionalen Arbeitsämter hinzuweisen, in denen die lokale und regionale Arbeitentwicklung einschließlich der Vorwarnung bei drohenden Personalkürzungen enthalten ist.

Fußnote 1) von S. 130

Zum Ausbau des computerunterstützten Informationssystems in Schweden vgl. den ersten Bericht einer Expertenkommission: "Arbetsförmedling med ADB-resurser. En utvecklingsplan. Rapport 1", Arbetsmarknadsstyrelsen, Stockholm, Oktober 1974, 399 S.

Exkurs: Der Aufbau eines computergestützten Informationssystems in den USA. Erste Erfahrungen

Die Erfahrungen der ersten Phase des amerikanischen Informationssystems, der Errichtung von lokalen Job-Datenbanken, wurden von Ullman/Huber (1973) in teilnehmender Feldforschung sorgfältig ausgewertet und kritisch gewürdigt. Einige Ergebnisse hieraus sollen zitiert werden:

Die amerikanische Arbeitsverwaltung sieht ein sechsstufiges Vorgehen zur Errichtung eines am Ende national vernetzten Informationssystems vor (Phased Implementation Progression, PIP):

1. In 36 großen lokalen Arbeitsmärkten wurden Job-Banken auf Off-Line-Basis errichtet, wobei den einzelnen Job-Banken ein relativ großer experimenteller Spielraum zugebilligt wurde (1968-1970).
2. Die zweite Phase sah eine Erweiterung der lokalen Job-Banken für alle Städte ab 250 000 Einwohner vor. Binnenstaatliche Job-Banken-Zentren sollten bis 1971 die erste Vernetzungsstufe lokaler Job-Banken herstellen. Diese sollten wiederum bis Januar 1973 durch zwischenstaatliche, regionale Job-Bank-Zentren auf der nächst höheren Stufe vernetzt werden.
3. In der dritten Phase soll das bestehende Netzwerk konsolidiert und weiterentwickelt werden. Die Weiterentwicklung betrifft vor allem die qualitative Verbesserung der Informationen über offene Stellen und Nachfragen nach Arbeitsplätzen.
4. In dieser Phase (1971-1974) soll die Vermittlung auf der Basis von Computer-Job-Listen durch ein "Job-Matching" der Computer selbst ergänzt und unterstützt werden (Batch Mode Matching).
5. In dieser Phase (ursprünglich für 1974-75 geplant) soll die Vermittlung auf "On-Line-Matching" umgeschaltet werden. Das heißt, der Vermittler arbeitet nicht mehr auf der Basis von Job-Listen, sondern er gibt die relevanten Merkmale z.B. eines Bewerbers in den Computer ein und erhält dann (über Terminal oder Sichtgerät) eine mögliche Reihe von offenen Stellen, aus denen er auswählen kann.

6. In der sechsten Phase, deren Implementierung ursprünglich für das Jahr 1975 vorgesehen war, sollte die optimale Computervermittlung (optimum matching) eingeführt werden. Im Unterschied zur fünften Phase, die auf einem sequentiellen Ansatz basiert, wird hier mit einem synoptischen Ansatz operiert. In der sequentiellen Optimierung wird eine Bewerbung nach der anderen verarbeitet; ein auf diese Weise vermittelter Job steht so für nachfolgende Bewerber nicht mehr zur Verfügung, auch wenn er für einen Nachfolgenden verhältnismäßig optimaler gewesen wäre. Dieser Nachteil kann durch eine synoptische Vermittlung ausgeschaltet werden, weil hier alle Angebote und Nachfragen zugleich verarbeitet werden. Die Vernetzung soll in dieser Phase schließlich noch durch ein nationales Job-Bank-Zentrum abgeschlossen werden.

Die oben erwähnte Studie bezieht sich nur auf die erste Phase, kann also keine allgemeinen Aussagen über die Wirksamkeit des ganzen Informationssystems machen. Die Ergebnisse im Hinblick auf die Wirksamkeit der ersten lokalen computerunterstützten Job-Banken sind weitgehend negativ: Es konnte weder eine Verbesserung der Effizienz der Arbeitsvermittlung festgestellt werden (Hauptkriterien: Schnelligkeit und Vermittlung in besser bezahlte Jobs), noch eine Verbesserung der Dienstleistungen für behinderte und benachteiligte Arbeitskräfte, noch eine Reduktion friktioneller oder struktureller Arbeitslosigkeit, noch konnte eine größere Einschaltquote der Arbeitsvermittlung erreicht werden.

Die Autoren führen einige Gründe für dieses überraschende Ergebnis an; die wichtigsten sollen kurz genannt werden:

- Job-Banken erweitern zwar das quantitative Ausmaß an Informationen, d.h., das Spektrum potentieller offener Stellen pro Bewerber wird vergrößert. Diese Art von Informationserweiterung ist aber für unqualifizierte und angelernte Arbeiter von geringem Nutzen. In einer Arbeitsmarktsituation mit Arbeitskräfteüberschuß reicht es für einen Unternehmer völlig aus, die offenen Stellen für niedrig qualifizierte Arbeiter an einer einzigen und der nächst gelegenen Vermittlungsstelle anzumelden. Im umgekehrten Falle, in der Situation der Arbeitskräfteknappheit, braucht ein Bewerber um einen qualifizierten Job keine Informationen, die über die Kenntnisse der lokalen Vermittlungsstelle hinausgehen.

Diese Argumentation impliziert freilich, daß Job-Banken von um so größerem Nutzen sein können, je höher die nachgefragte oder angebotene Qualifikation ist; eine Hypothese, die von den obigen Autoren nicht getestet wurde.

- Lokale Job-Banken verbessern nicht die Qualität der Informationen; praktisch - wenigstens vorläufig - bieten sie Informationen von geringerer Qualität an; dies ist also kein prinzipielles Argument gegen Job-Banken.

- Durch die erhöhte Transparenz des Arbeitsmarktes wird die Fähigkeit Behinderter oder anderweitig Benachteiligter, auf dem Arbeitsmarkt zu konkurrieren, weiter verschlechtert: Je größer die Zahl der potentiellen Bewerber um einen Arbeitsplatz ist, desto geringer ist die Chance Benachteiligter, sich auf dem Arbeitsmarkt durchzusetzen; konnte früher eventuell ein Arbeitsplatz besetzt werden, weil Arbeitskräfte mit größerer "Verwertungsqualität" davon nicht wußten, fällt nun diese "Chance durch Nicht-Informiertheit" weg.

In einer Gesellschaft, die an optimaler Verwertung der Produktionsfaktoren (mithin auch des Produktionsfaktors Arbeit) im Sinne des monetären Nutzenkalküls orientiert ist, bedeutet also Erhöhung der Transparenz eine Verschlechterung der Situation von Problemgruppen. Eine sozialpolitisch orientierte, aktive Arbeitsmarktpolitik muß also ernsthaft nach Mitteln und Wegen suchen, wie solche negativen Nebeneffekte vermieden werden können. Die Autoren glauben aber, daß sich aus den experimentellen Erfahrungen der lokalen Job-Banken einige relativ gesicherte Erkenntnisse zur Verbesserung des Informationssystems ableiten lassen. Da sich das computer-unterstützte Informationssystem der BRD noch im Anfangsstadium befindet, scheinen mir die wichtigsten Ergebnisse in dieser Hinsicht erwähnenswert:

- Die Effizienz der computer-unterstützten Arbeitsvermittlung erwies sich dort am größten, wo die Funktionen der Entgegennahme von Angeboten und die Bearbeitung von Nachfragen getrennt wurden.
- Die Effizienz der Arbeitsvermittlung war dort am größten, wo die Beziehungen der Arbeitsverwaltung zu den Betrieben am stärksten gepflegt wurden.
- Jeder Vermittler sollte die computer-gedruckten Joblisten verfügbar haben.
- Die Effizienz der Arbeitsvermittlung war dort am größten,

wo die Arbeitsverwaltung am stärksten lokal dezentralisiert war; das heißt, es ist besser, mehrere lokale Vermittlungsbüros zu unterhalten als wenige und zentral gesteuerte.

- Die Kontrolle der Vermittlungsergebnisse über einen zentralen Telephondienst hat sich als nicht effizient erwiesen. Andere Kontrollinstrumente müssen gefunden und implementiert werden.
- Quantitative und qualitative Ergebnisse der Arbeitsvermittlung müssen laufend ermittelt und gespeichert werden, um die Auswirkungen organisatorischer Änderungen und den Einsatz neuer Instrumente kontrollieren zu können.

D E U T S C H E D E M O K R A T I S C H E R E P U B L I K

(1) Das Steuerungssystem der Information und übertrieblichen Allokation ist in der DDR weitgehend identisch mit dem volkswirtschaftlichen Planungssystem, insbesondere dem System der Arbeitskräftebilanzierung, das im Kapitel 3.2 in seinen Grundzügen skizziert wurde. Spezielle Vermittlungs- und Beratungsdienste für "Arbeitslose" gibt es nicht. Freigesetzte Arbeitskräfte werden weitgehend durch die betrieblichen Personalplanungssysteme "umgesetzt". Die nachträgliche Regulierung von Fehlallokationen aufgrund des Lohnsystems, mangelnder Verbindung von Investitions- und Arbeitskräfteplanung wird weiter unten behandelt. Darüber hinaus gibt es aber auch, wie in 3.1 ebenfalls beschrieben, ein hohes Maß an spontaner Mobilität (Fluktuation); ihre Beeinflussung hat eine Diskussion über die Reform der Ämter für Arbeit ausgelöst, die interessante Aufschlüsse zu Tage bringt.

(2) Die Zielrichtung dieser Diskussion ist klar: Da das größte Problem die Arbeitskräfteknappheit ist, versuchen die DDR-Planer, an allen möglichen Stellen Arbeitszeit buchstäblich herauszuschinden¹ und der Verschwendung von Arbeitszeit und Arbeitskraft auf den Leib zu rücken. Große Einsparung von Arbeitszeit wird von einer Einschränkung der Fluktuation, vor allem von jährlich wiederholter Fluktuation, erwartet. Es ist erkannt worden, daß dazu eine größere Einwirkungsmöglichkeit

1) Dazu ein Stimmungsbericht aus dem Neuen Deutschland vom
Forts. d. Fußnote s.S. 136

der Ämter für Arbeit auf die Betriebe erforderlich ist:

"Die Meldung freier Arbeitsplätze und ihrer Besetzung ist den Betrieben nicht zwingend vorgeschrieben, so daß die Mehrzahl der Ämter nur einen unvollständigen Überblick darüber hat. Damit fehlt ihnen eine wichtige Grundlage für den Informations- und Beratungsdienst. Auch für Werkstätige, die mehrmals fluktuieren, gibt es - soweit es sich nicht um ausgesprochene Arbeitsbummelanten handelt - keine obligatorische Vermittlung von Arbeitsplätzen." (Bastian/Grund/Müller, "Probleme der Beeinflussung der Fluktuation durch die Ämter für Arbeit", in: Sozialistische Arbeitswissenschaft, H. 3/1973, S.191)

Aus dem Zentralen Forschungsinstitut für Arbeit (Dresden) ist nun eine Reihe von Vorschlägen entwickelt worden, um diese Situation zu ändern. Danach sollen Betriebe den für den Wohnsitz zuständigen Rat des Kreises - Amt für Arbeit - sofort schriftlich in Kenntnis setzen, wenn ein Werkstätiger, der weniger als 12 Monate im Betrieb beschäftigt ist, das Arbeitsverhältnis freiwillig kündigt. Das Amt für Arbeit hätte dann

Forts. d. Fußnote v. S. 135

2.11.1974, S.1: "Die Brigaden Otto und Lindemann aus dem VEB Baureparaturen Brandenburg stellen sich im sozialistischen Wettbewerb das Ziel, durch höhere Arbeitsdisziplin, bessere Arbeitsorganisation und Senkung der Ausfallzeiten eine Arbeitsstunde pro Woche zu gewinnen und sie für die Verwirklichung zusätzlicher Planaufgaben einzusetzen. Unter der charakteristischen Bezeichnung 'Arbeiterlehre' wurde diese Initiative von vielen anderen aufgegriffen. Inzwischen reihten sich im Bezirk Potsdam mehr als 28 000 Werkstätige in die Bewegung ein. Schon jetzt ist ein materieller Nutzen von weit über zehn Millionen Mark nachgewiesen. ...

Erwin Neumann aus Hennigsdorf hob dabei hervor, daß gutem Lohn solide Leistung gegenüberstehen muß. Auch für die Minute vor der Pause, für die Stunde vor Schichtschluß, für den Nachmittag vor dem Wochenende, so stellte er fest, wird ordentliches Geld bezahlt. Man kann hinzufügen: Auch für den Monat vor dem Jahresende! In diesem Sinne sehen jetzt viele Arbeitskollektive sehr aufmerksam darauf, daß die gesetzlichen Regelungen der Arbeitszeit für die letzten Dezembertage verwirklicht werden. ... "

die Aufgabe, noch vor Ablauf der Kündigungsfrist

- die Ursachen der Kündigung zu erforschen und, soweit sie beim Betrieb liegen, dort Veränderungen zu veranlassen;
- nochmals zu versuchen, den Werkträgern zu überzeugen, an seinem Arbeitsplatz zu verbleiben;
- ihn bei der Wahl eines für ihn geeigneten Arbeitsplatzes und beim Abschluß eines Qualifizierungsvertrages zu unterstützen;
- ihm dabei einen den volkswirtschaftlichen Erfordernissen entsprechenden Arbeitsplatz zu vermitteln.

Um zu vermeiden, daß solche Werkträger, ohne auf die Einladung des Amtes zu reagieren, durch Betriebe eingestellt werden, wird vorgeschlagen, für den genannten Personenkreis die Einstellung von der Zustimmung des Amtes für Arbeit abhängig zu machen.

Um die Vermittlungsmöglichkeiten der Ämter für Arbeit zu verbessern, wird vorgeschlagen, die Betriebe in Zukunft zu verpflichten, den zuständigen Ämtern für Arbeit die freien Stellen einschließlich der für die Besetzung erforderlichen Bedingungen (Qualifikation, Gesundheitszustand, Arbeiterschwernisse, Arbeitszeit, Lohn usw.) mitzuteilen. Auch Regional- und Sektorpolitik sollen unterstützt werden:

"Für die Konzentrationspunkte und Ballungsgebiete müßte durch das zuständige Bezirksamt zusätzlich festgelegt werden, welchen angrenzenden Kreisen ebenfalls die freien Stellen mitzuteilen sind. Das ist deshalb erforderlich, um einerseits das notwendige Einzugsgebiet der Schwerpunktbetriebe zu sichern und andererseits vorsprechenden Bürgern auch überkreislich bessere Angebote unterbreiten zu können. Gleichzeitig müßte das Bezirksamt das Recht haben, festzulegen, ob alle Betriebe bzw. welche Betriebe freie Stellen zu melden haben. Letztere Einschränkung könnte vor allem in industriellen Ballungsgebieten im Interesse einer Konzentration auf Schwerpunkte erforderlich werden. Bei Besetzung der freien Stellen müßte das zuständige Amt informiert werden." (Bastian/Grund/Müller, a.a.O., S.196)

(3) Die DDR-Planer gestehen freimütig, daß die gegenwärtig angewandten Planungsmethoden noch keine befriedigenden Ergebnisse bringen. Die Benutzung von komplexen Arbeitskraftmodellen, an denen derzeit gebastelt wird, ist noch nicht möglich: Nüchtern wird festgestellt, daß es sich bei aller Praktikabilität der entwickelten Planungsinstrumente um theoretische Prinziplösungen auf hoher Abstraktionsebene handelt, deren Überführung in die Praxis noch nicht möglich ist. Aus dieser grundsätzlichen Einsicht wird gefolgert, daß die Strategie nicht eine Perfektionierung globaler Modelle sein kann, sondern daß eine Vielzahl von Verfahren und Anstrengungen auf verschiedenen Ebenen anzustreben ist. Der Flaschenhals wird vor allem in der betrieblichen Bedarfsplanung der Arbeitskräfte gesehen.

Den ersten Ansatzpunkt, die Schwierigkeiten makroökonomischer Jahresplanung zu überwinden, bietet nach dem Stand der heutigen Überlegungen die Entwicklung einer betrieblichen Arbeitsplatzstatistik, die dann nach und nach auf gesamtgesellschaftliche Ebene zu aggregieren wäre. Freilich fangen die Schwierigkeiten schon bei der Definition "Arbeitsplatz" an.¹ Außerdem erweist sich die Arbeitsplatzmethode für sich allein als unzureichend. Der Arbeitsorganisation muß ebenfalls eine große Bedeutung beigemessen werden. Eine ausführliche Erörterung der zur Zeit laufenden Diskussionen und Modellansätze verbietet sich im Rahmen dieser Arbeit. Eine Aufarbeitung des diesbezüglichen Forschungsstandes würde sicherlich auch für die BRD interessante Aufschlüsse bringen.

1) Einen Definitionsvorschlag macht das Autorenkollektiv 1973, Probleme der Proportionalität ... : "Ein Arbeitsplatz sind die bei bestehender Fertigungs- und Arbeitsorganisation durch vorhandene Grundmittel gesicherten Bedingungen für das notwendige Wirksamwerden einer Arbeitskraft als Teilfunktion des betrieblichen Gesamtarbeiters. Es ist anzustreben, daß diese Arbeitsplätze nach den Grundsätzen der wissenschaftlichen Arbeitsorganisation bestimmt werden." (S.29)

S O W J E T U N I O N

(1) Seit der Reform der sowjetischen Arbeitsverwaltung sind im Hinblick auf folgende Problemfelder deutliche Erfolge zu verzeichnen:

- Rückgang der Fluktuation,
- Rückgang der Berufswechsel,
- Rückgang der Friktionsarbeitslosigkeit,
- positive Einwirkung auf die betriebliche Arbeitskräfteplanung.

Die ersten drei Faktoren lassen sich statistisch belegen und sind ohne weiteres einsehbar (Fallstudie UdSSR, S.69 f.). Bei der Friktionsarbeitslosigkeit z.B. werden Zeiten von 25 bis 30 Tagen genannt (im Falle von freiwilligem Arbeitsplatzwechsel), ein Bruchteil dieser Zeit hingegen bei staatlich vermittelten Wechseln.

Schwieriger zu bewerten ist die Einwirkung auf die betriebliche Arbeitskräfteplanung. Positiv war sicherlich die Stabilisierung der Belegschaften. Qualifikationsgerechtere Einsätze von Arbeitsplätzen steigern die Arbeitszufriedenheit, und beide obigen Faktoren zusammen erhöhen die Arbeitsproduktivität. Wesentlich komplexer hingegen ist die Frage, inwieweit die staatliche Arbeitsverwaltung auf den optimalen betrieblichen Arbeitskräftebesatz hinwirken kann. Wenn ein Betrieb Arbeitskräfte nicht freisetzen will, kann die Arbeitsverwaltung schwerlich etwas machen. Offensichtlich sind ihr für diesen Fall keine Kontrollbefugnisse zugestanden. Sie hat hingegen (siehe Kap. 3.2) Befugnisse bei Anforderungen von seiten der Betriebe.

Das grundlegende Problem des neuen Systems besteht einmal darin, daß in der UdSSR offensichtlich keine Einhelligkeit über die Grundlinie der Weiterentwicklung der Arbeitsverwaltung besteht, d.h. darüber, ob sie sich wieder stärker in die Richtung eines dirigistischen Systems entwickeln soll oder ob die Marktkräfte gestärkt werden sollen, d.h. ob die Arbeitsverwaltung im wesentlichen Transparenz erhöhen und im übrigen über Vorschlagsrechte nicht hinauskommen soll.

Der Regelfall ist bis jetzt, daß die staatliche Arbeitsvermittlung und die private Arbeitsbeschaffung nebeneinander bestehen. Die staatliche Vermittlung ist zwar prozentual (im Verhältnis zu allen neu eingegangenen Arbeitsverhältnissen) gestiegen, aber immer noch relativ klein (unter 20 %). Viele Betriebe sind nicht bereit, auf eigene Inserate in Massenmedien oder auf betriebliche Anschlagtafeln zu verzichten. Das Vertrauen der Betriebe gegenüber der staatlichen Arbeitsverwaltung kann nur dann steigen, wenn diese nicht das Gefühl haben, daß ihre ohnehin nicht sehr großen Planungsrechte auf dem Gebiet der Arbeitskräfte und Lohnplanung eingeschränkt werden sollen.

Zu erwähnen bleibt noch das Experiment der Zuweisungsscheine, mit denen Arbeitssuchende zu den Betrieben gehen. Dieser Schein verpflichtet aber weder den Arbeitssuchenden noch den Betrieb. Dennoch scheinen die Betriebe Arbeitssuchende mit solchen Scheinen bevorzugt einzustellen. Allerdings wird geklagt, daß die Rückkopplung nicht funktioniert. Der Betrieb ist verpflichtet, der Arbeitsverwaltung die entsprechenden Einstellungen zu melden, damit der Arbeitsplatz im Falle der Nichtbesetzung weiter angeboten werden kann. Der Regelfall ist aber nicht das Monopol der staatlichen Arbeitsvermittlung, und die Betriebe unterlassen oft die Meldung. Dies ist zu verstehen, wenn man die Fülle der administrativ befohlenen Meldungen der Betriebe an die Wirtschaftsverwaltung in Betracht zieht.

Negativ wird die Arbeit der Arbeitsverwaltung dadurch beeinflusst, daß Betriebe ihre Arbeitskräfteplanungen häufig ändern. Generell gibt es neben guter Kooperation zwischen örtlichen Organen der Arbeitsverwaltung und den Ministerien sowie ihren Betrieben erhebliche Koordinationsmängel, vor allem bei der Umverteilung von Arbeitskräften infolge technologischen Wandels, insbesondere bei damit zusammenhängenden Fragen der Umschulung.

(2) Bei der Verbesserung der Planungsinstrumente sind vor allem die Input-Output-Tabellen zu nennen und lineare Optimierungen, die für den Produktionsbereich planerisch schon von Bedeutung sind, zumindest als komplementäre Methode der Ressourcen-Verteilung: zur Bilanzmethode. Die Grundstruktur dieses elementaren Instrumentariums der Produktions- und Verteilungsplanung im Bereich der sachlichen Ressourcen ist

in allen RGW-Ländern gleich. Arten der Herkunft und Arten der Verwendung von Gütern werden einander gegenübergestellt. Analoges gilt für die Arbeitskräftebilanzierung, mit dem Unterschied, daß in diesem Bereich die Anwendung mathematischer Planungsverfahren noch nicht den Stand der Anwendung des Produktionsbereichs erreicht hat. Der Engpass, der die Verwendung von Input-Output-Modellen bei der Arbeitskräfteplanung noch in die Zukunft verweist, ist ähnlich gelagert wie in der BRD: Vor allem fehlt noch eine echt gelungene Lösung der Verbindung von Branchen- und Qualifikationsstruktur.

(3) Was die Informationsbasis anbetrifft, so wurde weiter oben auf die Lücken in der Arbeitskräftestatistik bereits hingewiesen. Eigenberechnungen der Komitees zur Nutzung von Arbeitskräftenressourcen der Republiken haben zum Beispiel ergeben, daß frühere Berechnungen der Statistischen Zentralverwaltung über Arbeitskräftenreserven in bestimmten Regionen nicht annähernd den Tatsachen entsprachen.

(4) Berufsberatung wurde in der UdSSR bisher stark vernachlässigt; sie ist auch keine Funktion der Staatskomitees für Nutzung der Arbeitskräfte (vgl. Kap. 3.2). Das Fehlen eines entwickelten staatlichen Systems der Berufsberatung wird auch als Hauptursache dafür angesehen, daß es zwischen 1959 und 1966 nicht gelang, die Mittelschulabsolventen (Abiturienten) reibungslos in den Arbeitsprozess einzugliedern.

In der UdSSR gibt es lokale und regionale Koordinationsräte für Berufsberatung (Vertreter der Betriebe, des Komsomol, der Lehrer, von Wissenschaftlern u.a.), in einigen Gebieten und Städten auch zwischenschulische Zentren der Berufsberatung. Eine zentralisierte Leitung der Berufsberatung ist in der UdSSR nicht vorhanden, aber auch nicht unbedingt zweckmäßig, da die regionalen Unterschiede der Arbeitskräfte- und Ausbildungssituation sehr groß sind. Schrittweise wird dazu übergegangen, für Schulen eines bestimmten Gebietes alle berufsorientierenden und -beratenden Maßnahmen (im Arbeitsunterricht, in den übrigen allgemeinbildenden Fächern, im fakultativen Unterricht und in der außerschulischen Arbeit in einem Programm für Berufsorientierung (nach Arbeitsfeldern) zu koordinieren.

Da in der sowjetischen Industrie - vor allem aber auch in der Landwirtschaft - noch für längere Zeit ein Bedarf an physischer Arbeitskraft bestehen wird, nehmen Maßnahmen der Berufsorientierung den Charakter der Berufslenkung an. Berufslenkung ist aber kein Spezifikum eines zentral planenden Systems wie die Kritik von Berufsanfängern in der BRD an der Beratung unserer Arbeitsverwaltung beweist. Jede Berufsberatung steckt offensichtlich in einem Dilemma. Sie soll Interessen der Ratsuchenden mit denen der Wirtschaft harmonisieren. Sie hat nicht nur mit Restriktionen zu kämpfen, die in der personellen Ausstattung und Qualifikation der Beratung liegen, sondern auch mit unsicheren Prognosen über die zukünftige Berufsentwicklung sowie mit einer nicht allzu sicheren Grundlage der Bildungsplanung und Bildungsökonomie. Und die Berufsberatung kann nicht besser sein als diese. (Fallstudie UdSSR, S.104).

4.1.2 Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Arbeitskraft- und Kapitalmobilität

Problemstellung und Zielfragen

Wie im Bezugsrahmen schon ausgeführt wurde, ist räumliche (regionale) Mobilität der Arbeitskraft teilweise ein funktionales Äquivalent für berufliche Mobilität sowie für Kapitalmobilität. Geht man aber von der Zielvorstellung aus, die räumliche Mobilität der Arbeitskraft auf ein Mindestmaß und möglichst auf kleine Räume zu beschränken, da die sozialen und individuellen Kosten dieser Mobilitätsart sehr hoch sind, dann muß sich AM-Politik auf die Steuerung beruflicher Mobilität und der Kapitalmobilität konzentrieren.¹ Andererseits kann nicht so ohne weiteres die Devise ausgegeben werden, das Kapital zur Arbeit zu bringen (statt umgekehrt). Standortbedingungen, internationale Konkurrenz- oder Kooperationsbedingungen sind ebenfalls wichtige Faktoren, die für die Ent-

1) In diesem Sinne vgl. z.B. Ursula Engelen-Kefer, "Humane Gestaltung des Arbeitslebens: Herausforderung für die Beschäftigungspolitik", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/1974, S. 3-23.

scheidung oft gar nicht zur Disposition stehen¹ und dennoch berücksichtigt werden müssen.

Die arbeitsmarktpolitische Primärfunktion von Arbeitskraft- und Kapitalmobilität wird hier in der Vermeidung von Unter- oder Überbeschäftigung gesehen. Selbstverständlich haben beide Mobilitätsarten auch Einfluß auf die Bedingungen unterwertiger oder überwertiger Beschäftigung. In der Regel ist der kurzfristige Anlaß freiwilligen Arbeitsplatzwechsels wohl auch die Vermeidung unterbezahlter Arbeit oder schlechter Arbeitsbedingungen; langfristig überwiegt aber wohl eher das Sicherheitsmoment, d.h. die Vermeidung von Arbeitslosigkeit, oder es sind Motive, die mit dem AM wenig zu tun haben (Heirat, klimatische Bedingungen etc.). Die Wirkung von Kapitalmobilität auf die Qualität des Arbeitsplatzes oder auf Qualifikationsanforderungen oder auf Gratifikationsbedingungen liegen ebenfalls auf der Hand. Es ist z.B. ein Unterschied, ob Steuerungsinstrumente den Effekt haben, konjunkturell anfällige sowie niedrige Qualifikation erfordernde Arbeitsplätze zu schaffen (Stichwort "verlängerte Werkbänke"), oder ob sie die regional-sektorale AM-Struktur diversifizieren, damit das Risiko gestreut und gleiche Lebensbedingungen erzielt werden. Letzteres wäre Aufgabe einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die hinsichtlich dieses Schlüsselproblems z.B. unter folgenden Gesichtspunkten bewertet werden könnte:

- Wie kann kleinräumige Arbeitskraftmobilität verbessert bzw. wie können die betroffenen Arbeitnehmer unterstützt werden?
- Wie kann eine diversifizierte regionale AM-Struktur erreicht werden, um das regionale AM-Risiko breiter zu streuen?
- Wie kann eine einseitig strukturierte regionale Kapitalmobilität verhindert werden (Stichwort: "verlängerte Werkbänke"; soziale Erosion von ganzen Regionen dadurch, daß Kapital in dichte Räume abwandert)?

1) Der Dispositionsspielraum hängt zu einem gegebenen Zeitpunkt ab a) von der Gesellschaftsordnung (wer entscheidet z.B. über Art und Höhe der Investitionen), b) von "objektiven" Faktoren wie Rohstoffen, Existenz internationaler Märkte, Ausmaß der Konkurrenz, Produktionstechnologie.

- Wie kann die Abwanderung von jüngeren und qualifizierten Arbeitskräften in Ballungsräume vermieden werden?
- Wie kann die Freisetzung von Arbeitskräften ohne Nachteil für die betroffenen Arbeitnehmer in unterdurchschnittlich produktiven Sektoren beschleunigt werden?

F R A N K R E I C H

(1) Räumliche Arbeitskraftmobilität unterliegt überwiegend der Intervention des Nationalen Beschäftigungsfonds (FNE, vgl. 3.2), also nicht der lokalen und regionalen Arbeitsämter; Antragsbearbeitung etc. regeln die departementalen Arbeitsbehörden.

Formen der Steuerung sind:

- Zuschüsse für Wohnort- und Arbeitsplatzwechsel,
- spezielle Entschädigungen,
- Prämien für freiwillige Mobilität.

Arbeitslose erhalten Zuschüsse für Wohnort- und Arbeitsplatzwechsel, wenn der neue Ort mindestens 20 km vom alten entfernt liegt und in der neuen Region ein arbeitsmarktpolitischer Bedarf vorliegt. Bewerber für diese Zuschüsse müssen in der Regel einen Schulungskurs durchlaufen, es sei denn, sie können nachweisen, daß ihre Qualifikationen nicht veraltet sind und Nachfrage nach ihrem Beruf besteht. Ausgenommen von diesen Zuschüssen sind Wanderungen in die Region Paris; diese sind speziellen Regelungen unterworfen. Diese, durch Ausnahmen ermöglichte, gezielte Steuerung ist m.W. in der BRD nicht möglich, wäre aber zu diskutieren: Auf diese Weise könnten arbeitsmarktpolitisch unerwünschte Wanderungen reduziert werden.¹

1) Vergleichbar ist aber die seit 1. April 1975 in Kraft befindliche Abmachung zwischen Bund und Ländern, den Zuzug von ausländischen Arbeitnehmern in Siedlungsgebiete zu stoppen, wenn diese eine Ausländerquote von 12 % oder mehr erreicht haben; ausgenommen sind EG-Angehörige und das ganze Gesundheitswesen. Von dieser Regelung erhofft man sich auch eine wachsende Bereitschaft der Unternehmer, Betriebe oder Zweigbetriebe in strukturschwachen Gebieten des Landes anzusiedeln.

Ein Dekret vom 16. März 1970 sieht vor, daß diese Zuschüsse auch Arbeitnehmern von solchen Betrieben gewährt werden können, die sich in unterbeschäftigte Regionen verlagern oder dort neu gegründet werden. In denselben Genuß kommen ebenfalls Beschäftigte, die den Arbeitsplatz aufgrund betrieblicher Reorganisation oder Personalkürzung wechseln. (Zu weiteren Einzelheiten siehe Fallstudie FRA, III/38 f.)

Entschädigungen sind vorgesehen für Fahrkosten zu Vorstellungsgesprächen, Kosten für Beschäftigungssuche, doppelten Wohnsitz, Aufenthaltskosten für Umschulungen (näheres Fallstudie FRA, III/39 f.).

Zur Zeit der Vorbereitung des 6. Planes (1971-75) bemängelte die Beschäftigungskommission des Plankommissariats die administrative Inflexibilität sowie die zu geringe Reichweite dieser Mobilitätshilfen. Sie schlug drei wichtige qualitative Verbesserungen vor: a) räumliche Mobilitätshilfe solle unter bestimmten Bedingungen auch solchen Arbeitern gewährt werden, die freiwillig wechseln; b) bestimmte Hilfen (Entschädigung für Beschäftigungssuche, Fahrkostenentschädigungen) sollten keinen administrativen Reglementierungen unterliegen, sondern im Rahmen eines jährlich limitierten Pauschalbetrages durch ANPE finanziert werden; c) die anderen Mobilitätshilfen (Zuschüsse für Wohnort- und Arbeitsplatzwechsel) sollten zwar Bedingungen unterworfen bleiben (arbeitsmarktpolitisch erwünschte Wanderung etc.), aber auch im Falle freiwilliger Mobilität zugebilligt werden.

Der zuletzt erwähnte Vorschlag wurde durch ein Gesetz vom 23. Dez. 1972 aufgegriffen. Danach erhalten jugendliche Arbeitskräfte eine Prämie, wenn sie ihren ersten Arbeitsplatz bzw. ihre Berufsausbildung außerhalb ihres bisherigen Wohnorts suchen.¹

1) Einzelheiten und Auswirkungen dieses Gesetzes sind zur Zeit noch nicht bekannt. Es ist zu fragen, ob diese Prämie tatsächlich so pauschal gewährt wird oder ob nicht an sie strenge Kriterien arbeitsmarktpolitischer Relevanz gebunden sind.

(2) Strukturpolitik, insofern sie die Beschäftigungssituation berührt, liegt vornehmlich in der Verantwortung des Nationalen Beschäftigungsfonds (FNE). Die Fallstudie Frankreich kommt allerdings zum Ergebnis, daß der diesbezügliche Maßnahmenkatalog bislang nur "reaktiv" wirksam wurde, nämlich erst dann, wenn die Krisenerscheinungen schon offenkundig waren. Die drei wichtigsten Maßnahmen in diesem Zusammenhang sollen hier daher nur kurz gestreift werden.

Im Falle von Massenentlassungen werden Arbeitern, die an ihrem neuen Arbeitsplatz eine geringere Entlohnung um mindestens 10 % erhalten, für ein halbes Jahr lang Zuschüsse bezahlt, die eine Gratifikation von mindestens 90 % ihres alten Lohnes gewährleisten; für weitere 6 Monate wird eine Entlohnung von 75 % ihres alten Lohnes garantiert.¹ Arbeitnehmer über 60

-
- 1) Vor kurzem ist durch eine Vereinbarung zwischen dem BMAS und der Bundesanstalt für Arbeit in der BRD eine ähnliche Maßnahme beschlossen worden, die wegen ihrer größeren Differenzierung wohl vorzuziehen ist: Liegt die Arbeitslosenquote in einem Arbeitsamtbezirk 0,5 % über dem Bundesdurchschnitt, können Arbeitgeber ein halbes Jahr lang 60 % Lohnkostenzuschüsse für die Wiedereingliederung von Arbeitslosen erhalten, wenn diese vorher drei Monate lang arbeitslos waren. Eine Mobilitätzulage erhalten Arbeitnehmer, wenn ihr neuer Arbeitsplatz nicht am Wohnort und nicht am Ort des früheren Arbeitsplatzes liegt oder das Bruttoarbeitsentgelt mehr als 10 Prozent niedriger ist als beim letzten Arbeitsverhältnis oder wenn sie eine andersartige Tätigkeit ausüben als vorher und dafür kein höheres Arbeitsentgelt erhalten; die Mobilitätzulage wird auch gewährt, wenn Arbeitslose eine Fortbildung oder Umschulung beginnen; jeweilige Voraussetzung ist auch hier, daß die Arbeitnehmer in einem Arbeitsamtbezirk mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit wohnen. Diese Vereinbarung gilt vom 12.12.1974 bis zum 30.6.1975.

Gegen diese Lohnkostenzuschüsse und Mobilitätzulagen können allerdings Bedenken vorgetragen werden: Sie können einen Anreiz zu Entlassungen darstellen, auch wenn sie nicht dringend erforderlich sind, um dann in den Genuß der Lohnkostenzuschüsse zu kommen; die Mobilitätzulagen sind möglicherweise eine zu geringe Entschädigung für eine dauerhafte unterwertige Beschäftigung. Vgl. auch Kapitel 5.2.2.

Jahre erhalten im Falle von Massenentlassungen und bei Nicht-integrierbarkeit in die Erwerbstätigkeit ebenfalls spezielle Zuschüsse, die ihr Einkommensniveau einigermaßen aufrechterhalten sollen.

Schließlich erhalten Betriebe, die eine Umstrukturierung des Personals vornehmen müssen, Zuschüsse für Ausbildung und berufliche Anpassung, wenn sich die Betriebe dabei verpflichten, die Arbeitsplätze zu erhalten oder neue zu schaffen. (Etwas mehr dazu vgl. Fallstudie FRA, III/65 f.) Auch das Arbeitsministerium in Bonn erwägt zur Zeit solche Zuschüsse; eine ähnliche Funktion haben die im AFG vorgesehenen Einarbeitungszuschüsse. Dabei wurde auch in Frankreich die negative Erfahrung gemacht, daß die Zuschüsse für berufliche Anpassung (vor allem im Westen Frankreichs) letztlich der Schaffung "verlängerter Werkbänke" zugute kam, d.h., daß unsichere Arbeitsplätze mit niedriger Qualifikation subventioniert wurden. ¹

(3) Das raum- und regionalplanerische Instrumentarium wird vor allem durch die Institutionen DATAR und durch das Plankommissariat koordiniert (vgl. 3.2). Die Hauptprobleme sind:

- Dezentralisierung der Pariser Region,
- Umstrukturierung der traditionellen Industriezentren,
- Entwicklung der unterindustrialisierten Zonen.

Es ist nützlich, zwischen restriktiven und anreizenden Instrumenten zu unterscheiden.

a) Restriktive Möglichkeiten liegen zunächst in der Kontrolle von Baugenehmigungen. Seit 1961 müssen sämtliche Neubauten von Industrieanlagen von über 2 000 m² den Baubehörden zur Genehmigung vorgelegt werden, die DATAR konsultieren. Es war beabsichtigt, mit diesem Instrument vor allem eine industrielle Entflechtung und Diversifikation zu erzielen. Nichtgenehmigungen waren aber bisher relativ selten, und über die tatsächlichen Wirkungen dieses Instrumentariums liegen keine Ergebnisse vor.

1) Zur Evaluierung von Einarbeitungszuschüssen und anderen Instrumenten zur Steuerung der Kapitalmobilität in der BRD vgl. Willy Heidtmann, Arbeitsmarktpolitik und Gewerbeansiedlung in ländlichen Gebieten, Göttingen 1974.

Prinzipiell ist auch eine administrative Kontrolle des Standortes ausländischer Investitionen möglich. Aber auch hier beschränkt sich die Administration überwiegend auf Mittel der Informationspolitik. DATAR hat dazu sogar Büros in einigen Ländern errichtet, die in Frankreich größere Investitionen vornehmen (z.B. USA, Japan, BRD, UNK).

Für das Ballungszentrum Paris stehen spezielle Instrumente zur Verfügung. Seit 1955 besteht die Möglichkeit, die Größe der Industrieanlagen zu kontrollieren; Anlagen über 1 500 m² unterliegen einer speziellen Genehmigungspflicht. Durch Gesetz vom August 1960 wurde ein Grundzins (redevance) eingeführt, um die Entwicklung neuer Aktivitäten in Paris zu beschränken. Dieser Grundzins wird bei Atelier- und Bürobauten erhoben, mit unterschiedlichen Sätzen entsprechend der Örtlichkeit. Schließlich ist noch eine Transportsteuer zu erwähnen, die im Juli 1971 geschaffen wurde, um die defizitären Verkehrsbetriebe der Kommune Paris zu entlasten: Sie wird in Abhängigkeit von der Anzahl der beschäftigten Personen kalkuliert und beträgt maximal 2 % des Grundgehalts. Vor allem die zuletzt geannte Maßnahme scheint zur Übernahme in die BRD erwägenswert. Sie wirkt freilich arbeitsmarktpolitisch unspezifisch, da sie alle Betriebe betrifft.

Insgesamt betrachtet scheinen die Maßnahmen zur Entflechtung von Paris einen gewissen (zumindest quantitativen) Effekt gehabt zu haben: Der Anteil der Pariser Region an neuen Industrieanlagen sank von 33 % im Jahr 1954 auf 8,6 % im Jahr 1969 (Fallstudie FRA, III/72).

b) Indirekte industriepolitische Instrumente (Anreize) beziehen sich zunächst auf die Bereitstellung von Infrastruktur und die Erschließung von Industriegelände, wie sie als regional- und kommunalpolitische Maßnahmen auch in der BRD bekannt sind. Eine Evaluierung dieser Instrumente (besonders ihrer arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen) kann hier nicht geleistet werden.¹ Da das System der Planifikation eine häufigere, umfassendere und formalisiertere Kooperation zwischen Unternehmern, Gewerkschaften und staat-

1) Zu einigen formalen Einzelheiten vgl. Fallstudie FRA, S. III/72 f.

lichen Instanzen ermöglicht, ist eine Untersuchung dieses Instrumentariums im Zusammenhang mit der anders gestalteten formalen Entscheidungsstruktur in Frankreich von besonderem Interesse.

Unter den direkten Anreizinstrumenten spielen die Prämien für regionale Entwicklung die größte Rolle (Verordnung vom 30. Juni 1955 und vom 11. April 1972). Sie sind für Betriebe vorgesehen, die in (von den Planungsinstitutionen) bevorzugten Regionen investieren:

- Regionen des Westens, Süd-Westens, Zentralfrankreich und Korsika,
- Zonen der Eisen- und Stahlindustrie und des Bergbaus,
- Randzonen Frankreichs,
- Orte außerhalb des Pariser Beckens und außerhalb Lyon, die mit erheblichen Schwierigkeiten kämpfen.

Die staatlich unterstützten Investitionsprogramme müssen eine Mindestdauer von drei Jahren und einen Mindestbetrag von 500 000 Francs aufweisen und eine bestimmte Zahl neuer Arbeitsplätze nach sich ziehen (30 im Falle der Neugründung, 30 % der vorhandenen Personalkapazität oder 100 Arbeitsplätze im Falle der Betriebserweiterung). Die Prämien bedeuten faktisch eine Subvention zwischen 12 und 25 % der Investitionskosten. Mit der Verordnung vom 11. April 1972 werden solche Prämien auch Unternehmen bestimmter tertiärer Produktion gewährleistet, wenn sie sich in den oben genannten Regionen ansiedeln oder dezentralisieren und mindestens 100 neue Arbeitsplätze schaffen (50 im Falle von Bildungs- und anderen sozialen Dienstleistungen). Der Subventionseffekt beträgt hier zwischen 10 und 20 %.

Mit der oben erwähnten Verordnung wurde eine wichtige Neuerung in Richtung "aktiver" Arbeitsmarktpolitik eingeführt: Die subventionierten Betriebe müssen sich zu einer Übereinkunft betreffs Quantität und Qualität der neu geschaffenen Arbeitsplätze verpflichten, wobei die Arbeitsämter die Möglichkeit haben, auf die Rekrutierung im Rahmen ihrer Vermittlungsprogramme Einfluß auszuüben. Einzelheiten und Wirksamkeit dieses Instrumentariums wären noch zu eruieren. Generell kann aber schon an dieser Stelle der Hinweis gegeben

werden, daß auch in der BRD die Verbindung industriepolitischer Subventionen aller Art mit arbeitsmarktpolitischen Mindestklauseln (z.B. über Qualität und Dauer der Arbeitsplätze) in Erwägung gezogen werden sollte.

Auch in Frankreich wird von dem Steuerungsinstrument zinsbegünstigter Darlehen oder Kredite Gebrauch gemacht; verantwortlich dafür ist der Ökonomische und Soziale Entwicklungsfonds (Fonds de Développement Economique et Social = FDES). Die Bedeutung dieser Darlehen ist in den letzten Jahren zurückgegangen; sie werden nur noch für spezielle und schwierig zu realisierende Objekte vergeben.

Der Beschäftigungseffekt der unter (b) genannten Instrumentarien entwickelte sich in den Jahren 1970-72 so:

1970	(64 542 neue Arbeitsplätze im Verhältnis zu 4 498 Millionen subventionierten Investitionen);
1971	(44 005 A.plätze zu 3 094 Mill. subv. Inv.);
1972	(36 989 A.plätze zu 2 535 Mill. subv. Inv.).

Weitere Subventionsformen sind:

- Entschädigung bei Dezentralisierung (Betriebe erhalten ca. 40 % der Kosten im Falle von erwünschten Betriebsverlagerungen);
- Vergütungen beim Erwerb von Industriegelände in den geförderten Zonen;
- dazu kommen noch Steuervergünstigungen verschiedener Art
- sowie Sonderprogramme für den Bergbau und für die Stahlindustrie (vgl. Fallstudie FRA, III/78 f.).

G R O S S B R I T A N N I E N

(1) Die Steuerung der räumlichen Arbeitskraftmobilität unterliegt dem Arbeitsministerium und wird vorwiegend von dem "Arbeitsplatzwechsel-Programm" (Employment Transfer Scheme) geregelt. Die meisten Wanderungen erfolgen heute freilich ohne Regierungshilfe. Nach der Volkszählung von 1966 wanderten 705 220 Personen, das sind 1,3 % der Wohnbevölkerung. Hauptkriterien für Mobilitätshilfe ist aber die Arbeitslosigkeit, also ein reaktives Kriterium. Zwischen

April 1972 und März 1973 erhielten 18 557 Beschäftigungslose in irgendeiner Form Mobilitätsunterstützung. Die Arten der Zuschüsse und Beihilfen sind bekannt: Fahrkostenerstattung für Hin- oder Rückfahrt zu oder von Vorstellungsgesprächen, Beihilfe für Heimfahrten, Zuschüsse für Wohnungseinrichtungen, Zuschüsse für Umzugskosten, Zuschüsse für Wohnungskosten (Hotel, Untermiete), Kompensationszuschüsse (Trennungentschädigung etc.). Personen, die sich zu einem dauernden Aufenthalt in der neuen Region mit ihrer Familie entschließen, können sich um zusätzliche Vergünstigungen bewerben (Einzelheiten siehe Fallstudie UNK, S.110 f.).

Ein zweites Instrument könnte auch für die BRD interessant sein, das sog. "Schlüsselarbeiter-Programm" (Key Workers Scheme). Dieses Programm geht von der Erfahrung aus, daß Ansiedlungen neuer Industriebetriebe oder Betriebsverlagerungen in unterentwickelte Regionen oft daran scheitern, daß qualifizierte Arbeitskräfte fehlen; Motivationsstudien der Mobilität wiederum¹ stellen fest, daß vor allem qualifizierte Arbeitskräfte von dem komplexen infrastrukturellen und kulturellen Angebot städtischer Zentren angezogen werden, so daß sie wenig Lust haben, in ländliche Regionen zu ziehen bzw. dort zu bleiben. Das "Schlüsselarbeiter-Programm" zielt nun genau auf diese Motivationsbarriere und bietet eine gewisse Kompensationsleistung.

Gleichsam als Kehrseite zum oben erwähnten Programm ist das "Kernarbeitskraft-Programm" (Nucleus Labour Force Scheme) zu nennen: Dieses Programm unterstützt angeheuerte Arbeiter in unterentwickelten Regionen, um sie zeitweise in einem Stammbetrieb umschulen und qualifizieren zu lassen, so daß sie dann als qualifiziertes "Kernpersonal" der Zweigbetriebe in die unterentwickelten Regionen zurückkehren können.

Der Umfang der beiden zuletzt genannten Programme ist freilich sehr gering (ungefähr 1 000 Arbeitnehmer pro Jahr), da die britische Regionalpolitik seit dem 2. Weltkrieg

1) Für die BRD vgl. z.B.: Standortentscheidung und Wohnortwahl. Folgerungen für die regionalpolitische Praxis aus zwei empirischen Untersuchungen (Kleine Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung), Bonn 1974.

traditionell mehr auf eine Politik der Kapitalmobilität orientiert war. Mobilitätsstudien von der Angebotseite her haben aber gezeigt, daß der wichtigste Einzelfaktor, der kleinräumiges Mobilitätsverhalten¹ erklärt, das Wohnungsangebot ist; großräumiges Mobilitätsverhalten wird interessanterweise stärker durch den Faktor Arbeitsplatz- und Gratifikationsbedingungen erklärt! Personen, die am wenigsten mobilitätsbereit sind, wohnen in begünstigten Sozialwohnungen. Daraus folgt, daß kleinräumige Mobilität recht nachhaltig gefördert werden könnte durch staatliche Austauschprogramme von Sozialwohnungen.

(2) Entsprechend der regionalen Arbeitsmarktlage (vgl. Kap. 3.1) hat die britische Regionalpolitik folgende Hauptziele: (a) Ausschöpfung ungenutzter Arbeitskräfte in den unterentwickelten Regionen bzw. Abbau überdurchschnittlich offener und versteckter Arbeitslosigkeit, (b) Beseitigung regionaler und sektoraler Überbeschäftigung, einer der wesentlichen Faktoren für hohe Inflationsraten. Wegen der hohen individuellen und sozialen Kosten großräumiger Arbeitskraftmobilität herrscht in Großbritannien die Meinung, daß Strategien der Kapitalmobilität vorzuziehen sind.

Dem Einsatz verschiedener Steuerungsinstrumente ist seit dem Industrial Development Act von 1966 ein abgestuftes Prioritäten-System von Entwicklungsregionen vorgelagert:

- spezielle Entwicklungsbereiche mit außergewöhnlich hoher Arbeitslosigkeit (die Industriegebiete in Nordschottland, West-Zentral-Schottland, Dundee, Nordost-England und schrumpfende Bergwerk-Gemeinden in Wales),
- Entwicklungsregionen (Schottland, Wales, Nordregion, Merseyside und der größte Teil von Südwestengland): auch hier ist Arbeitslosigkeit das zentrale Kriterium, daneben aber auch niedriges Einkommen, Wanderungsverlust etc.,
- Übergangsregionen, die zwar mit keinen ernsthaften Schwierigkeiten konfrontiert sind, denen aber eine gezielte vorbeugende Hilfe nicht schaden kann (z.B. Flurbereinigung, Neuansiedlung von Industrie etc.),
- Wiederaufbauggebiete (z.B. Teile von West- und Ost-Midland) sind solche, die aufgrund der vergangenen Industrialisierung erhebliche Umweltprobleme haben.

1) Vgl. Amelia I. Harris, Labour Mobility in Great Britain.

Alle Entwicklungsregionen zusammen betreffen knapp 50 % der gesamten britischen Bevölkerung. Die kurze Beschreibung und Evaluierung der wichtigsten regionalpolitischen Instrumente wird sich auf interessante Besonderheiten beschränken; Einzelheiten können der Fallstudie Großbritannien entnommen werden (vgl. S.98 ff.).

(a) Als wichtigstes restriktives Instrument fungieren die Industriellen Entwicklungszertifikate (Industrial Development Certificates). Der Bau neuer Industrieanlagen ab einer bestimmten Größe kann verboten werden, wenn "vernünftigerweise" erwartet werden kann, daß diese auch in den oben genannten Entwicklungsregionen erstellt werden könnten.¹ Dieses Kontrollinstrument galt ursprünglich nur für die Verarbeitende Industrie; neuerdings gilt es auch für Bürobauten in London, um der Entvölkerung der Londoner City entgegenzuwirken.

(b) Die Regionalen Entwicklungszuschüsse (Regional Development Grants) treffen auf die ersten drei Typen von Entwicklungsregionen zu. Die Investitionszuschüsse betragen in den speziellen Entwicklungsregionen 22 %, in den anderen beiden 20 %. Dazu kommen Steuererleichterungen und "freie Abschreibung". Die Höhe dieser Zuschüsse ist beträchtlich; sie betragen von April 1972 bis März 1973 135,3 Millionen Pfund.

(c) Selektive finanzielle Unterstützungen sind in den speziellen Entwicklungsregionen für Projekte vorgesehen, die neue Arbeitsplätze schaffen oder alte Arbeitsplätze erhalten; diese enthalten Darlehen zu niedrigen Zinsen, Zuschüsse für Umzüge sowie Stundungen von Zinsen.

(d) Lokaler Beschäftigungs-Akt (Local Employment Act): Er ermöglicht Zuschüsse zur Erschließung von Industriegelände und andere grundlegende Infrastrukturhilfen; er zielt vor allem auf die Ansiedlung von sog. Kernindustrien in den Entwicklungsregionen, um auf diese Weise einen Anreiz zur Ansiedlung weiterer Industrien zu geben und um eine Abhängigkeit von bloßen "verlängerten Werkbänken" zu vermeiden.

1) Zu Einzelheiten und Wirksamkeit dieses Kontrollinstruments vgl. The Intermediate Areas, Cmnd. 3998 (1969).

(e) Das wohl interessanteste Instrument ist die sog. Regionale Beschäftigungsprämie (Regional Employment Premium). Sie wurde im September 1967 mit einer Laufzeit von zunächst 7 Jahren eingeführt, ist nun aber auf unbestimmte Zeit verlängert worden. Ziel dieses Instrumentariums ist die Bewegung von Kapital weg von Regionen mit Arbeitskräfteknappheit (und damit Regionen mit inflationärem Druck) und hin in Regionen mit Arbeitskräfteüberschuß, also die Beeinflussung der unternehmerischen Standortentscheidung. Sekundärziel war die Erhöhung des Anteils der verarbeitenden Industrie sowie die Verminderung der Arbeitslosigkeit in unterentwickelten Regionen. Mittel ist die künstliche Reduktion der Lohnkosten. Es handelt sich also um ein Instrumentarium, das ein typisches strukturelles AM-Problem lösen soll: die Gleichzeitigkeit von Unter- und Überbeschäftigung.

Unternehmen der verarbeitenden Industrie erhalten in den Entwicklungsregionen 1,50 Pfund pro Woche und männlichen Arbeiter, seit 1974 sogar 3 Pfund; pro weibliche Arbeitskraft erhalten die Unternehmen etwas weniger. Zusammen mit den regionalen Auswirkungen der selektiven Beschäftigungssteuer werden damit etwa 9 % der Lohnkosten in den Entwicklungsregionen subventioniert (OECD-Report 1970, S.86/7).

Über Sinn und Wirkung dieses Steuerungsinstruments wird zur Zeit heftig gestritten, es liegen aber noch zu wenig fundierte empirische Studien vor, um ein endgültiges Urteil abgeben zu können. Kritisch wird aber wiederholt vermerkt, daß diese regionale Lohnsubventionierung nicht selektiv genug und viel zu teuer funktioniert.¹ So machen nach Schätzungen von Experten die Umschulungskosten nur 6 % der Kosten des regionalen Subventionsprogrammes aus.²

1) Vgl. vor allem Barry Moore und John Rhodes, "Evaluating the Effects of British Regional Economic Policy", in: The Economic Journal, Vo. 83, No. 329 (1973), S.87-110.

2) Vgl. Thomas Wilson, "British regional policy in the European context", in: The Banker, Feb. 1973, S.164-169.

Gerade das britische Beispiel der Regionalpolitik zeigt die Wucherung eines staatlichen Interventionssystems, das ganz offensichtlich die Kontrolle über seine eigene Maschinerie verloren hat. Es existieren zwar etliche Studien über die Zahl der durch die Regionalpolitik neu geschaffenen Arbeitsplätze (von 1963-70 ca. 220 000), aber keine sorgfältigen Analysen, die Anhaltspunkte dafür geben, ob es sich auch um qualitativ gute Arbeitsplätze handelt und ob die Wirkungen die Kosten rechtfertigen oder ob nicht das gleiche sich hätte billiger erreichen lassen.

Mackay/Elliott/Steele (Fallstudie UNK) führen drei kritische Punkte gegenüber der bisherigen britischen Regionalpolitik an: (1) die fast ausschließliche Unterstützung des Sekundärsektors, vor allem der verarbeitenden Industrie, statt den Tertiärsektor zu erweitern und zu modernisieren; (2) die zu einseitige Fixierung auf die Krisengebiete der Arbeitslosigkeit und die Vernachlässigung der Frage, ob nicht außerhalb dieser punktuellen Krisengebiete bessere Entwicklungs- und Investitionsbedingungen vorhanden sind, deren Ausnutzung freilich ein größere Arbeitskraftmobilität erforderlich machen würde; (3) die Konzentration auf Zuschüsse sowie andere Unterstützungsformen für Kapitalinvestitionen, deren regionale arbeitsmarktpolitische Wirkung oft das Gegenteil der beabsichtigten Wirkungen trifft: Sie haben die Tendenz, in Regionen mit Arbeitskräfteüberschuß kapitalintensive Investitionen (also arbeitskraftsparende), in Regionen mit Arbeitskräftemangel aber arbeitsintensive Investitionen zu fördern, die den AM noch weiter anspannen.

(3) Schließlich sind noch zwei Instrumente mit strukturpolitischen Wirkungen zu erwähnen: die Abfindungszahlungen und die selektive Beschäftigungssteuer.

(a) Die Abfindungszahlungen (Redundancy Payments Act 1965/1969) sind zwar vorwiegend als kompensatorisches Instrument gedacht, sollen aber auch beträchtliche strukturelle Nebenwirkungen haben. Nach dem "Abfindungszahlungsgesetz" hat jeder Erwerbstätige, der seinen Arbeitsplatz verliert, ein Recht auf Abfindung. Dieses gesetzlich verankerte Recht auf Abfindung ist einmalig in Europa; das britische Denken geht gewissermaßen davon aus, daß der Arbeitnehmer Eigentumsrechte auf seinen Arbeitsplatz hat. Wer seinen Arbeitsplatz

verliert, muß daher entsprechend entschädigt werden, unabhängig davon, ob dies eine längere Zeit von Arbeitslosigkeit verursacht oder ob er sofort einen anderen Job übernimmt.

Mit dem Gesetz, das 1965 in Kraft trat und seither mehrfach geändert wurde (vor allem 1969), sind folgende Zielsetzungen verbunden:

- zusätzliche (also neben der Arbeitslosenversicherung) soziale Sicherung als Kompensation für Arbeitsplatzverlust, Verlust von Senioritätsrechten und anderer betrieblicher Vorteile;
- Ermütigung zur Mobilität und Anpassung an technologischen Wandel;
- Verbesserung der Wiedereingliederung freigesetzter Arbeitskräfte dadurch, daß die Betriebe geplante Freisetzen an die entsprechenden Arbeitsämter melden müssen, so daß diese frühzeitig Wiedereingliederungsmaßnahmen ergreifen können;
- Verbesserung des sozialen Klimas: Der Widerstand gegen notwendige Freisetzen von seiten der Gewerkschaften und Arbeiter wird reduziert, kostspielige Auseinandersetzungen zwischen den Tarifpartnern oder gar Streiks wegen bevorstehender Entlassungen sollen vermieden werden.

Die Höhe der Kompensation hängt vorwiegend vom Dienstalter und vom Einkommen ab. Die gegenwärtige Regelung ist: Für jedes Arbeitsjahr erhält ein Erwerbstätiger zwischen 41 und 65 (Frauen 60) Jahren $1\frac{1}{2}$ Wochenlöhne (also z.B. bei 20 Dienstjahren 30 Wochenlöhne); Erwerbstätige zwischen 22 und 40 Jahren erhalten für jedes Dienstjahr einen halben Wochenlohn. Die maximale Höhe ist beschränkt: 30 Wochenlöhne zu 80 Pfund. 1968 wurden durchschnittlich 230 Pfund (das sind 10 Wochenlöhne) an etwa 264 000 Arbeitnehmer ausbezahlt, das sind insgesamt etwa 62 Millionen Pfund.

Die Finanzierung war bis 1969 so geregelt: Der Anteil des Betriebes an den Kompensationsleistungen beträgt 33 % (für ältere Arbeitnehmer sogar nur 22 %); seit März 1969 beträgt dieser Anteil 50 %; der Rest wird aus einem zentralen Abfindungsfonds gedeckt, der wiederum vollständig aus Beiträgen der Arbeitgeber (entsprechend dem Beschäftigungsanteil) finanziert wird. Betriebe erhalten aber nur dann Gelder aus

diesem Fonds, wenn größere Entlassungsaktionen rechtzeitig an die Arbeitsämter gemeldet werden (bei 10 oder mehr Arbeitern 21 Tage im voraus).

Auch über dieses Steuerungsinstrument wird in Großbritannien heftig diskutiert. Da die Betriebe für jeden entlassenen Arbeitnehmer nun eine zusätzliche Abfindung zahlen müssen, neigen sie zu einer zurückhaltenden Entlassungspolitik, eventuell noch stärker zur Arbeitskräftehortung. Vor 1969 wurden vor allem alte Arbeitnehmer entlassen, weil hier der individuelle Beitrag des Betriebes am geringsten war; durch die Neuregelung (50:50) scheint dieser Effekt beseitigt zu sein. Es werden auch Möglichkeiten des Mißbrauchs genannt: Arbeiter verweigern betriebsinterne Umsetzungen, um in den Genuß der abfindungsgünstigen Entlassung zu kommen; sie bewerben sich aber danach um den vorher angebotenen Job im Betrieb; dieser Mißbrauch soll allerdings nicht häufig vorkommen. Ein anderes Argument sieht in diesem Steuerungsinstrument ein Hemmnis der Arbeitskraftmobilität, da nun jeder Arbeitnehmer danach trachtet, seinen Job so lang wie möglich zu behalten, um dann eine entsprechend höhere Abfindung zu erhalten. Ein sehr wichtiger Punkt ist der Hinweis, daß dieses Instrument auch ein Hemmnis technologischen Wandels sein kann, da Betriebe praktisch für arbeitskraftsparende Investitionen bestraft werden (OECD-Report 1970, S.27). Als positive Auswirkung wird vermerkt, daß die Betriebe nun zur längerfristigen Personalplanung gezwungen sind und damit doch ein rationalisierender Effekt beim Einsatz von Arbeitskräften erzielt werde; auch das Klima zwischen den Tarifpartnern habe sich verbessert, und zusammen mit der seit 1966 verbesserten, einkommensorientierten Arbeitslosenversicherung trage die Abfindungszahlung dazu bei, daß die freigesetzten Arbeitskräfte mehr Zeit und Sorgfalt bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz verwenden können.

Mukherjee¹ bemängelt vor allem, daß die Entscheidung über Freisetzungen vollkommen in der Hand der Arbeitgeber liegt, daß Freisetzungen generell als positiv betrachtet werden und daß die Abfindungszahlungen unabhängig von der individuellen

1) Santosh Mukherjee, Through no fault of their own: Systems for handling redundancy in Britain, France and Germany, London (Political and Economic Planning) 1973.

Situation erfolgen. Er empfiehlt ein System in Richtung der Praxis in der BRD: Bis zum Alter von 40 Jahren könne man von der Arbeitskraft Mobilität verlangen; von 41 bis 55 Jahren müsse jede betriebliche Freisetzung durch eine aktive Politik der Wiederbeschäftigung begleitet werden; ab 55 Jahren solle die Arbeitskraft total geschützt sein (notfalls Frühpensionierung).

Auch die Expertenkommission der OECD äußerte starke Zweifel an der Wirksamkeit dieses Instruments. Nach Meinung dieser Kommission wirft die Höhe der finanziellen Leistungen nach diesem Gesetz gegenüber aktiven Maßnahmen wie Umschulung, finanzielle Unterstützung der Mobilität u.a. die Frage auf, ob hier nicht eine starke Suboptimierung vorliege und andere finanzielle Allokationen wirksamer wären (OECD-Report 1970, S.27, 129 f.).

(b) Die selektive Beschäftigungssteuer (Selective Employment Tax), die seit 1966 eingeführt wurde, war als direktes sektoralpolitisches Steuerungsinstrument gedacht. Ziel war, die Arbeitsnachfrage durch gezielte Verbilligung der Arbeitskraft zu beeinflussen. Begünstigt wurden Industriezweige, von denen erwartet wurde, daß sie eine besondere Bedeutung für das ökonomische Wachstum haben, also vorwiegend auch hier wiederum der Sekundärsektor, vor allem die Exportindustrie. Betriebe, deren Mehrzahl der Arbeiter in jenen wachstumsrelevanten Industriezweigen beschäftigt war, erhielten eine Steuererleichterung bis April 1969 von $37\frac{1}{2}$ Schilling pro Woche und erwachsene männliche Arbeitskraft, danach 48 Schilling. Da aber die Steuererleichterung für alle Arbeitskräfte dieser Betriebe berechnet wurde, hatte dieses Steuerungsinstrument den Effekt, auch schwächere Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu halten (OECD-Report 1970, S.178). Außerdem war diese Steuererleichterung im ganzen gesehen doch zu undifferenziert, um die beabsichtigte strukturpolitische Wirkung zu erzielen. Nach Moore/Rhodes (1973, S.103) trat dieses Gesetz 1970 außer Kraft.

S C H W E D E N

(1) Die üblichen Hilfen für räumliche Wanderung von Arbeitskräften treffen auch in Schweden nur auf Personen zu, die arbeitslos sowie schwer vermittelbar sind, und für Personen, denen Arbeitslosigkeit droht. Leider kann nicht ermittelt werden, wie groß der Anteil der unterstützten Personen ist, die von Arbeitslosigkeit "nur" bedroht sind, um einen Indikator für die präventive Wirksamkeit der schwedischen Mobilitätsmaßnahmen zu erhalten.

Das Spektrum dieser noch weitgehend reaktiv und kompensatorisch wirksamen Maßnahmen unterscheidet sich kaum von dem anderer Länder (vgl. oben): Reisekostenerstattung bei Arbeitssuche, Zuschüsse für die Startphase des neuen Arbeitsplatzes, Trennungsschädigungen, Einrichtungszuschüsse. Möglicherweise wären unterschiedliche Gewichtungen bei der Verteilung dieser Subventionsformen zwischen den einzelnen Ländern festzustellen, die einige interessante Aufschlüsse erlaubten. Zu einer solchen Analyse fehlen allerdings die empirischen Grundlagen. Allgemein muß freilich darauf hingewiesen werden, daß zahlreiche solcher Mobilitätshilfen ziemlich neuen Datums sind, also keine Selbstverständlichkeit darstellen (vgl. Fallstudie SWE, Tabelle S.50).

Hervorzuheben (im Vergleich zur BRD) ist die Möglichkeit der schwedischen Arbeitsämter, in Einwanderungsgebieten Wohnungen bereitzustellen und in Auswanderungsgebieten Wohnungen aufzukaufen, wenn die Wanderungswilligen nicht in der Lage sind, auf dem offenen Markt Käufer zu finden (vor allem in den dünnbesiedelten Nordregionen). Relativ ist die Bedeutung der Stimulierung räumlicher Arbeitskräfte-mobilität in den letzten Jahren zurückgegangen; 1972/73 betrugen die entsprechenden Ausgaben etwa 1,3 % der Gesamtausgaben der schwedischen Arbeitsverwaltung.

In Verbindung mit EFA (Expertengruppe für Arbeitsmarktforschung beim Arbeitsministerium) wurde an der Universität von Umea eine Erfolgs-Kontroll-Studie über die Wirksamkeit geographischer Mobilitätsförderung durchgeführt (Leitung Walter Korpi und Ake Dahlberg). Diese vorbildliche Nutzen-Kosten-Analyse, die sich nicht nur um die Saldierung von Einkommenseffekten, sondern auch um die Abschätzung von Nebenfolgen sowie von sozialen und psychologischen Nutzen und Kosten kümmerte, kam zu folgenden Hauptergebnissen:

Der gesellschaftliche Nutzen geographischer Mobilität ist sechs bis sieben mal größer als der Nutzen des wandernden Individuums oder des Haushalts; d.h., die sozio-ökonomische Umwelt (in anderen Worten: andere Individuen als die, welche den Wohnort und den Arbeitsplatz gewechselt haben) zieht den größeren Nutzen als das Individuum; da die geographischen Wechsler (es handelte sich um Arbeitslose oder um von Arbeitslosigkeit Bedrohte aus dem Norden Schwedens) überdurchschnittlich aus unteren Einkommensschichten stammen, läßt sich aus diesem Ergebnis ein relativ ungünstiger Verteilungseffekt großräumiger Mobilität ableiten. Verheiratete haben nur dann ein (geringes) positives Nutzensaldo, wenn sie in eine großstädtische Region wandern; Ledige profitieren im allgemeinen immer und in größerem Umfang. Ein weiteres erstaunliches Ergebnis war, daß zwei Drittel der geographischen Wechsler entweder wieder an den Ursprungsort zurückgekehrt waren oder zum Ausdruck brachten, daß sie gern wieder zurückkehrten, falls ihnen im Ursprungsland Arbeit und gleicher Lohn angeboten würden. Schließlich stellte diese Studie fest, daß der gesellschaftliche Gewinn weniger aus einer gesteigerten Produktivität resultierte, sondern aus dem durch geographische Mobilität gewachsenen Beschäftigungsvolumen. Aus diesen Ergebnissen sei zu schließen, daß weiträumige Mobilität nur in wenigen Fällen und für wenige Gruppen von hohem gesellschaftlichen wie individuellen Nutzen sei. Arbeitsmarkt-, Regional- und Sektorpolitik sollten sich daher in stärkerem Ausmaß auf die Förderung weiträumiger Kapitalmobilität und regionaler Strukturpolitik konzentrieren.¹

(2) Der Regional- und Strukturpolitik in Schweden ist ebenfalls ein Prioritätensystem der verschiedenen Anreiz- und Verbotsysteme vorgelagert. Etwa $\frac{2}{3}$ von Schweden ist als Entwicklungsregion deklariert; die Entwicklungsregionen sind in allgemeine und innere Bereiche gegliedert; dort leben etwa 20 % der Bevölkerung, aber mehr als ein Drittel

1) Die Ergebnisse dieser Studie sind zusammengefaßt in: Ake Dahlberg, "Economic and social effects of stimuli to geographical mobility. An empirical study", in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.), Proceedings ... , a.a.O.

der Arbeitslosen. Angelegenheiten der Regionalplanung sind auf nationaler Ebene dem Arbeitsministerium zugeordnet. Auf lokaler Ebene liegt die Verantwortung der Regional- und Strukturpolitik bei den 24 Landesamtsbezirken (County administrative boards). Das Reichsamt für Arbeit liefert Beratungs- und Informationsdienste und bearbeitet Anträge auf Zuschüsse für Betriebsverlagerungen. Von der organisatorischen Struktur her scheint also die schwedische Regional- und Strukturpolitik sehr eng mit der Arbeitsmarktpolitik verbunden zu sein. Aufgabe des Reichsamtes für Arbeit ist es vor allem, bei größeren Investitionsvorhaben in den als unterentwickelt erklärten Regionen die Frage der Rekrutierungsmöglichkeit von Arbeitskräften zu klären und gegebenenfalls Anwerbungsaktionen, Umschulungsmaßnahmen etc. zu initiieren.

Die wichtigsten Anreizsysteme sollen hier mehr oder weniger nur benannt werden, da eine Evaluierung dieser Instrumentarien dem Verfasser nicht vorliegt. Es gibt: Zuschüsse und Darlehen für Industrieansiedlung, Abschreibungskredite, Kreditgarantien durch die Regierung, Zuschüsse für Betriebsverlagerungen, für betriebliche Ausbildung und Beschäftigungsprämien. Die Zuschüsse für betriebliche Ausbildung betreffen einmal die allgemeine Ausbildung (5 Kronen für jede neu beschäftigte Person pro Stunde) sowie individuell angepasste Ausbildungsprogramme (bis zu 10 Kronen pro Arbeitsstunde und bis zu einem Jahr), die allerdings vom Reichsamt für Arbeit autorisiert sein müssen. Die Beschäftigungsprämie wird Betrieben für die Schaffung neuer Arbeitsplätze auf drei Jahre gewährt und stellt eine Lohnsubvention dar, die nur den inneren Entwicklungsregionen zukommt; sie beträgt 15-20 % der Lohnkosten in den ersten zwei Jahren, 7-10 % im dritten Jahr.

Seit 1. Juli 1974 läuft ein Experiment, nach dem die Vergabe bestimmter Vergünstigungen (Zuschüsse für Industrieansiedlung und für Ausbildung) mit Auflagen versehen wird: Betriebe, die einen entsprechenden Antrag stellen, müssen einen Personal- und Rekrutierungsplan vorlegen, nach dem z.B. mindestens je 40 % der neu Beschäftigten Frauen bzw. Männer sein müssen.

Regierung und Reichstag von Schweden betreiben seit 1971 auch eine Entflechtungspolitik der drei städtischen Zentren Stockholm, Göteborg, Malmö. Ein Ansatz besteht in der Verlagerung von 37 Behörden aus Stockholm mit etwa 6 300 Beschäftigten. Diese Verlagerung soll 1975 abgeschlossen sein. Staatseigene Betriebe und militärische Einheiten werden ebenfalls als Instrumente der Regionalpolitik verwendet.

D E U T S C H E D E M O K R A T I S C H E R E P U B L I K

(1) Wie schon im Kapitel 3.1 festgestellt wurde, ist in der DDR angesichts der Situation einer extremen Arbeitskräfteknappheit von einer Förderung der großräumigen Arbeitskraftmobilität keine Lösung zu erwarten; daher spielt die Steuerung der großräumigen Arbeitskraftmobilität zur Zeit so gut wie keine Rolle.

(2) Steht also die Variable "räumliche Mobilität der Arbeitskraft" kaum zur Disposition, muß zum funktionalen Äquivalent der Kapitalmobilität gegriffen werden; d.h., es muß gefragt werden, ob die überzähligen Arbeitsplätze am richtigen Ort stehen. Aus der regionalen Differenzierung der Beschäftigungsquote der Frauen ergibt sich nämlich, daß trotz der sehr hohen Beschäftigungsquote (1973: 81,6 %) in einigen Regionen noch Arbeitskraftreserven vorhanden sind. So beträgt die weibliche Beschäftigungsquote in Berlin 96,5 %, dagegen in Frankfurt/Oder "nur" 69,0 %.¹ Um diese Reserven auszuschöpfen, müßten regional gezielt Arbeitsplätze bereitgestellt werden. Denn die Hauptursache für die unterschiedlichen Beschäftigungsquoten ist weniger die mangelnde Bereitschaft der Frauen, eine Arbeit aufzunehmen, als vielmehr das Fehlen geeigneter Arbeitsplätze. So ergab eine Untersuchung in einem neuen Wohngebiet (Kreis Riesa) mit 3 500 Wohnungen, das im Zusammenhang mit der Errichtung eines Rohrwalzwerks gebaut wurde, daß 85 % der befragten nichtberufstätigen Frauen umgehend zur Arbeitsaufnahme bereit wären, wenn geeignete Arbeitsmöglichkeiten geschaffen würden. Für eine gezielte Regional- und Strukturpolitik wären also durchaus die Bedingungen vorhanden.

1) Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974 (hrsgg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen), Bonn 1974, Tab. 156, S.390.

Inwieweit eine solche, am Arbeitspotential orientierte Steuerung vorhandenen Kapitals erfolgt, kann hier nicht beurteilt werden, weil die dazu erforderlichen empirischen Unterlagen fehlen. Generell ist dazu zu sagen, daß alle Entscheidungen über wesentliche Standortfragen auf der Ebene des Ministerrates getroffen werden, dem überdies die Lösung aller "grundsätzlichen" Fragen der Infrastrukturentwicklung, des Arbeitskräfteeinsatzes sowie der "Arbeits- und Lebensbedingungen" zufällt.¹ Allerdings ist seit 1972 die Bedeutung der Bezirksräte gestiegen: Künftig sollen sie bei der Ausarbeitung von Beschlüssen, die ihr Gebiet berühren, durch Konsultationen mitwirken; bei dieser Gelegenheit könnten auch die Ämter für Arbeit in eine stärkere Rolle hineinwachsen.

S O W J E T U N I O N

(1) Aufgrund der extrem ungleichen Verteilung der natürlichen Ressourcen (mit Ausnahme von Eisenerz), die mit der Verteilung des Arbeitskräftepotentials nicht in Übereinstimmung steht, hatte die Sowjetunion seit der industriellen Aufbauphase mit dem Problem großräumiger Arbeitskräftemobilität zu kämpfen. Vor allem im Nordosten und Osten fehlen Arbeitskräfte, um die dort vorhandenen Rohstoffressourcen ausbeuten zu können. Daran hat sich bis heute noch nichts geändert, das Problem hat sich infolge der negativen Wanderungssalden noch verschärft. Dies zeigt aber, daß die traditionellen Anreizinstrumente der Arbeitskräftemobilität (Lohndifferenzierungen, Vergünstigungen verschiedener Art) nicht ausreichen; auch das Äquivalent dirigistischer Methoden (Zwangspflichtung, Strafverschickung) dürfte auf die Dauer - von der Inhumanität einmal abgesehen - keine Alternative sein.

Sowjetische Wirtschafts- und Arbeitskräfteplaner haben inzwischen erkannt, daß der Faktor Arbeit kurz- und mittelfristig keine disponible Variable ist und daß langfristig Mobilitätsstrategien nur dann Erfolg haben, wenn ein infrastruktureller "Vorlauf" erfolgt.

1) Vgl. Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974, a.a.O., S.375; sowie Gesetz über den Ministerrat der DDR, GB1. I, 1972, S.253 ff., insb. § 1 Abs.6 und 7; sowie die Verordnung über die Standortverteilung der Investitionen vom 30. August 1972, GB1. II, 1972, S.573 ff.

(2) Die regionale Strukturpolitik erhielt in der Sowjetunion daher seit dem Fünfjahresplan 1966-70 einen besonderen Stellenwert. Sie zielt nunmehr auf kleinräumige Mobilität, d.h. auf die Mobilisierung von Arbeitskräftenreserven in Klein- und Mittelstädten, auf die Entflechtung von Monostrukturen und den Ausbau schon vorhandener industrieller Zentren.

Generell mußte sich die regionale Entwicklung der UdSSR mit dem Beginn der Fünfjahrpläne polarisiert vollziehen, d.h., die Investitionsmittel mußten regional gebündelt eingesetzt werden (in Wachstumspolen und Wachstumsachsen). Mit der Entstehung verschiedener Agglomerationszentren wuchsen auch Führungsvorteile unterschiedlicher Art (Nähe von Wirtschaftsverwaltungsbehörden, bessere Ausstattung von Infrastruktur, größere Zahl qualifizierter Arbeitskräfte etc.), welche die Industrieministerien veranlaßten, neue Betriebe in diesen Zentren zu errichten, obwohl sogar vom Volkswirtschaftsplan her andere Regionen bzw. Städte vorgesehen waren und Beschränkungen für Produktionsausweitungen in bestimmten Städten bestanden (Moskau, Leningrad, Kiew). Insofern trat auch in der Sowjetunion die Entwicklung ein, die vor allem Engels an kapitalistischen Staaten kritisiert hatte: eine regionale Ballung von Produktionen und ein zum großen Teil nicht planmäßiges Wachsen größerer Städte.

Investitionspolitische Maßnahmen sind das primäre Instrument einer regionalen Strukturpolitik in einem direktivisch planenden System. Wie oben schon vermerkt wurde, liegt die Hauptschwäche der sowjetischen Investitionsplanung in der mangelnden Verzahnung mit einer entsprechenden Arbeitskräfteplanung und -prognose. Die Probleme liegen einigermaßen klar zutage. Mit welchen Instrumenten und Organisationsreformen die sowjetischen Planer zur Zeit versuchen, einer Problemlösung näher zu kommen, kann hier nicht dargestellt werden, da die Fallstudie UdSSR entsprechendes Material nicht enthält; es scheint aber sicher zu sein, daß beim derzeitigen Stand sowjetischer Regionalplanung sowie bei der doch recht unterschiedlichen Problemlage Anregungen für die BRD-Arbeitsmarktpolitik kaum zu erwarten sind. Das Problemlösungsdefizit ist in der UdSSR wohl eher größer. Es ist bemerkenswert, daß in der Sowjetunion heute intensiv die Erfahrungen der kanadischen Regionalpolitik studiert werden.

(3) Die sektorale Strukturpolitik steht in der Sowjetunion vor allem vor zwei Problemen: a) Notwendigkeit der Entwicklung des tertiären Sektors bei Aufgabe der einseitigen Orientierung auf die Schwer- und Investitionsgüterindustrie, b) Diversifizierung der Sektoralstruktur.

a) Die ideologische Unterscheidung zwischen produktiver und unproduktiver Arbeit ist eine große Barriere für die Veränderung sektoraler Strukturen. Das gilt sowohl im Hinblick auf die Wirtschaft (Wirtschaftsorgane) als auch auf den einzelnen Beschäftigten. Die Tätigkeit in Dienstleistungsbereichen war in der Vergangenheit sowohl statusmäßig wie einkommensmäßig wenig attraktiv. Die Bezahlung war schlechter als in der Produktion, und die Tätigkeit war weniger eine Verkaufs- als eine reine Verteilungsfunktion, die Aufstiegs- und Ausbildungsmöglichkeiten waren nicht sehr groß. In Presse, Literatur und Film wurden meistens der Schweißer, der Monteur einer Hochspannungsleitung, der Hauer im Bergwerk etc. heroisiert, kaum der Verkäufer, der Büroangestellte etc.

b) Die Sektoralstruktur in der Sowjetunion trägt noch Züge der industriellen Aufbauphase, in der es sinnvoll sein kann, die begrenzten Investitionsmittel auf wenige Schwerpunktsektoren zu konzentrieren. Mittlerweile ist aber sowohl das Arbeitskräftepotential als auch der innere Absatzmarkt gewachsen. Deshalb gibt es keine Gründe mehr dafür - Erschließungsgebiete ausgenommen - , daß Regionen nicht über eine ausgewogene Beschäftigungsstruktur verfügen, welche zunächst einmal Beschäftigungsmöglichkeiten für beide Geschlechter bietet, welche aber auch eine Arbeitsplatz- und Beschäftigungsstruktur haben, die Minimalforderungen bezüglich der Qualifikationsstruktur erfüllt.

Es wurde oben dargestellt (vgl. 3.1), daß es in der UdSSR noch "Textilstädte" und vorwiegend schwerindustriell geprägte Städte gibt, die keine geschlechtermäßig ausgewogene Beschäftigungsstruktur ermöglichen. Die Notwendigkeit sektoraler Diversifikation betrifft aber nicht nur einzelne Städte und kleinere Regionen, sondern auch Republiken bzw. größere Regionen. So sind z.B. die zentralasiatischen Republiken nicht so diversifiziert, wie es aufgrund ihres ökonomischen Entwicklungsstandes des Gesamtstaates möglich wäre. Die Textilindustrie hätte in Zentralasien viel früher ausgebaut werden können als es faktisch der Fall war.

Dies hätte gleichzeitig die Monostrukturierung in zentral-russischen Textilstädten reduzieren können. Hier mischen sich politische Interessen des Zentralstaates mit regionalen Interessen und bürokratischen Hemmnissen (vgl. Fallstudie UdSSR, S.111 ff.).

4.1.3 Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der konjunkturpolitischen Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik¹

Problemstellung und Zielfragen

Die Notwendigkeit einer auf die konjunkturelle Wirksamkeit bedachten Arbeitsmarktpolitik ergibt sich einmal aus der segmentierten Struktur des Arbeitsmarkts und der Gleichzeitigkeit von Unter- wie Überbeschäftigung. Die übliche globale Restriktionspolitik z.B. zur Bekämpfung der Inflation verursacht unter solchen Bedingungen hohe Arbeitslosigkeit in solchen Branchen, die mit der Ursache der Inflation nichts zu tun haben, und einen Rückgang des wirtschaftlichen Wachstums, ohne möglicherweise die inflationstreibenden Branchen zu treffen (Indikator: Stagflation). Zum anderen hat eine sich auf kompensatorische Instrumente beschränkende Arbeitsmarktpolitik geradezu prozyklische Wirkung: Die starke Einkommensreduzierung bei hoher Arbeitslosigkeit verstärkt die rezessionstreibenden Faktoren (mangelnde Konsumnachfrage), während in Boomzeiten die Verknappung der Arbeitskraft ein inflationstreibender Faktor sein kann.

Gemäß den "Empfehlungen zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik", die 1964 vom OECD-Rat angenommen wurden², soll und kann eine

-
- 1) Instrumente zur Korrektur saisonaler Einflüsse gehören von der Systematik her betrachtet in diesen Abschnitt; sie werden hier aber nicht behandelt, da der internationale Vergleich keine besonderen Aufschlüsse bringt.
 - 2) Vgl. OECD Manpower and Social Affairs Committee, Recommendation on an Active Manpower Policy, Paris 1964.

aktive AM-Politik einen erheblichen Beitrag dazu leisten, die konkurrierenden Ziele des "magischen Vierecks" (Vollbeschäftigung, Preisstabilität, Wachstum und Außenhandelsgleichgewicht) zu "versöhnen". AM-Politik soll nach Ansicht des OECD-Rats ein integriertes und komplementäres Instrument der antizyklischen Konjunkturpolitik sein. Das bedeutet, daß eine aktive AM-Politik auch die Funktion haben soll, die erforderlichen Arbeitskräfte- sowie Kapitalflexibilität (im Rahmen ihrer Möglichkeiten) bereitzustellen, damit Ungleichgewichte wie die Gleichzeitigkeit von Arbeitskräfteknappheit und -überschuß, Produktivitäts- und Einkommensdifferenzen bei gleichen Inputs der Arbeit schnell beseitigt werden können. Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte herzustellen ist die langfristige Aufgabe des Ausbildungs- und Umschulungssystems sowie des Arbeitsvermittlungs- und Berufsberatungssystems. Auf der Nachfrageseite sind die wichtigsten langfristigen Instrumente dafür die sektorale und regionale Strukturpolitik.

In diesem Abschnitt soll es vor allem um kurzfristige Anpassungsmöglichkeiten gehen, und hier wiederum nur um solche, die der Arbeitsverwaltung in Ergänzung zum wirtschaftspolitischen Instrumentarium (Investitions-, Kredit-, Fiskal- und Währungspolitik) zur Verfügung stehen bzw. stehen sollten. Generell sind drei Typen von Instrumenten denkbar: (1) Verbesserung des Informationsaustausches zwischen Arbeitsverwaltung und wirtschaftspolitischen Institutionen, (2) kurzfristige Reduzierung oder Erweiterung des Arbeitskräftebestandes, (3) selektive Arbeitsbeschaffungsprogramme.

Zielfragen zur Beurteilung der konjunkturpolitischen Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik sind z.B.:

- Wie und auf welchen Ebenen ist die Arbeitsverwaltung bei der Formulierung und Implementierung kurzfristiger antizyklischer Konjunkturprogramme eingeschaltet?
- Welche Möglichkeiten werden zur kurzfristigen Reduzierung oder Erweiterung des Arbeitskräftebestandes bevorzugt und mit welchem Effekt?
- Welche Arbeitsbeschaffungsprogramme gibt es, wie werden sie realisiert und welchen antizyklischen Effekt haben sie?

- Wie flexibel kann die Finanzmasse (und in welchem Umfang) der Arbeitsverwaltung eingesetzt werden?
- Welchen konjunkturpolitischen Effekt haben die Daueraufgaben (vor allem Arbeitslosenversicherung) der Arbeitsverwaltung?
- Wie kann die AM-Politik als komplementäres Instrument zu globaler Konjunkturpolitik eingesetzt werden? Das heißt vor allem: Kann die AM-Politik unerwünschte Nebenfolgen der Globalsteuerung (z.B. Steigerung der Inflation infolge der segmentierten Struktur des Arbeitsmarkts oder der sektoralen/regionalen Gleichzeitigkeit von Über- und Unterbeschäftigung) durch selektive Maßnahmen ausgleichen?
- Wie kann im Falle konjunkturell größerer Beschäftigungseinbrüche die Gefahr der Marginalisierung ganzer Erwerbsgruppen vermieden werden? In anderen Worten: Wie kann die ungleiche Verteilung der ökonomischen und psychologischen Kosten der Beschäftigungsreduktion auf strukturell schwache Gruppen der Erwerbsbevölkerung (Frauen, ältere Erwerbspersonen, Ausländer, Jugendliche, Behinderte) verhindert werden?

F R A N K R E I C H

In Frankreich wurden Arbeitsmarkt- und Konjunkturpolitik bislang kaum miteinander abgestimmt. Im 6. Plan werden einige Vorschläge dazu entwickelt, deren Realisierung zum Teil erst in Gang gesetzt wird oder aber noch nicht beurteilt werden kann:

- Das Um- und Weiterbildungssystem soll der Konjunktur- und Beschäftigungslage angepaßt werden; d.h., in Depressionszeiten sollen möglichst viele Arbeitslose umgeschult oder weitergebildet werden, um in Boomzeiten sektorale Teilarbeitsmärkte (und damit auch den Inflationsdruck) entlasten zu können. Damit wird eine schon lange empfohlene Maßnahme der OECD aufgegriffen. Auch Betriebe, die kurz vor größeren Entlassungsmaßnahmen stehen, sollen durch finanzielle Anreize oder Unterstützungen dazu ermuntert werden, ihre Arbeitskräfte zu erhalten und weiterzubilden (vgl. auch OECD-Report 12/1973, S.14).

- Die Möglichkeiten von Teilzeitbeschäftigung oder nicht permanenter Beschäftigung sollen erweitert oder gefördert werden, um so eine größere Anpassungsfähigkeit des Arbeitskraftangebotes an konjunkturelle Schwankungen zu erhalten.
- Die kurzfristige Korrektur des Arbeitskraftangebotes über die Kontrolle des Ein- und Ausstroms ausländischer Arbeiter (über Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen) soll strenger und extensiver gehandhabt werden.
- Frankreich hat seit kurzem (Abkommen vom 23.6.75) ein interessantes abgestuftes Zuschußsystem im Falle der Kurzarbeit oder - wie es in Frankreich treffender heißt - der Teilarbeitslosigkeit: Es berücksichtigt die unterschiedliche konjunkturelle Betroffenheit von Branchen oder Betrieben dadurch, daß der staatliche Zuschußanteil nach Dauer der Kurzarbeit gestaffelt wird. Bei Kurzarbeit werden 98 % des Mindestlohns garantiert (das sind zur Zeit 7 Francs); bis 80 Stunden Kurzarbeit pro Monat und pro Erwerbstätigen steuert der Staat 26 % zu; bei 80 - 160 Stunden Arbeitsreduktion pro Monat und pro Person 50 %; über 160 Stunden Reduktion pro Monat und pro Person 64 %. (Le Monde, 25.6.75)
- Im Falle von Konjunkturreinbrüchen gewährt Frankreich eine zusätzliche Investitionsprämie von 5 %, wenn in unterentwickelte Regionen investiert wird (Westfrankreich, Korsika); in Ausnahmefällen kann die Zusatzprämie 10 % betragen. Unternehmen können also bis zu 35 % ihrer Investitionskosten sparen, wenn sie in Entwicklungsregionen investieren. Im 1. Halbjahr 1975 wurde die Entwicklungsprämie erheblich weniger in Anspruch genommen als im entsprechenden Halbjahr 1974 (1.3 Milliarden Francs bei 13 205 Arbeitsplätzen gegenüber 2.2 Milliarden Francs bei 23 324 Arbeitsplätzen); d.h., daß in Depressionszeiten zusätzliche, aber geringfügige Investitionsprämien keinen erheblich stimulierenden Effekt haben (Les Echos, 7.7.1975).

- Die wichtigsten, mit finanziellen Mitteln ausgestatteten Arbeitsmarktinstitutionen (vor allem ANPE und FNE) sollen in ihrem Haushalt eine Manövriermasse vorsehen, die je nach Beschäftigungslage antizyklisch einzusetzen ist.

G R O S S B R I T A N N I E N

Großbritannien hat keine Erfahrungen in antizyklischer Arbeitsmarktpolitik aufzuweisen. Die MSC (Manpower Service Commission) hatte bisher auch keine Funktion hinsichtlich der kurzfristigen Schaffung von Arbeitsplätzen; diese wurde vom Ministerium für Handel und Industrie wahrgenommen, allerdings in einem bescheidenen Ausmaß. Erwähnenswert ist allenfalls das "Community Industry"-Programm (CI), das seit 1971 Arbeitsbeschaffungsprogramme für jugendliche Arbeitslose, Behinderte oder instabile Berufsanfänger bis 18 Jahre fördert. Der Umfang der Förderung betrug 1974 1,9 Millionen Pfund bei einem Maximum von 2 000 geschaffenen Arbeitsplätzen. CI wird von einem eigenen Verwaltungsrat geleitet, in dem 2 Mitglieder des Arbeitsministeriums, 3 Mitglieder von Jugendverbänden und jeweils ein Mitglied der Gewerkschaften und der Arbeitgeber vertreten sind; der CI-Verwaltungsrat untersteht dem Arbeitsministerium. Gefördert werden nur Projekte des öffentlichen Gemeinwohls (public goods).

Zur Zeit werden im MSC Überlegungen angestellt, die Kapazität öffentlicher Arbeitsbeschaffungs-Programme nach dem kanadischen Vorbild zu erweitern und in eigene Regie zu nehmen. Diese Überlegungen basieren auf einer Studie von Santosh Mukherjee¹, die von MSC in Auftrag gegeben wurde. Da diese Überlegungen auch für eine Verbesserung des BRD-Systems öffentlicher Arbeitsbeschaffung interessant erscheinen, soll das kanadische LIP-System in einem Exkurs kurz erwähnt werden.

1) Vgl. Santosh Mukherjee, There's work to be done. Unemployment and manpower policies, London (Manpower Services Commission) 1974, S.56-70.

Exkurs: Das lokale Initiativ-Programm in Kanada (Local Initiatives Programme = LIP)

LIP begann 1971 als ein Experiment. Heute ist es fester Bestandteil der kanadischen Arbeitsmarktpolitik. Der zentrale Gedanke, der hinter LIP steht, ist die Einbeziehung lokaler Gruppen, kultureller Vereine, gemeinnütziger Gesellschaften und selbst von Individuen in das Arbeitsbeschaffungsprogramm. Praktisch kann jeder beim zuständigen Arbeitsamt die Förderung eines Projektes beantragen, wenn er nur zwei Bedingungen erfüllt: Es muß sich um ein Projekt handeln, das nicht gewinnbringend genutzt werden kann, und die dafür geschaffenen Arbeitsplätze müssen (zumindest in der Mehrzahl) von Arbeitslosen besetzt werden.

Dieses Programm, das neben traditionellen staatlichen Arbeitsbeschaffungs-Maßnahmen besteht, basiert also auf der Eigeninitiative lokaler Gruppen und Individuen und nutzt diese zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur. Die Spanne der Projekte reicht vom Bau von Erholungszentren, Errichtung von Konsumerberatungsdiensten bis zum Brückenbau und zur Altbau-Sanierung. Der finanzielle Umfang betrug 1972 150 Millionen kanadische Dollars; damit wurden 92 500 neue Arbeitsplätze unterschiedlicher Dauer geschaffen.

Der überraschende Erfolg dieses Programms bestand darin, daß das Förderungsangebot von einer Vielzahl lokaler Initiativen in Anspruch genommen wurde, deren Umfang und Engagement in diesem Ausmaße nicht erwartet worden war. Selbst Arbeitslose schlossen sich zu Projektinitiativen zusammen und schufen sich sozusagen selbst die Arbeitsplätze. Die Entlohnung betrug für Männer etwas weniger als der ursprüngliche Arbeitslohn, aber mehr als die Arbeitslosenunterstützung; Frauen erhielten auf LIP-Arbeitsplätzen im Durchschnitt sogar etwas mehr als den ursprünglichen Arbeitslohn.

Abgesehen davon, daß mit den so eingesetzten öffentlichen Geldern soziale Infrastrukturwerte geschaffen werden, die sonst nicht erstellt würden, weil sie privatwirtschaftlich nicht profitabel sind, stellt LIP auch für die betroffenen Arbeitslosen eine sinnvolle Alternative in Zeiten konjunktureller Einbrüche dar: Eigeninitiative und soziales Engagement können entwickelt werden, und die so geförderten Arbeits-

plätze bieten Gelegenheit zu lernen, Qualifikationen zu erhalten oder zu erweitern. Das Programm könnte noch dadurch verbessert werden, indem komplementäre Fortbildungskurse angeboten und die formale Anerkennung erworbener Qualifikationen gesichert werden.

S C H W E D E N

Schweden hat eine Reihe von Steuerungsinstrumenten entwickelt, die schnelle Anpassungen an konjunkturell bedingte Beschäftigungsschwierigkeiten ermöglichen. Zum Teil sind sie traditioneller Art (wie Notstandsarbeiten), zum Teil sind es relativ neue Experimente, die für eine mehr aktive und selektive AM-Politik der BRD anregend sein könnten.

(1) Interessant erscheint vor allem das schwedische System der Investitionsfonds. Nach diesem System können Aktiengesellschaften, Sparkassen und Genossenschaften 40 % ihrer jährlichen Gewinne vor Steuerabzug in einer Investitionsreserve bei der Reichsbank anlegen. Hiervon müssen 46 % unverzinslich einem Sperrkonto zugeführt werden. Wird dieser Teil des Gewinns nicht dem Fonds zugeführt, muß er aber mit einem Körperschaftssteuersatz von 52 % versteuert werden. Die Freigabe der Fondsmittel zu Investitionszwecken bedarf der Genehmigung des Arbeitsministeriums oder des Reichsamtes für Arbeit, die nach antizyklischen Gesichtspunkten entscheiden. Zusätzlich kann die Regierung die Entnahme solcher Gelder auch dann erlauben, wenn sie von erheblichem öffentlichen Interesse ist. Eine Firma, welche die Erlaubnis zur Finanzierung aus diesem Fonds erhält, kann einen extra Investitionsrabatt von 10 % der entnommenen Gelder beanspruchen. Nach fünf Jahren schließlich kann eine Firma über 30 % ihrer Einlagen beim Investitionsfonds auch ohne amtliche Autorisierung verfügen, um Investitionen in Anlagen und Maschinen zu finanzieren.

Kriterium der Freigabe war bisher primär ein Ausgleich von Beschäftigungsschwankungen. Zur sektoralen Strukturpolitik wurde dieser Fonds - mit einer Ausnahme - bislang nicht verwendet, obwohl dies theoretisch denkbar ist und von den schwedischen Gewerkschaften auch gefordert wird. Zur Zeit sind die Mittel nicht im Rahmen einer branchenmäßig zentralisierten Form mobilisierbar; sie verbleiben dem abführenden

Unternehmen als Rücklage. Eine Verlagerung der Investitionsmittel von einem Unternehmen zum anderen innerhalb einer Branche oder sogar von Branche zu Branche ist daher nicht möglich. Ende 1972 hatte der Investitionsreservefonds umgerechnet ca. 2.4 Mrd. DM; etwa ein Viertel wurde in jenem Jahr für Investitionsprojekte gebilligt.

(2) In weit umfangreicherem Maß als die BRD stellt Schweden Mittel für kurzfristige Arbeitsbeschaffung bereit. Im Finanzjahr 1972/73 betragen die Ausgaben des Reichsamtes für Arbeit (vergleichbar mit der Bundesanstalt für Arbeit) allein für diese Funktion 1 268,8 Millionen Kronen, das sind etwa 30 % des gesamten Budgets.¹ Allerdings muß berücksichtigt werden, daß darunter auch saisonale Maßnahmen fallen, die sogar den größeren Umfang haben. Notstandsarbeiten werden vor allem im nördlichen Teil Schwedens, in der Bauindustrie sowie in der Forstwirtschaft und Holzindustrie, zur Beschäftigung alter oder behinderter oder immobiliter Arbeitskräfte gefördert. Träger sind Staat (bzw. das Reichsamt für Arbeit), Gemeinden oder auch private Institutionen.

Bei der Vergabe von Mitteln werden strenge Kriterien angelegt. Die geförderten Projekte müssen von solcher Bedeutung sein, daß sie in wenigen Jahren sowieso ausgeführt worden wären; im Falle saisonaler Förderung muß gewährleistet sein, daß die Arbeiten auch nach der Saison fortgeführt werden; gleichzeitig sollte es aber auch möglich sein, diese Arbeiten wieder kurzfristig abzubauen. Es wird als ein Mangel der bisherigen Praxis angesehen, daß die Maßnahmen sich fast nur auf die Bauindustrie oder Forstwirtschaft beschränkten. Dies soll in Zukunft geändert werden. Man versucht nun auch, gewisse Notstandsarbeiten mit Umschulungs- und Fortbildungsprogrammen zu verknüpfen.

Die Kosten staatlicher Notstandsarbeiten werden ganz vom Staat bezahlt. Gemeinden erhalten bis zu 33 % Zuschüsse, wenn sie in eigener Regie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ergreifen; diese Zuschüsse werden 1975 wahrscheinlich auf 75 % erhöht. Alle Notstandsarbeiten bedürfen der Bewilligung der nationalen oder entsprechenden regionalen Arbeitsmarktbehörde; für bestimmte Arbeiten bedarf es einer Genehmigung durch die Regierung.

1) Das sind rund 198 DM pro Erwerbstätigen; dagegen verausgabte die BRD im vergleichbaren Konjunkturjahr 1974 rund 80 DM pro Erwerbstätigen, wobei Maßnahmen der Arbeitsplatz-erhaltung (in den 80 DM eingeschlossen) weit überwiegen: Wintergeld, Schlechtwettergeld, Kurzarbeitergeld.

(3) Andere, zum Teil wohlbekannte Maßnahmen sind: öffentliche Investitionsprogramme und staatliche Subventionen. Für die BRD neu und daher überlegenswert ist einmal die Möglichkeit, daß die Regierung Betriebsstillegungen im Winter bis zum Frühjahr oder Sommer (wenn die Chancen, einen neuen Arbeitsplatz zu finden, günstiger sind) aufschieben kann. Das Reichsamt für Arbeit kann ebenfalls die Aufrechterhaltung einer vor dem Bankrott stehenden Firma bis zu sechs Monaten unterstützen, um den Berufs- oder Arbeitsplatzwechsel der betroffenen Beschäftigten zu erleichtern.

(4) Schließlich wird in Schweden schon seit längerer Zeit die Erwachsenenbildung als antizyklisches Instrument eingesetzt.¹ So konnte z.B. in der Rezession 1966-68 der Anteil der Erwerbstätigen in Umschulungsprogrammen in kurzer Zeit von 0,6 auf 1 % erhöht werden.² Dies war nur aufgrund folgender Bedingungen möglich, die in den vorausgehenden Jahren geschaffen worden waren:

- keine volle Ausschöpfung der Umschulungs- und Fortbildungskapazitäten in der vorausgegangenen Periode;
- die regionalen und lokalen Arbeitsmarkt- und Bildungsbehörden hatten in der Aufbauperiode 1958-66 beträchtliche Erfahrungen in der schnellen Entwicklung neuer Kurse und Schulungsprogramme gesammelt;
- das schwedische System erlaubt für bestimmte Arbeitsmarktfunktionen Mehrausgaben ohne formale Billigung des Parlaments; so sind z.B. die Ausgaben für Erwachsenenbildung nach oben nicht streng festgelegt, so daß die Arbeitsmarktbehörde Mehrausgaben in einem bestimmten Rahmen tätigen kann; so waren z.B. 1968/69 offiziell 350 Mill. S.Kr. gebilligt, 415 Mill. S.Kr. wurden aber tatsächlich ausgegeben;
- die schwedische Arbeitsverwaltung kann Reserven bilden, indem sie bewilligte Ausgaben für öffentliche Arbeiten, die nicht getätigt wurden, auf das nächste Haushaltsjahr übertragen kann; reicht dies für die erforderliche Flexibilität nicht aus, kann die Arbeitsmarktbehörde zu jeder Zeit mehr beantragen.

1) Vgl. ausführlicher: OECD, Adult training as an instrument of active manpower policy, Paris 1972.

2) Zusammen mit Arbeitsbeschaffungsprogrammen stieg der Anteil der geförderten Personen von März 1966 bis März 1968 (also während der Rezession) von 1 % auf 2,5 % der Erwerbstätigen; ähnliches wiederholte sich in der Rezession von März 1970 bis März 1973: Der Anteil der geförderten Personen stieg in diesem Zeitraum von 2 % auf über 4 %.

(5) Schweden subventioniert auch in beträchtlichem Maß Betriebe, die über ihre normale Kapazität hinaus Jugendliche ausbilden: 5 Kronen pro Person und Ausbildungsstunde. Als in der Ölkrise Betriebe ihre Ausbildungskapazitäten reduzieren mußten, erhielten sie 10 Kronen pro Person und Ausbildungsstunde subventioniert, wenn sie sonst notwendige Entlassungen unterließen.

(6) Ad-hoc-Beratungsgruppen sind ein beliebtes Mittel in Schweden, um mit Schwierigkeiten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zurechtzukommen. Neben den ständigen "Anpassungsgruppen", die vor allem mit Problemen der besseren Eingliederung älterer Erwerbspersonen beschäftigt sind, gibt es Ad-hoc-Beratungsgruppen im Falle drohender Betriebsstillegungen oder im Falle drohender Massenentlassungen bei Produktionskürzungen. Diese Beratungsgruppen setzen sich zusammen aus Mitgliedern der entsprechenden regionalen und lokalen Arbeitsämter, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und der Kommunalpolitik. Sie unterstützen die Arbeit der Arbeitsverwaltung und bleiben solange in Funktion, bis das Problem der Wiedereingliederung oder Umschulung der betroffenen Personen gelöst ist.

(7) Als sich im Boom 1974 große Gewinne der Privatindustrie abzeichneten, führte das schwedische Parlament einen neuen Fonds ein: den Fonds zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Danach sind Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Banken verpflichtet, 20 % des Jahresgewinns von 1974 und bis zu einem Maximum von 70 Millionen Kronen diesem Fonds zuzuführen; diese Pflicht entfällt bei Gewinnen unter 100 000 Kronen. Auch dieser Fondsbeitrag kann vom steuerpflichtigen Gewinn abgezogen werden.

Die Mittel dieses Fonds können für Investitionen in Anspruch genommen werden, die auf irgendeine Weise die Arbeitsbedingungen für die Arbeiter verbessern: z.B. verbesserte Sicherheitsvorkehrungen, Maßnahmen zur Reduktion des Lärms, zur Verbesserung der Beleuchtung und Belüftung, Bau oder Umbau von Kantinen, Errichtung von Erholungsräumen, Studienplätzen und sanitären Einrichtungen. Die Genehmigung der Investitionen erteilt die schwedische Regierung oder in deren Auftrag das Reichsamt für Arbeit. Ein Antrag kann nur dann bewilligt werden, wenn die Mehrheit der Arbeitnehmervertreter im Arbeitssicherheits-Ausschuß oder im Aufsichtsrat

zugestimmt hat.¹

4.1.4 Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation bestimmter Problemgruppen (Behinderte, Frauen, ältere und ausländische Arbeitnehmer)

Problemstellung und Zielfragen

Gruppen von Erwerbspersonen werden dann zu "Problemgruppen", wenn sie aufgrund spezifischer Merkmale und im Zusammenhang mit der dominierenden Struktur gesellschaftlicher Organisation auf dem "Arbeitsmarkt" strukturell unterprivilegiert sind oder zur Eingliederung in das Erwerbsleben besonderer Maßnahmen bedürfen. Aus der Definition folgt, daß die Ursachen, die eine Problemgruppe entstehen lassen, zum Teil "objektiver" Art sind und unabhängig vom spezifischen Gesellschaftssystem gelten (z.B. Alter als Beeinträchtigung der physischen Arbeitsleistungskapazität, zum Teil auch Behinderung seit Geburt etc.); zum größten Teil sind sie jedoch gesellschaftlich "vermittelt", d.h. bedingt durch die Organisation des Arbeitsprozesses, Macht- oder Entscheidungsverhältnisse, Ideologie, sozio-kulturell verfestigte Verhaltensgewohnheiten etc. Problemgruppen sind daher im Hinblick auf Entlohnung, betriebsspezifische Gratifikation, Qualifikation, Arbeitsplatzbedingungen, Arbeitsplatzsicherheit und Mobilität (oft kumulativ) benachteiligt. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik hätte die Aufgabe, solche Ungleichheiten zu beseitigen, soweit es im Bereich des Möglichen liegt.

Ein erster Überblick über die Arbeitsmarktpolitik der hier ausgewählten Länder zeigt aber, daß die auf solche Problemgruppen bezogenen Maßnahmen sehr beschränkt sind. In der Regel werden in diesem Zusammenhang nur solche Instrumente genannt, die unmittelbar auf diese Gruppen zielen, ohne aber

1) Antizyklische Arbeitskräftepolitik in sozialistischen Staaten ist zwar nicht undenkbar, aber doch von der Logik des Systems her kaum relevant. Aus diesem Grund bleiben im Fall DDR und UdSSR in diesem Kapitelabschnitt Leerstellen.

die historisch verkrusteten Ursachenkomplexe (vgl. z.B. die traditionelle Berufsrolle der Frau oder das Leistungsethos oder das tayloristische Arbeitsteilungssystem) ernsthaft zu berühren. Das entsprechende Instrumentarium trifft daher meist nur partielle Erscheinungen, ist in der Regel nur reaktiv und von relativ kurzfristiger Perspektive.

Dieser Abschnitt erfährt daher eine relativ knappe Behandlung, da der Schwerpunkt dieser Arbeit auf "aktiven" Steuerungsinstrumenten liegt. Die einzelnen "Maßnahmen" werden zwar kurz beschrieben, aber nur dann ausführlicher behandelt, wenn sie "größere Perspektiven" enthalten. Zu den Problemgruppen würden sicherlich auch noch die jugendlichen Arbeitskräfte sowie die Arbeitslosen gehören; das Problem jugendlicher Arbeitskräfte wird aber weitgehend im Kapitelabschnitt 4.2.1 behandelt, während der Grund für die Aussparung der Kompensationsmechanismen für Arbeitslose weiter oben schon genannt wurde (vgl. Fußnote 1, S.120); aktive Instrumente zur Lösung des Arbeitslosenproblems (Information, Beratung, Vermittlung) wurden entweder schon behandelt oder werden noch zur Sprache kommen (Umschulung, Weiterbildung).¹ Mögliche, freilich nicht erschöpfende Zielfragen sind:

- Welche Maßnahmen ergreifen die hier ausgewählten Länder, um den Behinderten eine vollwertige und stabile Beschäftigung zu gewährleisten?
- Wie wird den verheirateten Frauen die Wiedereingliederung in das Erwerbsleben erleichtert?
- Was tut die Arbeitsverwaltung, um die Arbeitsbedingungen den besonderen Bedingungen der Frauenerwerbstätigkeit besser anzupassen (bessere Möglichkeiten der Teilarbeitszeit, zeitweiligen Arbeit, Angebote sozialer Infrastrukturleistungen wie Kindertagesstätten etc.)?
- Was kann getan werden, um die Arbeitsplätze für ältere Arbeitnehmer zu sichern?
- Wie lösen die Arbeitsverwaltungen das Problem der Integration ausländischer Arbeitskräfte?
- Wie wird im Falle drohender Massenentlassungen der Konflikt zwischen einheimischen und ausländischen Arbeitskräften gelöst, d.h., werden ausländische Arbeitskräfte diskriminiert?

1) Es muß noch darauf hingewiesen werden, daß in diesem Ab-

F R A N K R E I C H

(1) Die französische Gesetzgebung verpflichtet die Betriebe, 10 % der Arbeitsplätze für Kriegsbeschädigte sowie 3 % für sonstige Behinderte vorzusehen; seit 1960 kann ein Betrieb im Rahmen einer Quote von 10 % der Arbeitsplätze für Kriegsbeschädigte oder für andere Behinderte in freier Kombination bereitstellen; Priorität soll jedoch nach wie vor Kriegsbeschädigten gewährt werden. Darüber hinaus bestehen noch folgende Interventionen: Schaffung geschützter Betriebsstätten für Behinderte, die nicht in den normalen Arbeitsprozeß eingegliedert werden können; spezielle Umschulungskurse für Behinderte; Gewährung von Prämien für die Wiedereingliederung Behinderter sowie staatliche Zuschüsse an Unternehmen, die Arbeitsplätze so einrichten, daß sie auch von Behinderten eingenommen werden können. Spezielle Kommissionen auf departementaler wie regionaler Ebene sind verantwortlich für die Kontrolle der gesetzlichen Bestimmungen sowie für Beratung, Information und Initiativen zur weiteren Verbesserung des entsprechenden Instrumentariums. Im 6. Plan (1971-75) sind erhebliche Steigerungsraten der Mittel und Leistungen vorgesehen. Informationen zur Bewertung des Systems sind nicht vorhanden.

(2) Wie aus Kapitel 3.1 hervorgeht, scheint das französische System einen besonderen Nachholbedarf an Mobilisierung weiblicher Arbeitskräftenreserven zu haben. Der 6. Plan sieht auch verstärkte Anstrengungen in dieser Richtung vor. Vor allem soll die Berufsausbildung und -weiterbildung der Frauen verbessert und finanziell stärker unterstützt werden. Ein Gesetz vom 22. Dez. 1972 sieht Regelungen vor, welche die Gleichbezahlung von Frauen und Männern besser garantieren sollen. Es sollen ebenfalls wesentlich mehr Kindertagesstätten errichtet bzw. gefördert werden.

Forts. d. Fußnote v. S.177

schnitt vorwiegend "quantitative" Probleme der Sondergruppen behandelt werden; soweit es möglich ist, werden Steuerungsinstrumente zur Verbesserung der vollwertigen Arbeitsmöglichkeiten dieser Problemgruppen in Kap. 4.2 erwähnt (z.B. lohnpolitische Instrumente zur Erreichung gleichwertiger Gratifikation gleicher Arbeitsleistungen).

(3) Der Schutz älterer Arbeitnehmer wurde in Frankreich bisher sehr vernachlässigt. Die Beschäftigungskommission beim Plankommissariat empfahl eine Vereinbarung mit den Unternehmen zur Verbesserung der beruflichen Anpassung älterer Arbeitnehmer sowie das Verbot von Altersgrenzen bei der Einstellung. Der letzte Punkt wurde zwar in einem Gesetz von 1971 aufgegriffen, wonach die Erwähnung von Altersgrenzen bei Stellenangeboten verboten ist. Ob damit freilich faktische Barrieren beseitigt werden, muß stark bezweifelt werden.

(4) Anfang 1973 waren in Frankreich etwa 1,8 Millionen Gastarbeiter (knapp 9 % der Erwerbstätigen), darunter überwiegend Algerier (25 %), Portugiesen (21 %) und Spanier (14 %). Vor allem die Algerier entwickelten sich zu einem nationalen Problem, das sich seit 1971 mit der Verstaatlichung der französischen Mineralölgesellschaften in Algerien verschärfte. Dazu kam die Infrastrukturbelastung und das zunehmende Bewußtsein der miserablen Lage eines Großteils der Gastarbeiter (Ghettobildung in den "bidonvilles" der Großstädte), welche die französische Regierung und die Öffentlichkeit wachrüttelten, etwas zur Verbesserung der Lage ausländischer Arbeiter zu unternehmen. In diesem Zusammenhang sind einige Vorschläge des Plankommissariats zu erwähnen: Vor allem müsse die Einwanderung besser kontrolliert werden, speziell müsse gewährleistet sein, daß die Arbeitsverträge eine ausreichende Beschäftigungsdauer, präzise Angaben über Entlohnung sowie befriedigende Arbeits- und Wohnungsbedingungen garantieren. Über die Realisierung dieser Vorschläge ist noch nichts bekannt.

Die 1974 beginnende Rezession gab schließlich den Ausschlag, einen Zuzugsstopp für ausländische Arbeiter von außerhalb der EG zu erlassen. Gleichzeitig wurde verfügt, daß illegal eingereiste Ausländer abgeschoben werden sollen, auch wenn sie ein Arbeitsverhältnis nachweisen können. Außerdem müssen Inländer bei Stellenbesetzungen bevorzugt werden. Als zusätzliches Erschwernis der Einwanderung wird seit Oktober 1974 bei Neueinstellung von Gastarbeitern außer den bisher fälligen 250 ffr. noch eine Zusatzabgabe von 1 000 ffr. an die Einwanderungsbehörde (ONI) erhoben. Nach mündlichen Aussagen französischer Experten läßt die Durchsetzung des Zuzugsstops

sehr zu wünschen übrig.¹ (Vgl. auch Kapitel 3.2, Frankreich.)

G R O S S B R I T A N N I E N

(1)

a) Berufliche Rehabilitation für Behinderte findet in Großbritannien seit 1943 in sog. Industriellen Rehabilitationseinheiten statt (Industrial Rehabilitation Unit = IRU). Gegenwärtig existieren 26 solcher Einheiten, die etwa 14 000 Behinderte pro Jahr betreuen. Diese Rehabilitationseinheiten haben zwei Ziele: erstens die Vorbereitung Behinderter zur Arbeit oder zur Umschulung (also keine eigentliche Ausbildung oder Umschulung), zweitens die Überprüfung der Fähigkeiten und Möglichkeiten der Behinderten und entsprechende Berufsberatung. Die Kurse dauern im Schnitt 7-9 Wochen, können aber unter Umständen bis zu 26 Wochen ausgedehnt werden.

Da die Erfahrung gezeigt hat, daß eine authentische industrielle Umgebung die berufliche Wiedereingliederung am besten fördert, gleicht das Innere solcher Einheiten einer modernen Fabrik, und es wird in der Regel auch produziert (für Ministerien, aber auch für lokale Firmen). Es wird dort eine breite Skala von Jobs angeboten, einschließlich Maschinenbedienung, Holzverarbeitung, Montage- und andere "leichte" Arbeiten. Ebenso existiert eine Abteilung für kaufmännische Aufgaben und Büroarbeiten. Zur Bewertung dieser Rehabilitationzentren liegen keine qualitativ ausreichenden Informationen vor; die quantitative Erfolgsquote schwankt zwischen 50 und 70 %, d.h., im günstigsten Fall werden 70 von 100 auf einen Arbeitsplatz oder in einen Umschulungskurs vermittelt.

b) Die Ausbildung oder Umschulung Behinderter ist zum größten Teil in das System der Erwachsenenbildung integriert (vgl. dazu Kap. 4.2.1). Seit 1963 kann aber eine gewisse funktionale Differenzierung beobachtet werden. So geht z.B. der Anteil der Behinderten in öffentlichen Umschulungszentren seit 1963 kontinuierlich zurück; statt dessen scheint die

1) Vgl. auch (das gilt ebenso für UNK, SWE und BRD) O.E. Kuntze, "Anstieg der Ausländerbeschäftigung gestoppt. Restriktive Maßnahmen in fast allen europäischen Ländern", in: Ifo-Schnelldienst vom 21.4.1975, S.3-20.

betriebliche Umschulung oder die Umschulung in eigens dafür geschaffenen Zentren (zur Zeit 4) stärker gefördert zu werden. Insgesamt betrachtet ging der Anteil der Behindertenausbildung an der Gesamtausbildung in den sechziger Jahren erheblich zurück. Erst die neue Ausbildungsordnung von 1973 brachte wieder einen rapiden Anstieg mit sich. Daß das bisherige System der Rehabilitation und Ausbildung Behinderte nach wie vor diskriminiert und daher in Zukunft erheblich verbessert und erweitert werden muß, zeigt eine von der englischen Regierung initiierte Untersuchung: Danach haben 32 % der Bevölkerung keine fachliche oder berufliche Qualifikation, aber bei den Behinderten in derselben Altersgruppe sind es 53 %; die wenigen Informationen über Behinderte, die verfügbar sind, unterstreichen aber, daß weder technische noch wissenschaftliche Gründe für eine geringere Qualifikation der Behinderten sprechen.

c) Die Beschäftigung von Behinderten findet zwei Förderungsarten: die Verpflichtung der Betriebe, ab 20 Beschäftigten 3 % der Arbeitsplätze für Behinderte vorzusehen; die Förderung geschützter Arbeitsplätze.

Die Quotenregelung wird in Großbritannien zur Zeit heftig diskutiert, da sie verschiedene Mängel aufweist. Mathematisch betrachtet würde zwar die Zahl der registrierten Behinderten übertroffen werden (1972: 610 107), wenn die Regelung von den Betrieben strikt eingehalten würde. Faktisch wird aber weder die Quotenregelung eingehalten, noch entspricht die Zahl der Registrierten der tatsächlichen Zahl der Behinderten (nach Schätzungen erfaßt sie nur etwa 50 %). Die Nichteinhaltung der Quotenregelung hat vor allem folgende Gründe: Die Entscheidung der Rekrutierung liegt in der Hand der Betriebe; wenn sie die Quote nicht erfüllen, dürfen sie zwar laut Gesetz keine voll erwerbsfähigen Personen mehr einstellen, es sei denn, sie finden keine "passenden" registrierten Behinderten; aber die Entscheidung, ob "passend" oder "nicht passend", trifft der Betrieb; der zweite Grund ist darin zu sehen, daß eine derartige Zwangsregelung nur dann funktionieren könnte, wenn sich tatsächlich alle Behinderten freiwillig registrieren lassen würden. Das letztere trifft aber wegen des Stigmatisierungseffekts der Registrierung nicht zu. Solange Behinderte sozial und ökonomisch als minderwertig gelten, wird sich das freiwillige Registrierungssystem kaum verbessern lassen.

Die Beschäftigung Behinderter an geschützten Arbeitsplätzen hat seit 1944 (Tomlinson Committee) folgende Struktur:

- Werkstätten, die von lokalen Behörden unterhalten werden (1973: 61 Werkstätten mit etwa 3 000 Arbeitsplätzen),
- unabhängige freiwillige, aber öffentlich genehmigungspflichtige Gesellschaften (etwa 2 300 Arbeitsplätze),
- Remploy Ltds.: Dies ist eine seit 1945 bestehende gemeinnützige Gesellschaft, die seither 85 geschützte Produktionsstätten mit einer Kapazität von etwa 8 000 Arbeitsplätzen errichtete. Im Prinzip funktioniert sie wie jede private Kapitalgesellschaft mit der Ausnahme, daß sie keine Gewinne ausbezahlt. Im wesentlichen wird sie vom Staat subventioniert (1972/3 = 6,6 Millionen Pfund), der für alle Differenzen zwischen Ausgaben und Einnahmen aufkommt (Lohn- und Kapitalkostensubvention).

Es ist zwar das anerkannte Ziel der geschützten Arbeitsplätze, Behinderte so weit zu entwickeln, daß sie mit dem offenen Arbeitsmarkt konkurrieren und daher auch in "normale" Arbeitsplätze überwechseln können. Die Zahlen, die Remploy Ltd. dazu liefert, sind freilich entmutigend: Im Schnitt wechseln jährlich nur etwa 3 % der in Remploy Beschäftigten in den offenen Arbeitsmarkt (vgl. Tab. 6.6, Fallstudie UNK).

(2) Die Mobilisierung weiblicher Arbeitskraftreserven spielt in Großbritannien keine so bedeutende Rolle wie etwa in Frankreich, in der BRD und in der DDR. Zu den Auswirkungen des Lohngleichheits-Gesetzes (Equal Pay Act) auf die Erwerbsquote der Frauen vgl. Kapitel 4.2.7 .

(3) Großbritannien hat im Vergleich zu anderen Ländern einen überdurchschnittlich hohen Anteil an älteren Arbeitslosen (vgl. Kap. 3.1); eine genauere Aufschlüsselung zeigt, daß davon vor allem 60-65jährige Männer betroffen sind. Der Grund dafür liegt vermutlich darin, daß Großbritannien keine vergleichbaren Gesetze wie die BRD hat (flexible Altersgrenze, Kündigungsschutzgesetz, Möglichkeit eines vorgezogenen Altersruhegeldes ab 60 Jahre). Die Einführung der flexiblen Altersgrenze soll nach Zeitungsmeldungen kurz bevorstehen.

(4) Das Problem ausländischer Arbeiter stellt sich in Großbritannien anders und nicht so dramatisch wie in der BRD (vgl. Kap. 3.1). Seit dem EG-Beitritt ist mit einer Ver-

schärfung der Knappheit beruflicher Fachkräfte zu rechnen, so daß es Ziel der AM-Politik sein muß, Anreize zur Einwanderung solcher Fachkräfte zu geben. Mit Ausnahme von einigen Dienstleistungsbereichen (Hotel- und Gaststätten-gewerbe, Müllabfuhr), in denen die Einwanderung unqualifi-zierter Arbeitskräfte zugelassen wird (freilich auch durch Kontingente begrenzt), wurden die Einwanderungsregelungen für Bewerber außerhalb der EG und des Commonwealth strikt an diesem Ziel orientiert: Eine Arbeitserlaubnis (wie in der BRD zunächst nur für ein Jahr) wird nur für Arbeiten gege-ben, die berufliche Qualifikation verlangen und wenn dafür keine einheimische Arbeitskraft zur Verfügung steht; auch die Lohn- und Arbeitsbedingungen müssen einheimischem Durchschnitt entsprechen.

Arbeitskräfte, die von außerhalb der EG oder des Commonwealth kommen, sind (wie in der BRD auch) Mobilitätsbeschränkungen unterworfen. Orts- und Arbeitsplatzwechsel bedarf der Ge-nehmigung durch die zuständigen Behörden; zur Kontrolle müs-sen diese Arbeitnehmer sich regelmäßig bei der Polizei melden.

S C H W E D E N

(1) Die Anstrengungen der schwedischen Arbeitsmarktverwaltung zur Verbesserung der Situation der Behinderten sind beträcht-lich; man schätzt, daß insgesamt etwa die Hälfte des AMS-Budgets zur Unterstützung dieser Gruppe ausgegeben wird. Be-ruflliche Rehabilitationsmaßnahmen betrafen 1973/74 93 900 Behinderte (1972/3 = 94 000). Darunter fallen psychologische Eignungstests, Beschäftigungstests und Ausbildung. Das Reichs-amt für Arbeit gibt auch finanzielle Zuschüsse an Unternehmer, die spezielle Vorrichtungen oder Einrichtungen an den Arbeits-plätzen schaffen, um sie für Behinderte anzupassen.

In wachsendem Maße werden in verschiedener Form geschützte Arbeitsplätze bereitgestellt. Zur Zeit sind etwa 35 000 Be-hinderte in geschützten Plätzen beschäftigt; diese werden zum Teil von Gemeinde- oder Stadtbehörden betrieben, teil-weise handelt es sich um halbgeschützte und subventionierte Arbeitsplätze in Fabriken, teilweise um Archiv- und Büroar-beiten im öffentlichen Dienst, teilweise um spezielle Not-standsarbeiten für Behinderte. Behinderte können auch finan-zielle Unterstützung für freie Berufstätigkeit erhalten.

1974 wurden 15 179 Plätze in geschützten Werkstätten bereitgestellt; für halbgeschützte Arbeitsplätze in privaten Unternehmen oder in Behörden sind 40 % der Lohnkosten subventioniert (1974: 8 000 Plätze).

Trotz der erheblichen Anstrengungen reichen auch in Schweden die Maßnahmen für die Behinderten noch nicht aus. Entsprechend vorsichtigen Schätzungen ist der Bedarf an geschützten Arbeitsplätzen etwa dreimal größer als das jetzige Angebot von 35 000 Plätzen. Dennoch wird in Schweden nicht daran gedacht, Quotensysteme für Behinderte einzuführen, wie sie z.B. in Frankreich, Großbritannien und in der BRD bekannt sind. Man erhofft sich vielmehr eine Verbesserung der Situation durch verstärkte Aufklärung der Betriebe und durch die Institutionalisierung paritätisch besetzter Arbeitsgruppen, die an der Basis und in Auseinandersetzung der beteiligten Gruppen Ideen entwickeln sollen (vgl. die Funktion der sog. Anpassungsgruppen, Abschnitt 3).

(2) Die Frauenerwerbstätigkeit in Schweden erreicht fast das Niveau sozialistischer Staaten (vgl. Tab.2/Anhang). Dennoch gibt es noch eine große Zahl von Frauen, die gern arbeiten würden, wenn entsprechende Arbeitsplätze vorhanden wären (latente weibliche Arbeitskraft, vgl. auch 4.2.1).

Qualitativ ist auch in Schweden der Arbeitsmarkt noch nach Geschlechtern geteilt. Die Erwerbstätigkeit der Frauen konzentriert sich auf typische "Frauenberufe" (Büroarbeiten, Erziehung von Kindern, Krankenschwester etc.) und niedrige Einkommensgruppen: Eine Untersuchung vor einigen Jahren ergab, daß 67 % der Personen mit extrem niedrigem Einkommen Frauen waren; jede vierte Frau, aber nur jeder zwölfte Mann gehört zur niedrigen Einkommensgruppe. Diskriminierend ist auch noch die Gratifikationspraxis, obwohl sich die Situation in den letzten Jahren verbesserte: Für vergleichbare Tätigkeiten in der Industrie erhielten Frauen 1969 79 % des Einkommens der Männer gegenüber 70 % einige Jahre davor; 1973 stieg der Anteil auf 85 %.¹

1) Vgl. Rita Liljeström/Gunilla Fürst Mellström/Gillan Liljeström Svensson, Sex roles in transition. A report on a pilot program in Sweden, Stockholm (Advisory Council to the Prime Minister on Equality between Men and Women) 1975, S.7 und S.11.

1972 setzte die schwedische Regierung einen Beirat für die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau ein. Dieser Beirat schlug im Juni 1973 folgende unmittelbar zu verwirklichenden Reformen vor, die von der Regierung gebilligt wurden:

- die Arbeitsämter stellen zusätzlich 100 Fachkräfte ein, die sich um Probleme der Frauenerwerbstätigkeit kümmern;
- Betriebe erhalten Zuschüsse, wenn sie Frauen in typisch "männlichen" Berufen ausbilden und umgekehrt; die Zuschüsse sind auf ein Höchstmaß von 5 Kronen pro Beschäftigtenstunde beschränkt und können bis zu sechs Monaten gewährt werden; die Zuschüsse gelten zur Zeit für folgende Berufszweige: Pflegeberufe in Krankenhäusern, Kinderpflege, Sekretär- und Schreibearbeiten im Büro (für Männer); Werkzeugmechaniker, Dreher, Schweißer, Elektriker, Baumaschinenführer, Tischler, Techniker (für Frauen);
- Im Falle regionalpolitischer Zuschüsse müssen Betriebe 40 % der neu geschaffenen Arbeitsplätze für Frauen offenhalten (vgl. auch 4.1.2).

Der Beirat übernahm zusätzlich die Initiative eines Pilotprogramms, das sich zum Ziel setzte, im Bezirk Kristianstad (Südschweden) für die Beschäftigung von Frauen in "männlichen" Berufen zu werben und den Frauen den Eintritt in ein solches Berufsleben zu erleichtern. Dieses Pilotprogramm wurde von einer Kontrollstudie begleitet, um die daraus gewonnenen Erfahrungen für weitere Programme zu nutzen (vgl. Liljeström/Mellström/ Liljeström Svensson, a.a.O.).

Das Experiment "Kristianstad" wurde im großen und ganzen positiv gewertet. Die Methode des Vorgehens wird nun in weiteren Experimenten übernommen und erprobt: In lokalen Arbeitsmärkten, in denen einerseits eine Unterbeschäftigung der Frauen, andererseits Arbeitskräfteknappheit hinsichtlich typisch "männlicher" Berufe vorzufinden ist, erhalten Frauen in vierwöchigen Vorbereitungskursen am betrieblichen Ort die Gelegenheit, sich mit den Arbeitsplatzbedingungen und den entsprechenden Berufsfeldern vertraut zu machen; erst danach entscheiden sie sich für oder gegen eine Berufstätigkeit. Die Studie hebt hervor, daß die betreffenden Frauen vor allem anderen die Erweiterung der sozialen Kontakte positiv bewerten, die sie durch eine reguläre Beschäftigung erhalten.

Die Studie kommt zu dem Schluß, daß eine Beschäftigung selbst dann vorzuziehen ist, wenn die Arbeitsbedingungen schwer oder unangenehm sind oder wenn offenkundig ist, daß das Gleichberechtigungsprogramm lediglich zur Schließung von Angebotslücken ausgenutzt wird; die sozialpsychologisch schädlichen Wirkungen einer bloß häuslichen Umgebung (politische und gesellschaftliche Apathie, mangelndes Selbstbewußtsein, Isolation) seien keine Alternative. Für eine wirkliche und dauerhafte Verbesserung der Situation der Frau müsse das Programm freilich durch flankierende Maßnahmen ergänzt werden: erhebliche Erweiterung des Angebots an Kindergärten oder Kindertagesstätten, Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen, Einführung des 6-Stunden-Tages, Diskussion der Geschlechterrollen in der Schule oder in Kursen für jugendliche Arbeiter, politische Organisation der unterprivilegierten Gruppen (Liljeström/Mellström/ Liljeström Svensson 1975, S.99 ff.).

(3) Das Problem älterer Arbeitskräfte, vor allem älterer Frauen, ist auch in Schweden noch nicht zur vollen Zufriedenheit gelöst. Die schwedische Regierung und das Reichsamt für Arbeit haben aber in den vergangenen Jahren drei wichtige Maßnahmen zur Verbesserung der Situation dieser Problemgruppe eingeführt.

a) Das Gesetz der Beschäftigungssicherheit, das im Juni 1972 in Kraft trat, garantiert Erwerbstätigen ab 45 Jahren größere Beschäftigungssicherheit als zuvor: Die Kündigungsfrist wurde verlängert ($\frac{1}{2}$ Jahr) und bestimmte Senioritätsrechte werden nun gesetzlich garantiert. So muß nun z.B. ein Betrieb im Falle konjunkturell notwendiger Entlassungen die Beschäftigungsdauer berücksichtigen, wobei Erwerbstätige ab 45 für jeden Monat Beschäftigung im Betrieb einen zusätzlichen Monat gutgeschrieben erhalten (bis zu 60 Monaten). Auch im Falle der Wiedereinstellung haben ältere Erwerbstätige innerhalb eines Jahres ein Vorrecht, wieder eingestellt zu werden.

b) Das Gesetz zur Förderung der Beschäftigung älterer Arbeiter, das ebenfalls seit Juni 1972 in Kraft ist, gibt den Arbeitsbehörden bestimmte Möglichkeiten, das Rekrutierungsverhalten der Betriebe im Hinblick auf die Verbesserung der Beschäftigungsaussichten älterer Erwerbstätiger zu beeinflussen. Die Bezirksarbeitsämter haben das Recht, von Betrieben mit mehr als 5 Beschäftigten Informationen über Name, Alter, Geschlecht, Nationalität, Arbeitsplatz und Arbeitstätigkeit jedes Beschäftigten zu erhalten. Wenn der Betrieb weniger ältere

Personen beschäftigt als andere Betriebe, kann das Bezirksarbeitsamt die Betriebsleitung zu einem Gespräch vorladen, und die Angelegenheit wird dann zusammen mit den entsprechenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden diskutiert. Kommt keine Einigung zustande, kann die Arbeitsmarktbehörde Instruktionen erteilen; dies kann eine Empfehlung sein, ältere Arbeitskräfte im Falle von Neueinstellungen zu bevorzugen, es kann aber auch eine Anordnung sein, die Altersstruktur der Beschäftigten zu verändern. Kommt der Betrieb den Empfehlungen oder Anordnungen nicht nach, kann das Bezirksarbeitsamt die Angelegenheit an das Reichsamt für Arbeit weiterleiten, wo dann ebenfalls erst Gespräche mit den Betroffenen arrangiert werden. Zeigt sich ein Betrieb immer noch nicht willig, den Empfehlungen oder Anordnungen nachzukommen, kann das Reichsamt für Arbeit entscheiden, daß der Betrieb nur noch solche Personen einstellen darf, die vom entsprechenden Arbeitsamt bewilligt sind.

c) Die interessanteste Neuerung ist die Einrichtung von Anpassungsgruppen in Betrieben mit mehr als 50 Beschäftigten, die zur Durchführung des oben erwähnten Gesetzes vorgesehen sind. Die Anpassungsgruppen setzen sich zusammen aus Vertretern der entsprechenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie aus Vertretern des entsprechenden Arbeitsamtes. Gegenwärtig arbeiten 4 500 solcher Anpassungsgruppen. Obwohl im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt, sollen sie auch die Interessen behinderter Personen wahrnehmen. Die Anpassungsgruppen treffen sich wenigstens zweimal im Jahr, in der Anfangsphase auch öfter. Die bisherige Praxis hat gezeigt, daß die Initiativen von den Vertretern der Arbeitsämter ausgehen müssen; hier liegt vorläufig noch ein personeller Engpaß.

Der Aufgabenbereich der Anpassungsgruppen ist umfassend und läßt der Eigeninitiative der beteiligten Gruppen großen Spielraum; andererseits haben sie lediglich Beratungsfunktionen, so daß ihre Wirksamkeit stark vom Einsatz und von der Überzeugungskraft der beteiligten Personen abhängt. Im einzelnen sind folgende Funktionen vorgesehen:

- Beeinflussung der öffentlichen Meinung und der betrieblichen Personalpolitik durch Informationen, Aufklärung und Bereitstellung von Informationsmaterial;
- Maßnahmen zur Förderung der Rekrutierung älterer und behinderter Erwerbspersonen: Einleitung von und Beteiligung an

Untersuchungen der Arbeitsplatzstruktur, um zu erkunden, welche Veränderungen zur Verbesserung der Situation dieser Problemgruppen erforderlich und möglich sind; Heranziehen von Ergonomen, Medizinern und Psychologen zur Entwicklung neuer Ideen zwecks Verbesserung der Arbeitsorganisation; Analyse der Altersstruktur, Vergleich mit anderen Betrieben und Klärung der Unterschiede;

- Maßnahmen zur Förderung schon erwerbstätiger Personen: wird z.B. eine Stelle frei, soll geprüft werden, ob sie für ältere oder behinderte Personen geeignet ist oder ob der Arbeitsplatz so verändert werden kann, daß er von solchen Personen besetzt werden kann; Vorschläge für die Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Hilfen (Ausbildungszuschüsse, Investitionshilfen etc.);
- Maßnahmen in Verbindung mit neuen Investitionen: Werden z.B. neue Gebäude errichtet oder neue Maschinen gekauft, sollen die Anpassungsgruppen prüfen, inwieweit sie den gesetzlichen Auflagen genügen und welche ergonomischen und organisatorischen Möglichkeiten bestehen, sie den Bedürfnissen älterer und behinderter Erwerbspersonen anzupassen.

(4) Offiziell hatte Schweden 1973 eine Ausländer-Erwerbsquote von 5,7 %. Darunter waren 63,5 % aus dem gemeinsamen skandinavischen Arbeitsmarkt (überwiegend aus Finnland, in geringerem Umfang aus Dänemark und Norwegen). Jeder Staatsangehörige Dänemarks, Norwegens oder Finnlands kann in Schweden Arbeit und Wohnsitz nehmen, ohne Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis beantragen zu müssen. Er kann ohne Paß und Sichtvermerk die Grenze passieren, der für ihn zuständigen Arbeits- und Sozialversicherung angehören, hat Anspruch auf Unterstützungs- und Schulungshilfe im Falle von Arbeitslosigkeit etc. (Kuntze 1975, S.4). Diese Regelung gilt unter den oben erwähnten Ländern seit 1954. Im Vergleich dazu funktioniert der EG-Arbeitsmarkt, der ähnlich freizügige Regelungen kennt, wesentlich schlechter: 1973 kamen nur 25 % aller Gastarbeiter aus Mitgliedsländern im Vergleich zu 55 % in Skandinavien.

Nichtskandinavier, die in Schweden arbeiten möchten, benötigen seit 1967 bereits vor der Einreise die erforderliche Arbeitserlaubnis. Damit wird erfolgreich dem "Gastarbeiter-tourismus" vorgebeugt. Die Arbeitserlaubnis wird von den Einwanderungsbehörden im Einvernehmen mit dem Arbeitsamt und den Gewerkschaften erteilt. Dabei haben die Unternehmen ihren Gastarbeiterbedarf im einzelnen zu begründen, wobei die Behörden meist der hierzu abgegebenen Stellungnahme der lokalen Gewerkschaften folgen. Die Politik der Gewerkschaften deckt sich weitgehend mit der Regierungsauffassung: Hohe Löhne und verbesserte Arbeitsbedingungen sollen nicht durch die Hereinnahme billiger Arbeitskräfte gefährdet werden; ausländische Arbeitnehmer sollen möglichst integriert (und gewerkschaftlich organisiert) werden; der Zwang zu rationalisierenden und kapitalintensiven Investitionen dient den Wachstumszielen des Staates und wird von den Gewerkschaften selbst im Falle daraus resultierender Entlassungen hingenommen, da ausreichend flankierende Maßnahmen zur Verfügung stehen (Kuntze 1975, S.16 f.).

Die offizielle Immigrationspolitik deckt sich freilich nicht ganz mit den Fakten: Die jüngste Immigrationsstudie weist nach, daß vor allem finnische und südeuropäische Gastarbeiter in Berufszweigen mit relativ niedrigen Durchschnittslöhnen konzentriert sind (ungelernte Tätigkeiten in der verarbeitenden Industrie, und in Dienstleistungssektoren). Darüber hinaus sind Einwanderer häufiger als die Gesamtbevölkerung in Sektoren mit großen Unfallquoten und mit hoher Arbeitslosigkeit beschäftigt (Att utvädera arbetsmarknadspolitik, SOU 1974, S.29).

D E U T S C H E D E M O K R A T I S C H E R E P U B L I K

(1) Für die Ein- und Wiedereingliederung Behinderter sind die Ämter für Arbeit zuständig. Sie sind berechtigt, hierfür geeigneten Betrieben Auflagen zu machen, damit entsprechende Arbeitsbedingungen und Arbeitsplätze geschaffen werden. Die Ämter für Arbeit kümmern sich auch um die Rehabilitation von Haftentlassenen. Analysen und Bewertungen des Systems

der Rehabilitation in der DDR lagen dem Verfasser nicht vor.¹

(2) Wie schon mehrfach erwähnt ist die Arbeitskräfteknappheit Problem Nummer eins in der DDR. Neben Rationalisierungs- und Technisierungsmaßnahmen verbleibt als Steuerungsinstrument nur noch die Mobilisierung von Arbeitskraftreserven, wenn das "Konto" Arbeitsintensität nicht überstrapaziert werden soll. Eine solche Reserve stellen die Frauen dar, obwohl sie - wie oben eindrucksvoll gezeigt werden konnte - schon überdurchschnittlich beschäftigt sind. Eine Möglichkeit, dieses Reservepotential weiter auszuschöpfen, wurde schon genannt: Förderung der Industrieansiedlung in Regionen, in denen die Frauen noch unterdurchschnittlich beschäftigt sind. Eine zweite Möglichkeit ist die forcierte Qualifizierung der weiblichen Arbeitskraft, da erfahrungsgemäß der weibliche Beschäftigungsgrad mit steigender Qualifikationshöhe zunimmt. So waren 1971 91 % aller Frauen mit Hochschul- bzw. Fachschulabschluß berufstätig, von Frauen mit Meisterprüfung 87 %, mit Facharbeiterbrief 81 %, jedoch nur 68 % aller Frauen ohne Fachausbildung. Ein dritter Ansatzpunkt liegt in der Teilzeitarbeit. Die mehr als eine Million Teilzeitbeschäftigten stellen ein großes Potential zur Vergrößerung des Gesamtarbeitszeitfonds dar, wenn es gelingt, eine große Zahl dieser Beschäftigten zur Aufnahme einer Ganztzeitarbeit zu bewegen. Dies erscheint möglich, wenn einerseits der Ausbau von Kinderkrippen und -gärten sowie Schulhorten weitergetrieben wird, und wenn andererseits die "Hausfrau" durch eine bedarfsgerechte Versorgung, durch eine Verbesserung der Verkehrsverhältnisse und durch eine umfassende maschinelle Ausstattung der Haushalte entlastet wird (Fallstudie DDR, S. 73 f.).²

-
- 1) Zum mehr institutionellen Teil des Rehabilitationssystems vgl. J. Bastian und W. Kiesevalter, "Die Ein- und Wiedereingliederung Geschädigter in den Arbeitsprozeß durch die Ämter für Arbeit", in: Sozialistische Arbeitswissenschaft, H.5/1974, S.381-86.
 - 2) "Erstmalig seit 12 Jahren trat im Jahre 1972 kein weiteres Anwachsen der Teilbeschäftigung auf. Diese positive Entwicklung ist als ein Ergebnis der weiteren Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der werktätigen Frauen,

Forts. d. Fußnote s. S.191

(3) Infolge der gegebenen Arbeitsmarktlage sind ältere Arbeiter und Rentner für die DDR vorwiegend als Arbeitskräfteressourcen interessant. Es werden also vorwiegend Anreize gegeben, um noch arbeitsfähige und arbeitswillige Rentner in der Beschäftigung zu halten. Allerdings ist mit einer Ausweitung des Arbeitskräftepotentials durch eine verstärkte Beschäftigung von Rentnern nicht zu rechnen: Die Bevölkerung im Rentenalter wird bis 1990 um etwa 800 000 Personen zurückgehen; zugleich geht der Anteil an der Gesamtbevölkerung von 19,6 % im Jahre 1971 bis 1980 um 2 % und bis 1990 voraussichtlich um weitere 3 % zurück. Das bedeutet aber, daß die absolute Zahl der berufstätigen Rentner mit Sicherheit abnehmen wird (wie bereits auch schon zwischen 1965 und 1970), selbst wenn der Grad der Rentnerbeschäftigung zunehmen wird. Um so mehr ist also der Druck vorhanden, die Beschäftigungsquote der Rentner noch mehr zu erhöhen. Dies soll u.a. mit der neuen Rentenverordnung von 1974 erreicht werden, in der keine Einschränkung des Rentenanspruchs für diejenigen vorgesehen ist, die nach Erreichen des Rentenalters weiterarbeiten, unabhängig von der Höhe des Verdienstes. Es sind darüber hinaus intensive Bemühungen zu erkennen, günstige Arbeitsplatzbedingungen für ältere Personen zu erforschen und Betriebe anzuregen, entsprechende Arbeitsplätze zu schaffen (Fallstudie DDR, S.76 f.).

(4) Es wird zwar gesagt, daß zum Teil auch die Beschäftigung von Arbeitern aus befreundeten Ländern einen gewissen Ausgleich bei der Beseitigung der Arbeitskräfteknappheit bringen wird, aber bisher (Stand 1972) arbeiten lediglich 25 000 Ungarn und Polen in der DDR, die arbeitsmarktpolitisch so gut wie keine Rolle spielen. Auch sind die Anzeichen für eine stärkere Zunahme des Zuzugs von ausländischen Arbeitern nicht erkennbar. Dies dürfte vor allem im Interesse der anderen sozialistischen Länder an der eigenen Industrialisierung und in dem daraus resultierenden eigenen Arbeitskräftebedarf begründet sein. Als andere Ursachen werden die Wohnraumknappheit in der DDR, die Abwanderungsfurcht in den Heimatländern sowie die Furcht vor den gestiegenen Anforderungen an den Lebensstandard nach der Rückkehr genannt (Fallstudie DDR, S.77).

Forts. d. Fußnote v. S.190

insbesondere der durchgeführten sozialpolitischen Maßnahmen zu betrachten." (G. Kunter/W. Müller, "Grundlagen und Probleme der staatlichen Arbeitskräftepolitik", in: Sozialistische Arbeitswissenschaft, H.1/1974, S.4).

S O W J E T U N I O N

(1) Im Gegensatz zur DDR und auch zur BRD steht die Sowjetunion eher vor dem Problem, die Frauenerwerbstätigkeit zu reduzieren oder zumindest mehr Teilzeitarbeit einzuführen. Die ideologisch-politische und die ökonomische Bedeutung, die der Erhöhung weiblicher Beschäftigung beigemessen wurde, hat zu demographischen Problemen geführt. Die Berufstätigkeit der Frau - verbunden mit Defiziten im Dienstleistungsbereich und in der Versorgung mit arbeitssparenden Haushaltsgeräten - hat zu einer starken Reduktion der Geburtenziffern geführt. In einigen Fällen ist die weibliche Erwerbsquote bereits wieder gesunken. Wissenschaftler betonen heute, daß ein weiteres Ansteigen der weiblichen Erwerbsquote auf keinen Fall befürwortet werden kann. Vor allem müssen mehr Möglichkeiten für Teilzeitbeschäftigung geschaffen werden, insbesondere im tertiären Bereich, aber auch in der Industrie. Bisher liegt die Teilzeitbeschäftigung bzw. die Schaffung von Voraussetzungen dafür weit hinter der Entwicklung der BRD.

Es hat sich auch in der Sowjetunion gezeigt daß die Emanzipation der Frau in der Familie nicht Schritt hält mit der Emanzipation am Arbeitsplatz. Die daraus resultierende Doppelbelastung der Frau ist wohl ein Grund für den Rückgang der Geburtenrate, aber auch ein Grund für den Rückgang der Frauen in qualifizierten und hochqualifizierten Berufen. Die geringere Qualifikation und davon abhängige Minderbezahlung der Frauen schlägt sich in der "Feminisierung" verschiedener Berufszweige nieder: Im Handel- und Gaststättengewerbe beträgt der weibliche Beschäftigungsanteil 75 %, im Gesundheitswesen 85 %, im Bildungs- und Kulturwesen 72 %, im Kredit- und Versicherungswesen 78 %. (Fallstudie UdSSR, S.139 f.)¹

(2) Die Erwerbsquote der Rentner beträgt über 20 % und ist somit die höchste unter den hier ausgewählten Beispielen (vgl. Anhang, Tab. 2). Sowjetische Untersuchungen haben ermittelt, daß 80 % der Rentner noch arbeitsfähig sind, ein Drittel davon könnte voll beschäftigt bleiben. Auch die Arbeitswilligkeit wäre vorhanden: Eine entsprechende Untersuchung nicht arbeitender Rentner in den ersten fünf Jahren ergab, daß 10 % voll arbeiten würden und 24 % zur Teilzeitarbeit bereit wären. Da die Arbeitsproduktivität ebenfalls

1) Folgende Studie konnte hier nicht mehr berücksichtigt werden: Tatjana Globokar, "Maßnahmen zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit in den Ländern Osteuropas", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 8. Jg., H. 1 (1975), S. 49-59.

nach Untersuchungen nicht wesentlich geringer ist als bei jüngeren Erwerbstätigen, der Krankheitsstand nicht höher und die Arbeitsdisziplin wesentlich besser sein soll, wäre es verwunderlich, wenn hier nicht eine Erwerbsquote erreichbar ist, die den Wünschen der Rentner entspricht.

Neben solchen sozialpolitischen und betriebswirtschaftlichen Überlegungen gaben die volkswirtschaftliche Belastung der Rentenfinanzierung und der wachsende Arbeitskräftebedarf den Ausschlag, ein großes Gewicht auf die Steigerung der Rentenerwerbstätigkeit zu legen. Der Engpaß wird vor allem bei den Betrieben gesehen, deren Angebot an Teilzeitarbeitern und an Arbeitsbedingungen, die den arbeitsphysiologischen Erfordernissen älterer Arbeiter entsprechen, sehr mangelhaft ist. Als Anreiz wird erwogen, daß mit wachsendem Beschäftigtenanteil an Rentnern und Invaliden ein steigender Gewinnanteil im jeweiligen Betrieb verbleiben sollte. Als individueller Anreiz besteht seit 1970 die Regelung, daß neben dem Lohn ein höherer Rentenanteil behalten werden darf. Dieses Instrument wird offensichtlich zusätzlich zur selektiven Steuerung verwandt. Je nach beruflichem und regionalem Bedarf schwankt die Quote: 100 % der Rente erhalten z.B. Bauarbeiter, Beschäftigte im Einzelhandel und Ärzte im Gesundheitsdienst; Ingenieure und Pharmazeuten erhalten z.B. 50 %, 75 % in Sibirien und im Fernen Osten.

(3) Ausländische Arbeiter spielen in der UdSSR anscheinend eine noch geringere Rolle als in der DDR. Die RGW-Länder sind in einem erstaunlichen Ausmaß arbeitsmarktpolitisch gegeneinander abgeschottet. Dafür lassen sich ideologische und politische Gründe anführen. Die kommunistische Ideologie garantiert Vollbeschäftigung, und diese Garantie war bislang auf die Nationalwirtschaften bezogen. Eine größere Abgabe von Arbeitskräften an andere RGW-Länder müßte als Eingeständnis der nationalen Regierungen aufgefaßt werden, nicht für Vollbeschäftigung sorgen zu können. Länder, die Arbeitskräfte abgeben (Polen in die DDR und CSSR, Ungarn und Bulgarien in die DDR), betonen den temporären Charakter solcher Arbeitskräftetransfers. Mit solchen Transfers sind oft auch Ausbildungsabkommen oder zeitlich limitierte Projekte verbunden. Politisch haben die potentiellen Abgabeländer die EG-Erfahrungen im Auge, wonach sich die Entwicklungsabstände zwischen aufnehmenden und abgebenden Ländern meist vergrößern. Im Augenblick arbeiten im RGW-Raum nicht mehr als

100 000 "Fremdarbeiter" bei etwa 170 Millionen RGW-Beschäftigten 1972; das sind 0,06 % gegenüber 8,15 % "Fremdarbeitern" im EG-Raum 1973!

- 4.2 Steuerungsinstrumente zur Bewältigung von Problemen unter- und überwertiger Beschäftigung
- 4.2.1 Steuerungsinstrumente zur Bewältigung sektoraler und beruflicher Mobilität (Berufsausbildung, Umschulung und Fortbildung)

Problemstellung und Zielfragen

Fehlende oder mangelnde Berufsausbildung sowie unzureichende berufliche Anpassungsfähigkeit können Auswirkungen in individueller und volkswirtschaftlicher Hinsicht haben: Sie steigern das individuelle Risiko, in Krisenzeiten arbeitslos zu werden, und erschweren schließlich eine entsprechende Wiedereingliederung; sie stellen Barrieren einer Produktivitätssteigerung dar, und sektoral beschränkter Mangel an qualifizierten Fachkräften kann ein maßgeblicher Ursachefaktor für Inflationssteigerung sein. Zu Recht sieht daher z.B. die OECD in der Berufs- und Erwachsenenbildung ein Schlüsselinstrument der Arbeitskräftepolitik (OECD-Report Germany, 1974, S.61). Die Analyse der Arbeitsmarktentwicklung (vgl. 3.1) in den verschiedenen Ländern konnte einige Funktionsdefizite konkret nachweisen: Gleichzeitigkeit sektoraler Über- und Unterbeschäftigung, vor allem Mangel an qualifizierten Fachkräften in einigen industriellen Sektoren, partiell auch im Tertiärbereich (Pflegeberufe, öffentliche Verkehrsbetriebe, Hotel- und Gaststättengewerbe), andererseits Überhang an Arbeitskräften in einigen Tertiärbereichen (Büro- und Verwaltungsbereiche) und in einigen stagnierenden oder schrumpfenden Sekundärbereichen; Unterbeschäftigung im primären Sektor (vor allem in Gebieten mit geringem oder einseitigem Industrieabsatz); hohe Fluktuationsraten mit ökonomisch oft unsinnigem Berufswechsel.¹

1) Die Situation in der BRD sah im Oktober 1974 trotz hohen durchschnittlichen Niveaus der Arbeitslosigkeit von 3 %

Dazu kommen noch einige strukturelle Funktionsdefizite, die in der empirischen Analyse dieses Berichtes zum Teil nur angedeutet werden konnten, die aber anderweitig zur Genüge belegt sind¹: z.B. ungleiche Verteilung der Berufsbildungschancen in regionaler und sektoraler Hinsicht; Entqualifizierungen; mangelnde Aufstiegsmöglichkeiten für den Großteil

Forts. d. Fußnote v. S.194

branchen- und berufsmäßig sehr unterschiedlich aus und entsprach der oben geschilderten Struktur. Obwohl die Zahl der Arbeitslosen die Zahl der offenen Stellen weit überschritt (672 000 zu 248 000), konnten bestimmte Nachfragen nicht befriedigt werden, weil entweder die Qualifikation fehlte oder weil die entsprechende Tätigkeit unerwünscht war:

Z.B. in der Metallerzeugung konnte die Nachfrage nach Hüttenfacharbeitern, Walzwerkern, Schlossern und Elektrikern sowie Hilfspersonal für schwere körperliche Arbeit nicht erfüllt werden; auch die Nachfrage nach Chemiefacharbeitern konnte nicht immer befriedigt werden; das gleiche galt für Stahlschlosser, Schweißer und Monteure im Stahl- und Leichtmetallbau; für Maschinenschlosser, Werkzeugmacher, Dreher, Fräser und Elektriker im Maschinenbau; im Tertiärsektor konnte vor allem die Nachfrage nach Krankenschwestern, medizinisch-technischen Assistenten nicht befriedigt werden; das gleiche galt für Bedienungspersonal im Hotel- und Gaststättengewerbe (vgl. ANBA, 22.Jg., Nr.12/1974, S.1163 ff.).

- 1) Für die BRD vgl. z.B. den ernüchternden Arbeitsförderungsbericht der Bundesregierung von 1973; das Gutachten der Edding-Kommission 1974 oder die Studie von Lutz/Sengenberger, "Zur Realisierbarkeit von Ansprüchen und Anforderungen an den Arbeitsmarkt - Eine kritische Analyse arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen auf der Grundlage vorliegender empirischer Untersuchungen", München 1973; Böhle/Altmann, Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit. Eine Studie über Risiken im Arbeitsprozeß und auf dem Arbeitsmarkt, Frankfurt/M. 1972.

un- und angelernter Arbeitskräfte; überdurchschnittliche Jugendarbeitslosigkeit und mangelnde Ausbildungsplätze für Schulabgänger.

Wenn einerseits gerade in heutiger Zeit sektoraler Strukturwandel aus bestimmten Gründen unvermeidlich ist (Veränderungen in der Produktionstechnologie, der Nachfragestruktur, der internationalen Arbeitsteilung), andererseits aus sozialen Gründen großräumige Mobilität so weit wie möglich eingeschränkt werden sollte, dann stellt sich um so dringender das "funktionale Äquivalent" der sektoralen und beruflichen Mobilität.

In den folgenden länderspezifischen Abschnitten sollen vor allem folgende Zielfragen beantwortet werden:

- Wie und mit welchem Erfolg wird in den hier ausgewählten Ländern der Anteil an un- und angelernten Arbeitskräften gesenkt?
- Was wird zur Herstellung regional gleicher Ausbildungsbedingungen getan?
- Wie wird das Problem qualifikationsbedingter Gleichzeitigkeit von Unter- und Überbeschäftigung gelöst?
- Wie wird das prognostische, analytische und informatorische Berufsberatungssystem verbessert?
- Wie kann qualifikationsbedingte Segmentierung von Teilarbeitsmärkten und damit vertikale und horizontale Immobilität aufgebrochen werden?
- Wie kann der Eintritt Jugendlicher in das Erwerbsleben unterstützt werden?
- Wie kann größere Anpassungsfähigkeit älterer Arbeitskräfte, die am meisten von Dequalifizierung bedroht sind, erreicht werden?
- Wie kann Berufs- und Erwachsenenbildung als Instrument regionaler und sektoraler Strukturpolitik eingesetzt werden (also nicht nur Anpassung an sektoralen Strukturwandel, sondern gezielte Beeinflussung des sektoralen Strukturwandels)?

F R A N K R E I C H

(1) Das französische Berufsausbildungssystem kann als ein gemischtes System gekennzeichnet werden, das Elemente des dualen Systems, überbetriebliche Ausbildungszentren und in das Schulsystem integrierte Berufsausbildung kennt. Etwa 40 Prozent aller Jugendlichen erhalten ihre berufliche Erstausbildung in Lehrwerkstätten und Lehrbüros von Vollzeitschulen. Sie besuchen nach Abschluß der zehnjährigen Pflichtschulzeit zwei Jahre die Sekundarstufe II und erhalten einen berufsqualifizierenden Abschluß als Facharbeiter, Kaufleute oder Verwaltungspersonal in Form des Berufsdiploms. Eine einjährige Kurzform dieser Ausbildungsart ist möglich. Schließlich kann sich der Jugendliche auch für eine dreijährige Langform der vollschulischen Berufsausbildung entscheiden mit den beiden Schwerpunkten "industrielle Technik" und "Wirtschaftswissenschaften". Sie schließt mit dem technischen Abitur ab (Stein 1973, S.42 f.).

Von der Berufsausbildung im dualen System - also Ausbildung in Betrieben und öffentlicher Berufsschule - machen etwa 20 % der Jugendlichen Gebrauch. Die Zahlen steigen aber an, während sie in der BRD (60 % im dualen Ausbildungssystem) abnehmen. Diese entgegengesetzte Tendenz ist dadurch zu erklären, daß die Primärausbildung in Frankreich bisher sehr wenig professionalisiert war und den Schwerpunkt auf allgemeine Berufsausbildung legte; inzwischen ist aber erkannt worden, daß der Ausbildung am Arbeitsplatz größere Bedeutung zukommen muß (Stein 1973, S.45); auch macht sich Facharbeitermangel in traditionell industriellen Fertigungsberufen bemerkbar.

Neben der Primärausbildung in Schulen und in Betrieben spielt die Ausbildung in Ausbildungszentren eine immer größere Rolle. Diese sind private oder öffentliche Einrichtungen, die staatlich zugelassen und kontrolliert werden. Sie vermitteln eine allgemeine Ausbildung zusammen mit einer theoretischen und praktischen Berufsausbildung, welche die betriebspraktische Ausbildung ergänzt. Hervorzuheben ist die enge Zusammenarbeit mit Betrieben, den örtlichen Tarifparteien und den Arbeitsämtern. Ab 1975 ist geplant, daß die Lehrlinge im Blockverfahren je die Hälfte ihrer Ausbildungszeit im Betrieb und im Zentrum verbringen. Die Abschlußprüfung wird in den Departements durch örtliche Büros des Erziehungsministeriums

abgehalten, ist also eine staatliche Prüfung; in den Prüfungsausschüssen sind aber auch Arbeitgeber und Gewerkschaften vertreten. Die französische Bildungsreform sieht vor, daß etwa 25 % eines Jahrganges eine solche Lehre durchlaufen (Stein 1973, S.47).

(2) Das französische System der Berufs- und Erwachsenenbildung ist vor wenigen Jahren entscheidend reformiert worden. Das hat wieder den Vorteil zu sehen, wo in Frankreich die Schwerpunkte neu gesetzt wurden, aber auch wieder den Nachteil, daß über die Wirksamkeit des Systems noch kein fundiertes Urteil gebildet werden kann. Eine Batterie von Gesetzen vom 16. Juli 1971 brachte das Berufsbildungssystem vor allem in eine geschlosseneren Form. Die wichtigsten dieser Gesetze betreffen:

a) Die Aufwertung der technischen Ausbildungsstufe: größere Anerkennung der Abschlußzeugnisse technischer und beruflicher Ausbildungszweige; d.h. besonders Äquivalenz mit den Diplomen der allgemeinbildenden Ausbildungsgänge der entsprechenden Stufe, Zulassung zu Studiengängen höheren Niveaus und Zugang zum öffentlichen Dienst.

b) Verbesserung der Lehrlingsausbildung; Ausbildungsverträge werden nun einer strengeren Kontrolle der Arbeitsgesetzgebung unterworfen, die Allgemeinbildung wird durch Erweiterung und Verbesserung von überbetrieblichen Ausbildungszentren, die der Lehrling neben seiner betrieblichen Ausbildung besucht, gefördert; die Ausbildung wurde flexibler gestaltet: Lehrlinge ohne formalen Abschluß können nach einigen Jahren Erwerbstätigkeit die Ausbildung von neuem aufnehmen.

c) Reorganisation der Erwachsenenbildung ("Charta der lebenslangen Ausbildung"): Dieses Gesetz bringt vor allem eine verbesserte Koordination der Berufs- und Erwachsenenbildung auf ministerieller Ebene und eine bessere Durchsetzung staatlicher Organe in Abschluß und Formulierung von Ausbildungsverträgen. Das Recht auf Umschulung oder Fortbildung steht nun prinzipiell allen Arbeitnehmern zu, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: eine zweijährige Dienstzeit im Betrieb, ein angemessenes Intervall zwischen zwei Ausbildungskursen, und maximal 2 % des betrieblichen Personals dürfen gleichzeitig

zwecks Umschulung/Fortbildung vom Betrieb abwesend sein.¹ Das Recht besteht auf einen einjährigen Vollzeitkurs oder 1 200 Stunden in Form von Teilzeitkursen oder diskontinuierlicher Fortbildung. Für jugendliche Arbeitskräfte gelten besondere Regeln: Bis zum Alter von 20 Jahren können sie während der ersten zwei Jahre Anwesenheit im Betrieb Kurse bis zu 100 Stunden im Jahr beanspruchen.

Um die Erwachsenenbildung zu vereinheitlichen und um ein Instrument der Kontrolle zu schaffen, sieht das Gesetz fünf Ausbildungskategorien vor, die bestimmte, nachprüfbare Bedingungen enthalten:

- Umschulung und präventive Schulung: Sie stehen Personen zu, die mindestens 18 Jahre alt, arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind, um ihnen eine neue Qualifikation zu eröffnen.²
- Anpassungskurse mit dem Ziel, den Zugang zu einer ersten oder neuen Beschäftigung zu erleichtern (vergleichbar mit den Einarbeitungskursen des AFG/BRD).
- Berufliche Fortbildung mit dem Ziel, eine höhere Qualifikation zu erwerben.
- Kurse zur Erhaltung oder Verbesserung bestehender Qualifikation (auch allgemeinbildender Art).
- Vorschulung für Jugendliche von 16 bis 18 Jahren ohne Arbeitsvertrag.

-
- 1) Es ist allerdings fragwürdig, ob diese strenge Festlegung auf 2 % sinnvoll ist. Wenn die Erwachsenenbildung auch als antizyklisches Instrument dienen soll, muß m.E. dieser Prozentsatz flexibel gehalten werden. Den etwa von Rezession besonders betroffenen Betrieben müßte die Gelegenheit gegeben (oder zur Auflage gemacht) werden, wesentlich mehr Betriebsangehörige umzuschulen oder fortzubilden.
 - 2) Auch hier wäre m.E. eine arbeitsmarktpolitische Differenzierung wünschenswert, da die Arbeitslosigkeit oder die drohende Freisetzung nicht unbedingt etwas mit mangelnder oder überflüssiger Qualifikation zu tun hat, sondern z.B. lediglich nachfragebedingt sein kann.

d) Veränderung der Finanzierungsweise der Erwachsenenbildung: Jeder Unternehmer, der mindestens 10 Personen beschäftigt, muß an der Finanzierung teilnehmen. Dieser betriebliche Beitrag soll 1976 2 % der ausbezahlten Löhne und Gehälter erreichen. Der Betrag kann in verschiedener Form abgegolten werden. Der Betrieb kann ihn für Umschulung und Fortbildung des eigenen betrieblichen Personals einsetzen, oder er kann seinen Beitrag an zugelassene private oder öffentliche Trainingszentren überweisen, oder er kann ihn an einen Fonds der Ausbildungsver-sicherung einzahlen, oder er kann 10 % seines Beitrages für Maßnahmen regionalpolitischen Interesses einsetzen; wenn diese Beiträge das gesetzliche Soll nicht erreichen, muß der Rest an die Staatskasse überwiesen werden.

Dieses Gesetz sieht einen jährlichen Rechenschaftsbericht vor, so daß es möglich ist, seine Auswirkungen (zumindest quantitative) zu verfolgen.¹ Der betriebliche Finanzierungsbeitrag für 1972 sieht folgendermaßen aus:

- 85 % der dem Gesetz unterworfenen Betriebe haben ihre Verpflichtungen erfüllt;
- diese Betriebe repräsentieren etwa 8 600 000 Arbeitnehmer und eine Lohn- und Gehaltssumme von 190 Milliarden Francs; der betriebliche Beitrag zur Erwachsenenbildung betrug 2,18 Milliarden, das sind 1,15 % der Lohn- und Gehaltssumme;
- die Betriebe haben damit die Ausbildung von 850 000 Arbeitnehmern mitfinanziert;
- die innerbetrieblich finanzierte Ausbildung betraf vor allem die Erhaltung oder Verbesserung der Kenntnisse (65 %), die berufliche Anpassung (23 %) und die berufliche Fortbildung (11 %); die außerbetrieblich finanzierte Ausbildung (gemäß bilateraler und multilateraler Abkommen) dagegen betraf fast ausschließlich die Erhaltung oder Verbesserung der Kenntnisse (84 %) und nur 11 % berufliche Fortbildung;
- Begünstigt wurden Männer (80 %); Frauen waren - nimmt man etwa den Anteil der Frauen an den Erwerbstätigen als Maßstab (1972: 36,5 %) - mit 20 % benachteiligt;

1) Projet de loi de finances pour 1974. Document annexe "Formation professionnelle et promotion sociale".

- die Ausbildung verteilte sich auf 17 % ungelernte und angelehrte Arbeiter, 32 % Facharbeiter und Angestellte, 27 % Techniker und Meister, 23 % Ingenieure und leitende Angestellte; Arbeiter und Angestellte waren gegenüber Meistern, Ingenieuren, Technikern und leitenden Angestellten benachteiligt (6 % aller Arbeiter und Angestellten erhielten eine Ausbildung gegenüber 24 % aller Meister, Techniker, Ingenieure und leitenden Angestellten);
- der Prozentsatz der Arbeitnehmer, die eine Ausbildung erhielten, stieg mit der Betriebsgröße; es findet also durch dieses System eine weitere Deprivilegierung entlang der Betriebsgröße statt.

Der staatliche finanzielle Beitrag zur Erwachsenenbildung ist durch die betriebliche Mitfinanzierung freilich nicht besonders entlastet worden. Dafür hat aber diese neue Finanzierungsform eine erhebliche Ausdehnung der Erwachsenenbildung ermöglicht, über deren langfristige Qualität man freilich skeptisch sein kann. Die Tatsache, daß sich 85 % der Betriebe durch eigene betriebliche Ausbildung von der Finanzierungsbeteiligung "freikaufen", bedeutet ja auch, daß die Betriebe über den Inhalt der Ausbildung bestimmen. Es ist nicht zu erwarten, daß diese Betriebe über ihre unmittelbaren kurzfristigen Bedürfnisse hinaus Qualifikationen vermitteln, die den Betroffenen ein geringeres Arbeitsmarktrisiko garantieren und potentiellen Konkurrenten externe Effekte verschaffen würden. Auch kann mit Sicherheit vorausgesagt werden, daß durch dieses System das Ausbildungsangebot nach Betriebsgröße, Region und Industriebranche variieren wird und in dieser Hinsicht keinesfalls die Gleichheit der Lebenschancen garantiert. Schließlich ist anzunehmen, daß das neue System betriebliche Ausbildung subventioniert, die auch ohne staatliche Zuschüsse erfolgt wäre.

Das französische Modell ist wegen seiner Neuartigkeit sicherlich weiter prüfenswert. Solange aber die oben erwähnten Bedenken nicht ausgeräumt werden können, dürfte es für Reformüberlegungen in der BRD nicht ernsthaft in Frage kommen. Auch die Unübersichtlichkeit macht das Anfreunden mit diesem System nicht leichter. (Zu einigen weiteren Einzelheiten vgl. Fallstudie FRA, Teil III, S.46 f.)

(3) Wie aus Kapitel 3.1 hervorgeht, hat Frankreich besonders große Schwierigkeiten bei der Eingliederung der Jugendlichen in das Erwerbsleben (ablesbar z.B. an der relativ hohen Jugenarbeitslosigkeit). Französische Arbeitsmarktexperten führen dies vor allem auf das noch schlecht entwickelte Berufsberatungssystem und auf das Mißverhältnis zwischen Erwartungsstruktur und Erwerbsstruktur zurück. Auf beabsichtigte Anstrengungen zur Verbesserung des Berufsberatungssystems wurde oben (4.1.1) schon hingewiesen; ebenso auf Mobilitätshilfen für Jugendliche, wenn sie außerhalb ihres Wohnsitzes eine Lehr- oder Arbeitsstelle antreten (4.1.2). Folgende zusätzliche Maßnahmen erscheinen noch interessant, können hier aber nicht weiter ausgeführt werden, da noch keine Erfahrungen gesammelt werden konnten: Betriebe werden durch Beihilfen ermutigt, Jugendliche auch dann einzustellen, wenn sie den Anforderungen des Arbeitsplatzes oder der Lehrlingsausbildung nicht gewachsen sind, um ihnen eine Vorausbildung zukommen zu lassen; schließlich ist der Bau von mehr Jugendwohnheimen vorgesehen.

G R O S S B R I T A N N I E N

(1) Das britische Berufsausbildungssystem ist schwer auf den Begriff zu bringen: Es ist ein stark dezentralisiertes, gering standardisiertes, pragmatisch an den unmittelbar wirtschaftlichen Interessen orientiertes und flexibles System; es ist eine eigenartige Mischung zwischen dualem und schulisch integriertem System. Nur etwa 5 % eines Jahrganges schließen zur Zeit einen Berufsausbildungsvertrag nach dem rein dualen System ab: Betriebsausbildung und Teilzeitberufsschule. Die Teilzeitberufsschulen sind in England freiwillig und haben daher eine geringe Bedeutung. Der größte Teil der britischen Jugendlichen besucht schon nach Abschluß des 7. Schuljahrs eine dreijährige berufliche Vollzeitschule, die allerdings nicht auf einen bestimmten Beruf vorbereitet, sondern eine berufsfeldorientierte Grundbildung z.B. im kaufmännischen oder im metallindustriellen oder im sozialpflegerischen Bereich vermittelt. Ein Ausbildungsverhältnis im Sinne der BRD kann seit 1974 erst nach zehn Schuljahren eingegangen werden (Stein 1973, S.52 f.).

Als besondere Form kommen die sandwich courses hinzu, in denen sich Vollzeitunterricht und praktische Arbeit im Betrieb von jeweils längerer Dauer abwechseln. Bei den colleges of further education (etwa: Einrichtungen des "zweiten Bildungsweges", Fachschulen, Fachhochschulen) unterscheidet man im tertiären Bereich an die Universität angegliederte Hochschulen bzw. zu Technischen Universitäten erhobene ehemalige colleges of advanced technology) sowie die als Ergänzung für die Universitäten und Pädagogischen Hochschulen neuerrichteten polytechnics. Daneben bieten technical colleges, colleges of commerce und art colleges weiterführende Ausbildung auf allen weiteren Ebenen (Werner/König 1974, S.166 f.).

Seit langem wird in Großbritannien der Mangel an qualifizierten Facharbeitern beklagt. Das industrielle Ausbildungsgesetz von 1964 (Industrial Training Act) brachte eine grundlegende Reform des Berufsbildungswesens, das diesen Mangel beseitigen sollte.¹ Ziele dieser Reform im einzelnen waren:

- bessere Gewährleistung eines adäquat qualifizierten Angebots an Arbeitskraft auf allen Ebenen der industriellen Produktion,
- allgemeine Verbesserung der Qualifikation und Rationalisierung des außerschulischen Ausbildungswesens,
- gerechtere Verteilung der Ausbildungskosten.

Das Problemlösungsmuster wurde in der branchenmäßigen Gliederung einer parafiskalischen Finanzierung und einer Beteiligung aller maßgeblichen Gruppen bei Entscheidungen über inhaltliche Standards und Mittelvergabe gesehen; ebenfalls sind stärkere Einflußmöglichkeiten der Regierung (Arbeitsministerium) vorgesehen. Nach diesem Gesetz ist der Arbeitsminister befugt,

1) Das Folgende stützt sich vornehmlich auf folgende Quellen: Fallstudie UNK 1974; OECD-Report United Kingdom 1970; B.O. Pettmann, "In Partial Defence of the Industrial Training Boards. Some Criticisms Examined", in: British Journal of Industrial Relations, Vol. 10 (1972), S.224-239; M. Woodhall, "Investment in Industrial Training: An Assessment of the Effects of the Industrial Training Act on the Volume and Costs of Training", in: British Journal of Industrial Relations, Vol. 12 (1974), S.71-90.

sog. Industrielle Ausbildungsämter (Industrial Training Boards) einzurichten. Insgesamt sind 30 solcher nach Industriebranchen gegliederten Ämter vorgesehen, 23 existieren heute. Diese Ämter sind für etwa zwei Drittel der erwerbstätigen Bevölkerung zuständig. Sie sind annähernd drittelparitätisch besetzt: gleiche Anzahl von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie eine geringere Zahl von Ausbildungsexperten.

Für zentrale Belange gibt es einen zentralen Ausbildungsrat (Central Training Council) beim Arbeitsministerium; eine subsidiäre Funktion hatten die öffentlichen Ausbildungszentren (Governmental Training Centers, neuerdings Governmental Centers), deren heutige Zahl (65) und Kapazität (17 000 Ausbildungsplätze) freilich schon mehr als subsidiäres Gewicht haben. Die Ausbildungsämter müssen ihre Funktion in Übereinstimmung mit dem Arbeitsminister ausüben; dieser hat auch über finanzielle Zuschüsse (bis zu 50 Millionen Pfund) direkte Steuerungsmöglichkeiten.

Die Ausbildungsämter haben das Recht, von allen Betrieben Beiträge entsprechend ihrer ausbezahlten Lohn- und Gehaltssumme (in zwei Branchen entsprechend der Beschäftigtenzahl) zu erheben. Aus dem so geschaffenen Fonds, der von der Regierung bezuschußt wird, werden entweder Ausbildungszuschüsse an Betriebe bezahlt, die eine Ausbildung bestimmter Qualität anbieten, oder eigene, überbetriebliche Ausbildungszentren, betriebliche Ausbildungsberatung oder Ausbildungsforschung finanziert. Das Beitragssystem selbst ist wieder branchenmäßig differenziert (Einzelheiten vgl. Fallstudie UNK).

Die Zahl der betrieblichen oder überbetrieblichen Erstausbildung konnte unter diesem neuen System erheblich gesteigert werden. Das Gewicht einiger kritischer Einwände wiegt aber so schwer, daß dieses System teilweise in Frage gestellt werden muß und als eine Empfehlung für die BRD nur bedingt in Frage kommt: Das System basiert auf dem Äquivalenzprinzip, das allerdings von der individuellen Ebene auf die betriebliche und Industriebranchen-Ebene gehoben wurde. Das heißt, das System unterstellt, daß der Beitrag der Betriebe bzw. der ganzen Industriebranche dem Produktivitätsgewinn entspricht, den die Betriebe oder die Branche durch die so finanzierte Ausbildung erhalten. Faktisch kann das neue Finanzierungssystem das Äquivalenzprinzip aber nicht garantieren. Zum

einen subventioniert es auch die betriebsspezifische Ausbildung, die ein Betrieb auch ohne finanzielle Unterstützung getätigt hätte. Zum anderen garantiert dieses System nicht eine allgemeinere Ausbildung, die über den betrieblichen Bedarf hinausgeht. Es kann auch nicht die externen Effekte berücksichtigen, die durch die unvermeidliche zwischenbetriebliche und intersektorielle Wanderung der Arbeitskräfte bedingt sind. Schließlich fühlt sich kein Betrieb und keine Branche verantwortlich für die notwendigen Umschulungen und Fortbildungen, die sich durch den sektoriellen Strukturwandel ergeben. Das Edding-Gutachten faßt einige dieser Schwachstellen prägnant zusammen:¹

"Je strikter man die Anwendung des Äquivalenzprinzips postuliert, desto stärker ist das Beharren auf einer Gliederung in selbständige Organisationen der verschiedenen Wirtschaftszweige. In einem solchen, am erwerbswirtschaftlichen Kosten-Ertrags-Kalkül orientierten System wird jede Aus- und Weiterbildung, die über den bei gegebenen Preisen der Produktionsfaktoren bestehenden Bedarf der Unternehmen hinausgeht, als Fehlverwendung von Mitteln angesehen. Das bedeutet lediglich einen Ersatz des einzelbetrieblichen gegen ein Branchen-Kosten-Ertrags-Kalkül. Es ist unmittelbar einsichtig, daß diese Lösung dem Ziel diametral widerspricht, die berufliche Bildung über den unmittelbaren Bedarf des Produktionsprozesses hinaus zu erweitern und mit allgemeiner und politischer Bildung zu verbinden.

Sollen bei der Gliederung nach Branchen unterschiedliche Ausbildungsgänge für gleiche Berufe in verschiedenen Branchen und Kosten-Ertrags-Verzerrungen durch Arbeitskräftewanderungen zwischen den Branchen vermieden werden, so ist ein kompliziertes Koordinations- und Verrechnungssystem erforderlich. Auch die Erfahrungen in Großbritannien haben die Notwendigkeit eines stärkeren Zentralgremiums erwiesen.

1) Vgl. U. Boehm, G. Dybowski, H. Rudolph (Projektleitung F. Edding), Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bericht 11), Göttingen 1974, S.136.

Außerdem hat sich gezeigt, daß auch die in einem Branchenfonds erreichte Kostenverteilung von den meisten Unternehmern nicht als gerecht empfunden wird.

Als Resümee ergibt sich, daß auch im Branchenfonds eine Operationalisierung des Äquivalenzprinzips scheitert. Gerade weil jedoch entsprechende Erwartungen der Einzelunternehmungen geweckt, in der Realität aber zwangsläufig enttäuscht werden, ist das System der Branchenfonds regressiv, d.h. so angelegt, daß die Unternehmen eine Reduktion der Fondsbeiträge und damit der finanziellen Manövriermasse durchsetzen. Als Konsequenz folgt hieraus, Aus- und Weiterbildung prinzipiell als Kollektivbedarf anzuerkennen und ein einheitliches Steuerungs- und Finanzierungssystem zu konzipieren."

Ein Teil der aufgeführten Mängel hat vor kurzem zu einer Änderung des Systems geführt. Im August 1974 wurde das alte Beitrag-Zuschuß-System durch ein Beitrag-Zuschuß-Ausnahmesystem ersetzt. Betriebe, die über adäquate quantitative und qualitative Trainingskapazitäten verfügen, werden in Zukunft von der Beitragszahlung ausgenommen, während die anderen Betriebe 1 % der Lohnsumme an den industriellen Ausbildungsfonds abführen müssen. Den dadurch entstandenen finanziellen Verlust ersetzt - soweit erforderlich - das mittlerweile neu entstandene Amt für Berufsausbildung (vgl. 3.2), das nun auch die Verwaltungskosten der industriellen Ausbildungsämter finanziert und gezielte Zuschüsse für die Ausbildung von Schlüsselberufen vergibt. Einige Ausbildungsfunktionen werden nun auch von den öffentlichen Ausbildungszentren sowie vom Ausbildungsförderungsprogramm übernommen.

(2) Das Ausbildungsförderungsprogramm (Training Opportunities Scheme) trat 1972 in Kraft und ist für individuelle Förderung von solchen Personen gedacht, die aus irgendeinem Grund keine ausreichende Bildung erhielten: Personen, die den falschen Beruf wählten, deren Qualifikation veraltet ist, die wieder in den Arbeitsmarkt eintreten wollen, die eine bessere Qualifikation erhalten wollen. Ein allgemeines Recht auf Umschulung/Weiterbildung, wie in Frankreich und in der BRD, besteht offenbar nicht. Kandidaten müssen entweder arbeitslos sein oder bereit sein, ihren Job aufzugeben, um maximal bis zu einem Jahr umgeschult zu werden. Die Kurse finden in den öffentlichen Trainingszentren, Colleges, polytechnischen Schulen und Universitäten statt.

Das Programm wurde aus drei Gründen gestartet:

- Im Gegensatz zu vergleichbaren Ländern (Schweden, BRD) war das Zweitausbildungsangebot in Großbritannien sehr gering;
- Kurse waren fast ausschließlich auf manuelle Fertigkeiten bezogen;
- man spürte ein Bedürfnis nach engerer Kooperation zwischen öffentlicher und betriebsinterner Ausbildung.

Erhebliche Anstrengungen sollen daher in den nächsten Jahren unternommen werden. Die Ausgaben für Zweitausbildung sollen von 25 Millionen Pfund (1971) auf 78 Millionen Pfund (1975) gesteigert werden.

Einige Kosten-Nutzen-Analysen zeigen, daß der individuelle Nutzen einer solchen Umschulung (Indikator: verbessertes Einkommen) erwiesen ist. Allerdings liegen keine längeren Verlaufsuntersuchungen vor, die z.B. feststellen, ob der neue Beruf und Arbeitsplatz auch stabil ist. Es wurden auch keine eigentlichen Alternativuntersuchungen angestellt, welche die Effektivität solcher Umschulungen mit anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vergleichen. Interessant ist, daß zwei Fünftel von Umgeschulten berichten, daß ihnen bei der Wiedereingliederung Schwierigkeiten von gewerkschaftlicher Seite entstanden, die in den "Umgeschulten" oder "Fortgebildeten" einen Störfaktor für das Betriebsklima sehen und möglicherweise auch eine Einschränkung ihres betrieblichen Einflusses.¹ Eine fundamentale Kritik der Ausdehnung von Ausbildungszentren weist darauf hin, daß fast die Hälfte aller Umschulungszentren in unterentwickelten Regionen aufgebaut wurden. Hier bestände im wesentlichen kein Mangel an qualifizierter Arbeitskraft, sondern vor allem Kapitalmangel. Dagegen sollten Umschulungszentren mehr in Regionen konzentriert werden, in denen chronischer Arbeitskräftemangel herrsche.²

1) Vgl. A. Rees, "Trade Union Officials and Government Training Centres", in: British Journal of Industrial Relations, July 1972.

2) Zu einigen weiteren Einzelheiten vgl. Fallstudie UNK, S.69 ff.; dort auch eine kleine Fallstudie im Zusammenhang mit den Auswirkungen des Nordseeöls auf den Arbeitskräftebedarf bzw. Umschulungsbedarf in Schottland.

S C H W E D E N

(1) Die berufliche Erstausbildung ist in Schweden weitgehend in die Sekundarstufe II (freiwillige Gesamtoberstufe) integriert.¹ Diese bietet 16 zweijährige berufsbildende Linien sowie vier dreijährige und eine vierjährige studienplatzbezogene Linie an. Zweijährige Linien wurden eingerichtet für Bekleidungstechnik, für Bau- und Anlagentechnik, für Handel und Büro, für Wirtschaft, Elektrotechnik, Fahrzeugbau, Landwirtschaft, Konsum, Lebensmitteltechnik, Prozeßtechnik, Forstwirtschaft, Sozialwesen, Technik allgemein, Holzbau, Werkstatttechnik und für Pflegeberufe. Die dazu erforderlichen Anlagen und Maschinen stehen bereit. Durch Einbau von vermehrter theoretischer Ausbildung in diese direkt berufsbildenden Linien soll erreicht werden, daß allen Schülern der Sekundarstufe II die Berechtigung zum Besuch von Hochschulen verliehen wird. Obwohl angestrebt, gelingt der Übergang von berufsbildenden Zweigen zu studienplatzbezogenen Zweigen in der Praxis nur selten.

Dieses Konzept der integrierten Gesamtschule hat aber immerhin bewirkt, daß die berufliche Ausbildung große Anziehungskraft gewonnen hat; dies zeigt sich daran, daß die studienplatzbezogenen Linien heute oft weniger Bewerber als Plätze haben, während bei den berufsbezogenen Linien das Verhältnis manchmal umgekehrt ist. Allerdings hat sich herausgestellt, daß von den Bewerbern bei den zweijährigen Linien mehr die theoretisch strukturierten Zweige gewählt werden, die handwerklichen und die technischen Kurse aber weniger gefragt sind (Stein 1973, S.23 f.). Dies führt zu einem heute schon

1) Im Gegensatz zum überwiegend dualen System in der BRD (Nebeneinander von Ausbildung und Teilzeitberufsschule). Vgl. WEMA - Institut für Empirische Sozialforschung (Hrsg.), Bildungswesen im Vergleich, 4 Hefte (Dokumentation WEMA), Bonn 1974, und Helmut Stein, Berufsbildung im internationalen Vergleich, Frankfurt a.M. 1973, S.21 ff. Die freiwillige Gesamtoberstufe wird heute von 85 % der Jugendlichen über 16 Jahre besucht. Die wichtigste Alternative zu der schulisch integrierten beruflichen Erstausbildung bieten die Betriebsberufsschulen (zur Zeit etwa 100), die sich einer hohen Nachfrage erfreuen.

spürbaren Mangel an Fachkräften in traditionellen Berufen der verarbeitenden Industrie und im pflegerischen Dienstleistungsbereich.

Nach der zweijährigen Stufenausbildung (einjährige breite Grundausbildung und einjährige Spezialisierung) erfolgt eine weitergehende Spezialisierung auf den gewählten Beruf entweder in Speziallehrgängen im öffentlichen Schulwesen oder direkt im Betrieb; dies kann nochmals bis zu eineinhalb Jahren beanspruchen.

Ein dem deutschen Berufsbildungsgesetz vergleichbares Ordnungsinstrument existiert in Schweden nicht. Dafür werden aber alle an der beruflichen Bildung beteiligten Gruppen, vor allem die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften, in die Planung einbezogen. Die in der Verfassung vorgeschriebene Mitwirkung betrifft die Schulgesetzgebung, die Planung und Organisation des Ausbildungswesens sowie die Finanzierungsfragen (Stein 1973, S.26).

(2) Schweden hat wohl das fortgeschrittenste System der Erwachsenenbildung. Dieses hat in den letzten 15 Jahren eine enorme Ausdehnung erfahren: 1958 waren im Budget des Reichsamtes für Arbeit (AMS) 1,5 Millionen Skr (= 0,5 %) vorgesehen, 1972/73 dagegen 463 Millionen Skr (= 12 %); dazu sind noch 327 Millionen Skr des Reichsamtes für Bildung (SÖ) einzubeziehen. 1972/73 kamen 142 900 Personen in den Genuß von Weiterbildungsmaßnahmen, das sind 3,5 % aller Erwerbstätigen¹. Wie oben (vgl. 4.1.3) ausgeführt wurde, besteht die Möglichkeit, das Weiterbildungssystem in einem gewissen Umfang antizyklisch einzusetzen.

Ausbildungsberechtigt sind in der Regel Erwerbspersonen über 20 Jahre, die arbeitslos sind oder arbeitslos zu werden drohen, und Erwerbspersonen, die schwer zu vermitteln sind; Voraussetzung ist die ordnungsgemäße Meldung und Bewerbung bei den Arbeitsämtern. Außerdem muß gewährleistet sein, daß

1) 1972 nahmen in der BRD insgesamt 260 285 Personen an beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen teil (Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung); das sind etwa knapp 1 % aller Erwerbstätigen; vgl. Tabelle 11 des Arbeitsförderungsberichts der Bundesregierung 1973, eigene Berechnung.

die berufliche Weiterbildung oder Umschulung zu einer dauerhaften sonst nicht erreichbaren Beschäftigung führt; dadurch ist der Arbeitsverwaltung ein Kontrollmittel in die Hand gegeben, ökonomisch "nutzlose" Umschulungen zu vermeiden und die Weiterbildung nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten zu steuern.

Leider liegen keine Informationen vor, inwieweit eine solche Steuerung inhaltlich gezielt erfolgte. Es ist aber zu befürchten, daß allzusehr die Anpassung der Angebotseite an die Nachfrageseite im Vordergrund steht und daß die Möglichkeiten der Beeinflussung der Nachfrageseite unterschätzt oder vernachlässigt werden.

Die Dauer der Ausbildung reicht von wenigen Wochen bis zu zwei Jahren. Gegenwärtig werden Berufe der verarbeitenden Industrie bevorzugt, Dienstleistungsberufe zeigen aber ein überdurchschnittliches Wachstum. Eine Verlaufsanalyse zeigt, daß der öffentliche Dienst und andere Dienstleistungen nach der Ausbildung den größten Zuwachs haben, während die Bauindustrie, Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe, Banken und Versicherungen den größten Rückgang haben; diese Tendenz entspricht in etwa den Bedürfnissen des sektoralen Wandels (mit Ausnahme vermutlich des Hotel- und Gaststättengewerbes, das nun vermehrt ausländische Arbeitskräfte anheuern muß); allerdings sind die vorliegenden Informationen nicht fein genug, um ein Urteil über die sektorale Anpassungsqualität des schwedischen Weiterbildungssystems fällen zu können.

Die Erwachsenenbildung wird weitgehend von den Arbeitsämtern, d.h. staatlich finanziert; die individuelle Unterstützung darf jedoch 1 700 Skr monatlich nicht überschreiten. Hervorzuheben ist, daß das schwedische System wenigstens in der Erwachsenenbildung die Gleichberechtigung von Mann und Frau anscheinend hergestellt hat: Anfang der sechziger Jahre nahmen nur 15 % Frauen an der Weiterbildung teil; 1972/73 waren es 40-50 %. Ein Drittel aller Frauen waren vor der beruflichen Aus- oder Weiterbildung Hausfrauen. Dieser Sachverhalt kann so gedeutet werden, daß das berufliche Bildungssystem erfolgreich als Hebel zur Mobilisierung der Frauenerwerbstätigkeit eingesetzt wurde. Dies kann als implizite Anregung für die BRD gelten, in der die Frauenerwerbstätigkeit noch relativ gering ist und in der Frauen im Weiter-

bildungssystem stark benachteiligt sind.¹ (Zu einigen weiteren, hier aber weniger interessierenden Einzelheiten vgl. Fallstudie SWE, S.43 ff.)

Ein Problem der beruflichen Weiterbildung scheint auch in Schweden noch nicht gelöst zu sein: Wie aus dem Zwischenbericht eines großangelegten Forschungsprojektes hervorgeht², werden un- und angelernte Arbeiter von dem Weiterbildungssystem kaum berührt³. Auch in Schweden gilt offenbar die These, die im Arbeitsförderungsbericht der Bundesregierung (1973, S.29) als nüchterne Bilanz bestätigt wird:

"Je höher die erreichten Abschlüsse im allgemeinbildenden Schulwesen und in der beruflichen Erstausbildung sind, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit einer späteren Teilnahme an Weiterbildungsveranstaltungen".

Das oben erwähnte Forschungsprojekt setzt sich zum Ziel, die - vor allem sozialpsychologischen - Bedingungen zu erkunden, wie un- und angelernte Arbeiter stärker am Weiterbildungssystem beteiligt werden können. Der endgültige Bericht ist Juni 1976 zu erwarten.

-
- 1) Das gilt quantitativ wie qualitativ: 1972 nahmen nur 53 838 Frauen an beruflichen Bildungsmaßnahmen teil, das sind etwa 0,5 % aller erwerbstätigen Frauen; dagegen 206 447 Männer, d.h. etwa 1,2 %. Frauen werden wesentlich mehr für nur angelernte Tätigkeiten gefördert (Einarbeitung), und das Spektrum an Ausbildungsangeboten ist enger als das der Männer; vgl. wiederum Arbeitsförderungsbericht, a.a.O., Tabellen 11, 21-27.
 - 2) Vgl. National Board of Education (ed.), School Research Newsletter, Nov. 1974: Zwischenbericht über das Projekt "Adult education: A study of needs and obstacles (SOS-VUX)", Wissenschaftlicher Leiter: Birger Bromsjö; Projektleiter: Kjell Rubenson.
 - 3) Laut Arbeitsförderungsbericht 1973 (S. 24) haben in der BRD nur 4,3 % an- und ungelernete Arbeiter an beruflichen Bildungsmaßnahmen teilgenommen. Eine entsprechende Vergleichszahl für Schweden fehlt leider.

DEUTSCHE DEMOKRATISCHE REPUBLIK

(1) Die berufliche Erstausbildung in der DDR ist eine Mischung zwischen dualen System und einem in die Betriebe integrierten Berufsschulsystem. Hervorzuheben ist auch der berufsvorbereitende polytechnische Unterricht in den letzten drei Jahren der zehnjährigen polytechnischen Oberschule. Nach zehn Jahren schließt diese Schule mit einer Art Mittlerer Reife ab; danach muß erst eine Entscheidung über den künftigen Werdegang gefällt werden. Zur Wahl stehen eine zwei- bis dreijährige Berufsausbildung in Betrieb und Schule, ein dreijähriger Schulbesuch, der eine berufliche Ausbildung und das Abitur zum Ziel hat und drittens der Erwerb des Abiturs in der zweiklassigen erweiterten Oberschule (Stein 1973, S.32). Aufgrund des hohen Leistungsniveaus, das die polytechnische Oberschule erreicht, zeigt sich die Tendenz der nachlassenden Bereitschaft, körperlich anstrengende Berufe zu wählen. Dies mag ein Grund sein, daß das Berufsberatungssystem in der DDR zur Zeit ausgebaut wird, um die Lenkung der Schulabgänger in volkswirtschaftlich wichtige Berufe zu gewährleisten.

Neben dem dualen Ausbildungssystem - wobei hervorzuheben ist, daß der Berufsschulanteil an der Ausbildung wesentlich höher ist als in der BRD¹ - gewinnen die Betriebsberufsschulen in Großbetrieben wachsende Bedeutung; diese betreuten 1971 schon 60 % der Lehrlinge. Eine Koordination und Kooperation zwischen berufstheoretischer und berufspraktischer Ausbildung scheint mit diesem System erheblich wirksamer erreicht zu werden als in der BRD (Stein 1973, S.37).

Seit 1972 kommt ein neuer Typ des Ausbildungsberufes zum Tragen: der Grundberuf. Der Lehrling erhält hier während der ersten 18 Monate eine breit angelegte Grundlagenbildung, der Rest der Ausbildungszeit bleibt einer ersten Spezialisierung vorbehalten. Die Profilbreite der DDR-Grundberufe ist allerdings wesentlich geringer als die der sogenannten Berufsfelder im Berufsgrundbildungsjahr, das in der BRD an-

1) Die Ausbildungszeit in der Berufsschule beträgt im ersten Lehrjahr drei Wochentage, im zweiten und dritten Lehrjahr je zwei Wochentage.

gestrebt wird: Zur Zeit gibt es in der DDR 28 Grundberufe, die eine rationelle Planung der Ausbildung und eine rentablere Herstellung von Lernmaterialien möglich machen. Der theoretische Anteil der Ausbildung ist bei den Grundberufen merklich angestiegen (Stein 1973, S.36).

(2) Die Planung der Berufsausbildung findet analog und parallel zur Arbeitskräftebilanzierung statt. Auf der Grundlage des Fünfjahres- bzw. Einjahresplanes leiten die Betriebe den zukünftigen Bedarf an Facharbeiternachwuchs ab. Von den örtlichen Organen werden dann die Vorstellungen der Betriebe zusammengefaßt und mit der örtlich vorhandenen Zahl der Schulabgänger zu einer Bilanz der Berufsausbildung zusammengefaßt. In regionaler Abstimmung werden die betrieblichen Planangebote entweder bestätigt oder reduziert und dem jeweiligen Betrieb seine Planaufgabe übergeben. Dieser Plan der Neueinstellung der Lehrlinge ist die Grundlage für die planmäßige Durchführung aller Maßnahmen der Berufsausbildung. Das Amt für Arbeit ist das verantwortliche Organ für die Bilanzierung und gleichzeitig auch für die Berufsberatung und die Nachwuchslenkung (vgl. 3.2).

(3) Auf die Planung der betrieblichen Erwachsenenbildung wird in der DDR wachsendes Gewicht gelegt. Die Betriebe werden dazu angehalten, auf der Grundlage der normativen Kennziffern des Fünfjahresplans und ihrer langfristigen Rationalisierungskonzeption den erwarteten Kaderbedarf zu schätzen und gleichzeitig im Qualifikationsplan (als Teil des Betriebsplans) die Maßnahmen zur Bedarfsbefriedigung festzulegen. Um Ausbildungs- und Entwicklungspläne aufeinander abzustimmen, ist es erforderlich, daß die Betriebsakademien¹, welche die Qualifizierungsmaßnahmen vornehmen, rechtzeitig über betriebliche Rationalisierungsmaßnahmen informiert werden, um ihre Ausbildungspläne und Kapazitäten daran orientieren zu können.

Die Erwachsenenbildung erfolgt auf der Basis staatlicher Ausbildungsunterlagen zur Berufsbildung (ausgearbeitet vom Staatssekretariat für Berufsbildung). Die örtlichen Staatsorgane

1) Neben den Betriebsakademien sind für die Erwachsenenqualifizierung noch zuständig: Technische Betriebsschulen, Dorfakademien, Volkshochschulen, die Urania, die Kammer der Technik.

Tab. 14: Weiterbildung nach Weiterbildungsinstitutionen in der DDR 1962-67

Einrichtungart Qualifikationsstufe (in 1 000 Personen)	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Betriebsakademien	553,9	767,9	787,8	844,7	832,5	810,4
Aus- und Weiterbildung von Facharbeitern	102,8	125,2	140,9	158,3	150,1	139,1
Meisterausbildung	29,3	28,8	26,9	31,3	33,9	33,5
Aus- und Weiterbildung von Hoch- und Fachschulkräften	55,3	78,1	77,2	81,5	98,2	113,8
Volkshochschulen	-	-	303,9	319,7	303,0	-
Urania	7.318,7	6.985,3	7.954,1	8.851,3	8.319,1	8.224,6
Kammer der Technik	339,3	425,8	451,9	338,6	620,0	636,4
Deutscher Kulturbund	1.742,7	1.860,7	1.979,8	2.245,4	2.134,3	2.650,9

(Quelle: Auszug aus Tabelle A 1, in: Ludwig/Maier/Wahse 1972, S. 320/21)

unterstützen die regionale Qualifizierungsarbeit durch die Bereitstellung von Ausbildungseinrichtungen (z.B. Volkshochschulen).

Einen Schwerpunkt bildet die Aus- und Weiterbildung von Frauen, um die (in 3.1 festgestellte) große Diskrepanz im Qualifikationsniveau der weiblichen und männlichen Arbeiter abzubauen. Zur Erwachsenenqualifizierung gehört auch das Delegieren von Facharbeitern und Meistern an Hoch- und Fachschulen, um auch auf diese Weise den Bedarf an Hoch- und Fachschulkadern vor allem im Produktionsbereich (vgl. 3.1) zu decken. Die obige Tabelle zeigt (neuere Zahlen liegen leider nicht vor), daß die Hauptanstrengungen (betrachtet man die Steigerungsraten) bei den Führungskräften erfolgen.

S O W J E T U N I O N

(1) Berufliche Bildung wurde in der Sowjetunion stark vernachlässigt. Daher zeigen sich mehrere Mängelerscheinungen, insbesondere: Mangel an qualifizierten Facharbeitern, ungenügendes Niveau der Allgemeinbildung, regional ungleiches Bildungsangebot, Überqualifizierung im Verhältnis zu den angebotenen Hochschulplätzen und hochqualifizierten Arbeitsplatzangeboten. Diese Funktionsdefizite sind zum Teil auf ideologische Überbewertung der "Produktivkraft Wissenschaft" zurückzuführen, welche scharf mit dem ideologischen Postulat der "führenden Rolle der Arbeiterklasse" kontrastiert. Viele Schulabgänger mit Hochschulreife erhalten keinen Ausbildungsplatz an der Universität, so daß sie "Ersatzberufe" ergreifen müssen.¹ Ihre Motivation, einen Arbeiterberuf zu wählen, ist gering, und ihre geringe Arbeitsmotivation nach dem Eintritt in den "Ersatzberuf" stellt ein ernstes Problem für die Bildungsplaner dar.

Im Gegensatz zum dualen System in der BRD sind die Ausbildung im Betrieb und in beruflich-technischen Schulen in der UdSSR alternative Ausbildungsformen. In der Vergangenheit dominierte die betriebliche Ausbildung (zwei bis drei Jahre). Sie entspricht nicht mehr heutigen Erfordernissen. Ihr Anteil lag

1) Zur sozialistischen Planung des Hoch- und Fachschulwesens vgl. Kapitel 4.2.2.

1970 bereits unter 50 %, und er soll bis 1975 noch wesentlich reduziert werden. Ähnlich wie in der BRD ist die Berufsbildungsreform in der Entwicklung begriffen, so daß sich nur einige Tendenzen und Willensbekundungen anführen lassen.

Folgende konkrete Formen der Verbesserung der beruflichen Aus- und Weiterbildung entwickeln sich allmählich:

- 1) das Stufensystem
- 2) zwischenbetriebliche Ausbildungszentren
- 3) Kooperationsabkommen zwischen beruflich-technischen Schulen und Betrieben.

Das Stufensystem will die bestehenden Formen der kurzfristigen Ausbildung in einen Ausbildungsprozeß einbinden, d.h. Kontinuität der Ausbildung erreichen, ohne die Vorteile kurzer Schulungen zu verlieren.

Zwischenbetriebliche Ausbildungszentren, in denen in verschiedenen Berufen nach den Anforderungen der beteiligten Betriebe ausgebildet wird, können finanzielle, sachliche und pädagogisch-didaktische Mittel konzentrieren und die Qualität der Ausbildung gegenüber der einzelbetrieblichen wesentlich erhöhen.

Die Kooperationsabkommen sollen wechselseitige Hilfen zwischen Schule und Betrieb (materielle und "moralische") ermöglichen. Sie sind besonders wichtig für die Berufsanfänger, von denen ein großer Teil in den ersten zwei bis drei Jahren die Arbeitsstelle verläßt oder entlassen wird. Nach Shipunov müßte die korrekte Beschäftigung junger Arbeiter in der Produktion laufend kontrolliert werden. Der folgende Appell an die Unternehmensleitungen zeigt die Probleme klar auf.

Sie sollten:

- 1) die beruflich-technischen Schulen gleichrangig im Verhältnis zu den Produktions- und Ausbildungsabteilungen der Betriebe behandeln,
- 2) stärker von ihrem Recht Gebrauch machen und den Schulen Ausrüstungen und Maschinen überlassen,
- 3) die Ausgebildeten entsprechend ihren Ausbildungsniveaus in der Berufspraxis einsetzen.

(Fallstudie UdSSR, S.101)

Die Integration allgemeiner und beruflicher Bildung soll in der Sowjetunion durch einen Ausbau des beruflichen Schulwesens erreicht werden, das berufsschulische Ausbildung und Sekundarabschluß miteinander verbindet. Diese gehobenen beruflich-technischen Schulen, die in der UdSSR wesentlich erweitert werden sollen, stehen damit neben den allgemeinbildenden Mittelschulen (entspricht den Sekundarschulen). Ihr Abschluß soll ebenfalls zum Hochschulstudium berechtigen.

(2) Weiterbildung und Umschulung wurden bislang in der UdSSR überwiegend dezentral von den Betrieben gesteuert und finanziert. Arbeitnehmer, die innerhalb ihres Unternehmens an einem Fortbildungskurs teilnehmen, erhalten im ersten Monat 100, im zweiten 70 und im dritten 40 Prozent ihres durchschnittlichen Arbeitsentgelts.¹ Die meisten Umschulungen erfolgen individuell oder brigademäßig im Betrieb oder in einer beruflich-technischen Abendschule. Sowjetische Bildungsplaner fordern ein umfassenderes und zentraler gelenktes Weiterbildungssystem, in denen die Staatskomitees für die Nutzung der Arbeitskräfte eine führende Rolle spielen sollen.

4.2.2 Zum System der Steuerung hochqualifizierter Arbeitskräfte

Problemstellung und Zielfragen

Alle in diese Untersuchung eingeschlossenen Länder haben während der letzten 10 bis 15 Jahre die Bildungsmöglichkeiten auf Hochschulebene überdurchschnittlich erweitert. "Die Immatrikulationen an den höheren Bildungsanstalten haben sich verdoppelt und in einigen Ländern sogar verdreifacht."² In den Zeiten schneller ökonomischer Expansion hatten die Beschäftigungsmöglichkeiten mit dem wachsenden Angebot Schritt

1) Zu weiteren Einzelheiten der Einkommenssicherung im Falle der Erwachsenenbildung vgl. Internationales Arbeitsamt Genf (Hrsg.), Einkommenssicherung in Europa angesichts struktureller Änderungen, Genf 1973, S.55.

2) Internationales Arbeitsamt (Hrsg.), Einige aktuelle Beschäftigungsprobleme in Europa, Genf 1973, S.40; das Folgende stützt sich vornehmlich auf Kapitel III dieses Berichtes, S.40-74.

gehalten. In jüngster Zeit mehren sich aber die Anzeichen fachspezifischer Überangebote und anderer Ungleichgewichte: längere Arbeitssuche, weniger progressive Gehaltsskalen, unterwertige Beschäftigung und stellenweise sogar überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit.

Von Überangebot und Überqualifizierung betroffen scheinen vor allem einige westeuropäische Länder (Italien, Schweden, Großbritannien, Niederlande), die USA und in gewissem Ausmaß auch Frankreich. In der BRD erscheint das Problem noch nicht besonders akut, wenn man nur die unterdurchschnittlichen Arbeitslosenzahlen der Akademiker berücksichtigt. Besorgte Stimmen mehren sich aber und führen gute Gründe dafür an: voraussehbare Lehrerschwemme; Akademiker konkurrieren zunehmend um Arbeitsplätze, die keinen Hochschulabschluß erfordern; aktuelles Überangebot an Chemikern und Physikern sowie voraussichtlich an Geistes- und Sozialwissenschaftlern.

In sozialistischen Staaten ist das Problem anders gelagert, da die Hochschulausbildung streng an eine mittel- und langfristige Bedarfsplanung gebunden ist. Hochschulabsolventen haben mit Antritt des Studiums gleichsam eine Garantie auf einen Arbeitsplatz. Freilich stellt sich auch hier einmal das Problem der Prognosegüte, zum anderen das Problem kurz- und mittelfristiger Anpassungsreaktionen im Falle von unerwarteten Engpässen oder Überangeboten. Außerdem stellt sich das Problem der Selektionskriterien beim Übergang zum Hochschulstudium (numerus clausus) schärfer als in westeuropäischen Ländern.

Das Problem der Steuerung hochqualifizierter Arbeitskräfte ist in industriell hochentwickelten Ländern aus drei Gründen von enormer Bedeutung: In struktureller Hinsicht ist das (seit Tinbergen¹) bekannte Zyklenproblem im Falle des Teilarbeitsmarkts der Hochqualifizierten besonders schwer zu lösen: Besteht aus irgendwelchen Gründen ein starker Bedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften, dann muß das entsprechende Ausbildungsangebot überdurchschnittlich gesteigert werden; infolge langer Ausbildungszeiten und Heranbildung entsprechenden Lehrpersonals kann dieser Bedarf nur mit

1) Zum berühmten Tinbergen-Modell vgl. OECD (ed.), *Economic Models of Education*, Paris 1965.

beträchtlicher Verzögerung gedeckt werden; in der Zwischenzeit werden entsprechend hohe Erwartungen von studentischer Seite geweckt, die sich bei mangelhafter Prognose und Beratungstätigkeit im Verhältnis zum Bedarf überhöhen; ist schließlich der Bedarf gedeckt, kann die Wachstumsrate des entsprechenden Bildungszweiges, die zur Behebung des ursprünglichen Mangels erforderlich war, nicht mehr aufrechterhalten werden; dies gerät in Konflikt mit den studentischen Erwartungen, und möglicherweise müssen auch die Ausbildungskapazitäten und mithin das Lehrpersonal wieder gekürzt werden; außerdem wird das Problem durch die sich stark verjüngende Alterspyramide erschwert: Der Einstellungsschub junger Akademiker führt u.a. zu einer unausgeglichenen Altersstruktur, die durchschnittliche Pensionierungsquote ist relativ gering, was zukünftig wiederum einen relativ geringen Ersatzbedarf an hochqualifizierten Arbeitskräften bewirkt.

In ökonomischer Hinsicht kann der Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften der entscheidende Wachstumsengpaß sein, zum anderen ist ein Überangebot solcher Arbeitskräfte volkswirtschaftlich überaus verlustreich, weil die für die Ausbildung der Hochschulabsolventen verwendeten Mittel sonst zur Bildung von Kapital und damit auch zur Schaffung neuer Arbeitsplätze hätten eingesetzt werden können.

In sozialer Hinsicht ist die Art und Weise, wie der Zugang zum Hochschulstudium gesteuert wird, für die Bildungschancen sozial unterprivilegierter Schichten von ausschlaggebender Bedeutung.

In diesem Zusammenhang wären vor allem folgende Zielfragen zu beantworten¹:

- Wie wird das Schwankungsproblem von Angebot und Nachfrage hochqualifizierter Arbeitskraft gelöst?
- Wie wird der langfristige Bedarf hochqualifizierter Arbeitskräfte bestimmt, und wie lassen sich Bedarfsprognosen verbessern?

1) Es muß nochmals darauf hingewiesen werden, daß damit nicht der Anspruch erhoben wird, diese Frage im Rahmen dieser Untersuchung erschöpfend zu beantworten.

- Wie können Hochschulsystem und Arbeitsmarkt in qualitativer Hinsicht besser aufeinander abgestimmt werden, wobei - entsprechend den Zielkriterien (vgl. Kap. 2.4) - eine einseitige Anpassung der Angebotsseite an die Bedürfnisse der Nachfrage vermieden werden sollte?
- Wie können gleiche Bildungschancen im Hinblick auf den Teilarbeitsmarkt Hochqualifizierter besser realisiert werden?

F R A N K R E I C H

Frankreich zählte 1972 700 000 Studenten, das sind doppelt so viel wie 1965. Diese Studentenexplosion wird zum Teil auf die Liberalisierung der Zulassungsbedingungen zurückgeführt. Allerdings findet nach dem ersten Jahr eine Auswahl statt, die durch eine hohe Ausfallquote (bis zu 40 %) gekennzeichnet ist. Es sind allerdings keine statistischen Angaben verfügbar, welche die vielfach vermuteten Ungleichgewichte auf dem Teilarbeitsmarkt Hochqualifizierter belegen könnten. Ein Indikator ist die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenzahl bei Jugendlichen im Alter von 20 bis 25 Jahren (vgl. 3.1).

Es werden jedenfalls erhebliche Anstrengungen unternommen, um das Hochschulsystem enger mit dem Arbeitsmarkt zu verzahnen. Ein Gesetz von 1968 ermöglichte zahlreiche Neuerungen und Experimente, unter anderem ein Beratungssystem, durch das den Studenten bei der Wahl von Studium und Beruf wirksamer geholfen werden soll. Für diesen Zweck wurden in den Universitäten "Informationszellen" geschaffen, die sich aus Lehrkräften der Ober- und Hochschulen sowie aus Berufsberatern zusammensetzen. Engere Kontakte zwischen Hochschulen, Industrie und öffentlichem Dienst werden ebenfalls durch Praktika für Studenten und Angehörige des Lehrkörpers, Beratungsstellen für akademisches Personal, die Entwicklung gemeinsamer Studienprogramme und "sandwich courses" (abwechselndes Studium und Arbeit in der Industrie) gefördert.

Generell läßt sich vielleicht aus den französischen Verhältnissen eine Neigung oder Favorisierung berufsorientierter Fachschulen ableiten. Jedenfalls können zwei Kategorien französischer Hochschulen die größte Erfolgsquote aufweisen:

die Grandes Ecoles, die Führungskader für den öffentlichen Dienst ausbilden (Erfolgsquote über 90 %) und die 1966 eingeführten Technischen Hochschulen (Institutes Universitaires de Technologie = IUT), die Ingenieure mittlerer Positionen ausbilden (ebenfalls mit einer Erfolgsquote von über 90 %). Diese beiden Institutionen stellen zur Zeit zwar nur einen Anteil von 4 % des Hochschulsektors dar, scheinen aber von ihrer Konzeption her ein Vorbild für die künftige Entwicklung zu sein.

G R O S S B R I T A N N I E N

Auch in Großbritannien findet zur Zeit eine explosionsartige Erweiterung der Studentenzahlen statt, die zum Teil geplant ist: Die Regierung hofft, 1981 ungefähr 22 Prozent der 18-jährigen einen Studienplatz bieten zu können, gegenüber 15 Prozent für 1971 und 7 Prozent im Jahre 1961. Andererseits herrscht seit einigen Jahren beträchtliche Besorgnis über die schwindenden Beschäftigungsmöglichkeiten von Hochschulabsolventen. Das betrifft sowohl Geisteswissenschaftler wie Ingenieure.

"Sollte die gegenwärtige Entwicklung anhalten, so wird geschätzt, daß bis 1980 mit einem Überangebot an Akademikern in Höhe von jährlich 10 Prozent der Absolventen gerechnet werden muß, falls diese nur die gleiche Art von Berufen ergreifen wie heute. Für Frauen, die immer mehr in den Genuß einer Hochschulausbildung gelangen, kann die Lage sogar ernster sein. Mehr als ein Drittel aller weiblichen Hochschulabsolventen werden 1980 wahrscheinlich keine Arbeit finden, ..."1

Die sich verschlechternde Lage auf dem Teilarbeitsmarkt Hochqualifizierter macht sich auch durch eine langsamere Einkommenssteigerung bei Akademikern bemerkbar. Dennoch liegen die Gehälter von Akademikern im Durchschnitt weit höher als die der anderen Arbeitskräfte: In der Mitte der sechziger Jahre konnte ein Hochschulabsolvent schon zu Beginn seiner Laufbahn mit einem Einkommen rechnen, das dem Durchschnittsverdienst

1) Internationales Arbeitsamt Genf (Hrsg.), Einige aktuelle Beschäftigungsprobleme in Europa, Genf 1973, S.51.

ungelernter Arbeitskräfte auf der Höhe ihres Berufslebens entsprach.¹ Das Lohngefälle ist also weiterhin ein Anreiz, die Hochschulkarriere anzustreben, auch wenn das Risiko der Arbeitslosigkeit oder der Beschäftigung unter dem Qualifikationsniveau größer wurde. Aus Berichten der Zentralen Zulassungsstelle aus den Jahren 1971 und 1972 geht allerdings hervor, daß die Zahl derjenigen zunimmt, die einen berufsbezogenen Studiengang antreten.

Weitere Informationen, wie Verantwortliche der Arbeitsverwaltung, der Parteien und Verbände auf den Teilarbeitsmarkt Hochqualifizierter einzuwirken gedenken, liegen nicht vor.

S C H W E D E N

Die Bildungsexplosion fand in Schweden Anfang und Mitte der sechziger Jahre statt, nachdem eine Hochschulreform und verbesserte Studienprogramme die Zugangsmöglichkeiten erleichtert hatten. Der Andrang war so stark, daß in einigen Bereichen (Medizin, technische und naturwissenschaftliche Bereiche) der Numerus clausus eingeführt werden mußte. In einigen zulassungsfreien Fakultäten (Geistes-, Sozial- und Rechtswissenschaften) waren die Immatrikulationen 1968/69 viermal höher als im Jahre 1960. Seither sinkt die Zahl der Hochschulbewerber, da die Arbeitsmarktchancen immer schlechter wurden und die Akademikerarbeitslosigkeit bedrohliche Ausmaße annahm.

Das Internationale Arbeitsamt in Genf führt diese Anpassungsfähigkeit, auch wenn sie mit einer bedenklichen zeitlichen Verzögerung erfolgte, auf folgende Faktoren zurück:

- a) Schweden verfügt über ein gut entwickeltes System von berufsbezogenen Anstalten, die eine echte Alternative zur Hochschule bieten (vgl. auch 4.2.1).
- b) Ein hoher Prozentsatz von Studenten finanziert das Studium über Darlehen, die später, wenn der Empfänger Gehalt bezieht,

1) Department of Education and Science, Survey of Earnings of qualified manpower in England und Wales 1966-67, Statistics of Education, Special Series, Nr. 3 (HMSO, London 1971).

zurückzuzahlen sind. Dies habe eine größere Empfindlichkeit gegenüber den zu erwartenden Marktchancen zur Folge.

- c) Der Unterschied zwischen den Gehältern von Akademikern und Nichtakademikern ist nicht so groß wie in anderen europäischen Ländern; es wird sogar behauptet, daß zahlreiche akademische Berufe zu den "unteren Einkommenschichten" gehören. Außerdem ist die Steuerprogression in Schweden die größte im Vergleich zu anderen Ländern (bis zu 80 %). Beides zusammengenommen bewirkt, daß die Einkommenserwartung kein entscheidender Faktor bei der Wahl einer Hochschulkarriere darstellen dürfte.

Ein Bericht an die Bildungscommission vom Jahre 1968, als "U68" bekannt, enthält ein Bündel von Vorschlägen zur Verbesserung der Situation, die zu einer Reihe von Neuerungen führte: stärkere Berufsorientierung und Diversifizierung der Lehrpläne; kürzere Studienzeiten; Dezentralisierung der Universitäten, um eine gerechtere geographische Verteilung der Hochschulen zu erzielen; Festlegung von Quoten der jährlichen Neuaufnahme in allen Fächern.

"Auch der Nationale Arbeitsmarkt hat eine Reihe von Sondermaßnahmen zur Lösung der Beschäftigungsprobleme von Hochschulabsolventen ergriffen. Im öffentlichen Sektor wurden zeitweilige Arbeitsprogramme geschaffen, bei denen die Teilnehmer mit Archivarbeiten oder Sozialerhebungen beschäftigt werden. In den Universitätsstädten werden in Zusammenarbeit mit der Universität, der Studentenschaft, Arbeitgebern und der Kreisarbeitsverwaltung für Studenten verschiedener Fakultäten Arbeitsmarktwochen durchgeführt. Beratungszentren sind Studenten dabei behilflich, Berufe zu ergreifen, in denen sich Hochschulabsolventen bisher nicht betätigt haben. Kurse von unterschiedlicher Dauer wurden eingerichtet, um neue oder zusätzliche Qualifikationen zu erwerben, wie z.B. für Sekretariatsarbeiten, in der öffentlichen Gesundheitspflege, Marketing- und Verkaufsverfahren, Vorschulerziehung usw. - d.h. für Gebiete, in denen ein Personalmangel besteht." (Internationales Arbeitsamt Genf, Einige aktuelle Beschäftigungsprobleme in Europa, Genf 1973, S.49)¹

1) Der Bericht des Internationalen Arbeitsamts zur Akademikersituation in Schweden erscheint allerdings etwas zu opti-

D E U T S C H E D E M O K R A T I S C H E R E P U B L I K

Die Planung der Hoch- und Fachschulausbildung erfolgt streng bedarfsorientiert und die Allokation der verfügbaren Kader wird zentral gelenkt. Nach der 1971 erlassenen Absolventenordnung sind alle Studenten verpflichtet, nach Abschluß des Studiums ihre Arbeit dort aufzunehmen, wo sie "auf der Grundlage des staatlichen Planes eingesetzt werden". Bereits zu Beginn des letzten Ausbildungsjahres werden zwischen den Betrieben und den Studenten Arbeitsverträge für mindestens drei Jahre abgeschlossen. Der Minister für Hoch- und Fachschulwesen teilt der Staatlichen Plankommission die zu erwartenden Absolventenzahlen mit, und diese legt in Abstimmung mit den jeweiligen Ministerien den jährlichen Einsatz in den Betrieben fest (auf der Grundlage eigener Schätzungen und der Bedarfsanforderung der Betriebe).

Wegen der langen Ausbildungsdauer müssen jedoch die Quoten der Studienanfänger für die einzelnen Fachrichtungen langfristig festgelegt werden, so daß aufgrund von Prognosemängeln oder kurzfristig geänderter Politik durchaus stellenweise Engpässe oder Überhänge entstehen können. Wie die Problematik zentraler Lenkung und grundsätzlich zugesicherter freier Berufswahl gelöst wird, kann hier wegen mangelnder Information nicht erörtert werden.

S O W J E T U N I O N

Hoch- und Fachschulplanung funktioniert in der UdSSR nach den Prinzipien, wie sie oben für die DDR (die das Sowjetsystem nachahmte) knapp skizziert wurde. Wegen der streng bedarfsorientierten Planung hat in diesen sozialistischen Ländern auch keine Hochschul-Bildungsexplosion stattgefunden wie in

Forts. d. Fußnote v. S.223

mistisch. Nach "Svenska Dagbladet" waren Anfang 1973 7 000 Akademiker (Vergleichszahl 110 000 Studierende) arbeitslos oder in "subakademischen" Berufen beschäftigt. Nicht einbezogen sind dabei zahlreiche Akademiker, die mangels Arbeitsplatz weiterstudieren. (Vgl. Günter Graffenberger, "Akademiker bleiben ohne passende Arbeit", in: Frankfurter Rundschau, 10.2.73).

den meisten westeuropäischen Ländern. Der Preis für eine strikte Bedarfsplanung sind im Durchschnitt bescheidenere Produktivitätsfortschritte und ein verstärkter Wettbewerb um die Studienplätze. In der UdSSR bewerben sich drei bis vier Abiturienten für jeden Ganztags-Studienplatz; bezieht man die Halbtagsstudienplätze mit ein, dann sind es zwei bis drei pro verfügbaren Studienplatz. Dieses Numerus-clausus-System ist mit ähnlichen Problemen behaftet wie in der BRD, was Verteilungsgerechtigkeit und objektive Leistungskriterien anbelangt.¹ Es ist aber strenger bedarfsorientiert, gewährleistet dann auch einen entsprechenden hochqualifizierten Arbeitsplatz und ist tatsächlich flexibler und offener als es zunächst scheint:

"Was auf den ersten Blick den Anschein eines ziemlich starren Systems hat, wird in der Praxis durch Vorkehrungen aufgelockert, durch die reifen Schülern der Zugang zur Hochschule erst später ermöglicht wird, sowie durch das weit verbreitete Halbtagsstudium. In der UdSSR z.B. besteht ein zweiter Bildungsweg, im allgemeinen für Arbeitnehmer zwischen 23 und 30 Jahren (bei der oberen Grenze von 35), von denen viele durch ihren Betrieb bezahlt werden. Für diese Arbeitnehmer gibt es einen besonderen einjährigen Vorbereitungslehrgang mit dem Ziel, ihre Allgemeinbildung auf einen vergleichbaren Stand mit dem der Oberschüler zu bringen; teilweise entfallen bis zu 20 Prozent der gesamten Immatrikulationen auf diese reifen Schüler.

1) Zum Numerus-clausus-Problem an sowjetischen Hochschulen siehe vor allem den Aufsatz von Detlef Glowka, "Numerus clausus. Darstellung eines Problems am sowjetischen Beispiel", in: Osteuropa, 1970, H.11, S.751 ff. - "In keinem anderen Land ist der Numerus clausus ein so zentrales Problem des Bildungssystems wie in der Sowjetunion" (ebenda, S.751). Die Zahl der Schüler mit formaler Hochschulreife nimmt schnell, der Ausbau der Hochschulen vergleichsweise langsam zu. Im Unionsdurchschnitt kommen 2 bis 3 Bewerber auf einen Studienplatz, wobei die Situation aber nach Fachrichtung, Qualität der Universität und Region stark differenziert ist. Das führt zum Teil dazu, daß an einem Teil der Hochschulen gute Bewerber abgewiesen und an anderen weniger qualifizierte aufgenommen werden, da Mehrfachbewerbungen nicht erlaubt sind. Das Zulassungsverfahren mit seinen unterschiedlichen Problemen wird in der UdSSR permanent diskutiert.

Das weitverbreitete System des Teilzeitstudiums in den sozialistischen Ländern war ursprünglich als Hilfe für diejenigen gedacht, die in ihrer Jugend keine geeigneten entsprechenden Möglichkeiten gehabt hatten. Heute dient es auch dazu, Abiturienten, die keinen Vollstudienplatz finden konnten, eine zweite Möglichkeit zu geben." (Internationales Arbeitsamt Genf, Einige aktuelle Beschäftigungsprobleme in Europa, Genf 1973, S.60)

In der UdSSR hat fast die Hälfte aller Studenten, die 1970 ihr Studium abgeschlossen haben, ihr Diplom durch Abend- und Fernkurse bei gleichzeitiger Beschäftigung erhalten. Aus der Praxis wird berichtet, daß diese Art der Hochschulausbildung in Berufen, in denen praktische Erfahrungen mehr zählen als theoretisches Wissen, sehr erfolgreich sein soll. Diese Art von Studium, die ja im wesentlichen von den Betrieben mitfinanziert wird, fördert auch in einem Teilbereich eine betriebspezifische Qualifizierung, wie sie von Arbeitsmarkttheoretikern in zunehmendem Maße gefordert wird: eine Ausbildung nach allgemeinen, übergreifenden Kriterien, die gleichzeitig betriebspezifische Besonderheiten und Erfahrungen in das Studium integriert.

Als weitere Besonderheit sozialistischer Systeme ist zu bemerken, daß nicht das gleiche Lohngefälle zwischen Gehältern von Akademikern und Nichtakademikern besteht wie in den meisten westlichen Ländern. "Im allgemeinen ist das Anfangsgehalt eines Hochschulabsolventen von Mitte 20 niedriger als das eines hochqualifizierten Arbeitnehmers der gleichen Altersgruppe, der schon seit fünf Jahren oder länger arbeitet. In der Deutschen Demokratischen Republik betrug das durchschnittliche Anfangsgehalt von Hochschulabsolventen 1970 ungefähr 750 Mark pro Monat, was dem Durchschnittslohn eines Arbeiters oder Angestellten entspricht." (Internationales Arbeitsamt Genf, a.a.O., S.60) Die finanziellen Vorteile sind so zwar begrenzt, dennoch stehen Akademiker sehr hoch im Ansehen, und ihre Aufstiegschancen sind beträchtlich höher als die der Nichtakademiker.

4.2.3 Zur Lohn- und Einkommenspolitik als arbeitsmarkt- politisches Instrument

Problemstellung und Zielfragen

Nach klassischen idealtypischen Vorstellungen des Marktes haben Lohn- und Gehaltsunterschiede die Funktion, Wanderungsbewegungen von Arbeit oder Kapital auszulösen, bis wieder tendenziell zu gleichen Faktorkosten produziert wird. Langandauernde Unterschiede der Vergütung gleicher Arbeitsleistungen wären nach diesen Vorstellungen nicht möglich. Zahlreiche Untersuchungen haben aber nachgewiesen, daß sich bestimmte berufs- wie branchenspezifische Lohndifferentiale hartnäckig über lange Zeit halten oder gar vergrößern, ohne entsprechende Wanderungsbewegungen auszulösen. Lutz/Sengenberger z.B. weisen auf der Basis einer lokalen Arbeitsmarktstudie (Augsburg) nach, daß die klassischen Prinzipien der Marktregulierung nur noch auf dem Teilarbeitsmarkt unspezifisch Qualifizierter durchschlagen, für fachspezifisch Qualifizierte nur noch unter Einschränkungen wirksam sind und für betriebsspezifisch Qualifizierte durch institutionelle und betrieblich interne Regelungen durchbrochen werden.¹ Galbraith z.B. stellt eine Arbeitsmarktsegmentierung entlang marktstruktureller Bedingungen fest: Je größer die Konkurrenz, desto größer die Sensibilität auf Lohndifferentiale und desto größer der Zwang der Lohnkostensenkung, der Ausbeutung oder Selbstausbeutung.²

1) Vgl. B. Lutz und W. Sengenberger, "Zur Realisierbarkeit von Ansprüchen und Anforderungen an den Arbeitsmarkt - Eine kritische Analyse arbeitsmarktpolitischer Zielsetzungen auf der Grundlage vorliegender empirischer Untersuchungen" (Eine Studie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel), München Dez. 1973.

2) Vgl. J. K. Galbraith, Wirtschaft für Staat und Gesellschaft, München/Zürich 1974, z.B. S.154 ff. (Zahlen bestätigen diese Annahme. 1971 betrug der durchschnittliche Stundenlohn bei den Herstellern haltbarer Waren ... 3,80 Dollar. Bei den Herstellern kurzlebiger Verbrauchsgüter, mit einer erheblichen Komponente im Marktsystem ... betrug der Durchschnitt 3,26 Dollar, bei den Dienstleistungen, die stark marktorientiert sind, 2,99 Dollar. Im Einzelhandel, ebenfalls ein Bollwerk des Marktsystems, lag der Durchschnitt bei 2,57 Dollar, in der Landwirtschaft, der für das Marktsystem typischsten Industrie, nur 1,48 Dollar." A.a.O., S.157)

Eine solche Arbeitsmarktsegmentierung hat soziale, strukturelle wie ökonomische Konsequenzen, die zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik herausfordern. In sozialer Hinsicht werden ungleiche Lebenschancen verfestigt oder gar vergrößert, deren Ursachen freilich tiefer in der Herrschaftsstruktur der sozialen Systeme liegen. Strukturell bedeutet das Nicht- oder Schlechtfunktionieren der Marktregulierung Hemmung vertikaler wie horizontaler Mobilität, die der langfristige Strukturwandel erfordert. Ökonomisch kann eine solche Segmentierung die traditionellen globalen Steuerungsmaßnahmen konterkarieren und den erforderlichen Produktivitätsfortschritt hemmen.

In sozialistischen Systemen liegen die Verhältnisse anders, da prinzipiell von einem "Markt" der Arbeitskräfte nicht gesprochen werden dürfte und da die Löhne planmäßig festgelegt werden. Allerdings spielen Lohndifferentiale als Mobilitätsanreize faktisch eine erhebliche Rolle, so daß gerade in sozialistischen Staaten die Analyse der arbeitsmarktpolitischen Funktionen von Löhnen spannende Ergebnisse bringen kann.

Die Materie ist allerdings besonders kompliziert, und die Informationen hierzu sind nicht nur spärlich, sondern oft spekulativ und widersprechend. Daher werden im Rahmen dieser Untersuchung nur wenige Aspekte herausgegriffen. Gerade dieses Thema und folgende Zielfragen bedürften einer gesonderten Abhandlung:

- Welche Möglichkeiten bietet ein Marktsystem, das die Autonomie der Tarifpartner gewährleistet, Lohn- und Einkommenspolitik als aktives sowie selektives arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium einzusetzen?
- Welche arbeitsmarktpolitischen Konsequenzen haben Mindestlöhne und die Einführung gleicher Vergütungssysteme?
- Welchen Einfluß hat die Höhe der Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit, Umschulung und Fortbildung?¹

1) Vgl. dazu Einkommenssicherung im Falle von Entlassungen, räumlicher oder beruflicher Mobilität und bei Arbeitslosigkeit im internationalen (europäischen) Vergleich, behandelt in der Studie des Internationalen Arbeitsamts Genf, Einkommenssicherung in Europa angesichts struktureller Änderungen, Genf 1973.

- Welche Anreizwirkung haben welche Lohndifferentiale auf welche Gruppen des Arbeitsmarktes?

G R O S S B R I T A N N I E N ¹

In Großbritannien verdient eine Anstrengung zur Beseitigung der Diskriminierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt besondere Aufmerksamkeit: der "Equal Pay Act". Das Gesetz wurde 1970 verabschiedet und soll am 29. Dezember 1975 vollständig in Kraft treten. Das Ziel dieses Gesetzes ist die Aufhebung von Diskriminierungen zwischen Männern und Frauen im Hinblick auf Bezahlung und Arbeitsbedingungen. Dies soll in zweifacher Weise realisiert werden:

1. durch rechtliche Garantie der gleichen Behandlung für Frauen, die beschäftigt sind
 - a) im Hinblick auf gleiche oder weitgehend ähnliche Arbeit von Männern,
 - b) im Hinblick auf Berufe, die sich zwar von männlichen Berufen unterscheiden, unter dem Gesichtspunkt der Arbeitsplatzbewertung aber gleiche Behandlung verdienen;
2. durch Berechtigung der Industriellen Schiedsgerichte (Industrial Courts), Diskriminierungen in kollektiven Tarifverträgen, betrieblichen Lohnstrukturen und gesetzlichen Lohnregelungen, die spezielle Vorkehrungen nur für Frauen oder Männer vorsehen, für nichtig zu erklären, wenn an sie appelliert wird.²

Es existieren bisher zwei Berichte über die Wirkung des Gesetzes.³ Beide Berichte kommen zum Ergebnis, daß während der Übergangsperiode schon erhebliche Erfolge erzielt werden konnten. Der Anteil der Tarifvereinbarungen, in denen die

-
- 1) Für die Länder Frankreich und Schweden liegen keine ausreichenden Informationen vor.
 - 2) Dazu und für das Folgende vgl. Fallstudie UNK, S.38 f. und S.44 ff.
 - 3) Equal Pay: First Report on the Implementation of the Equal Pay Act 1970, Office of Manpower Economics, H.M.S.O., 1972; Progress Towards Equal Pay, Department of Employment Gazette, H.M.S.O., August 1974.

niedrigsten Löhne der Frauen 90 Prozent (oder mehr) der niedrigsten Löhne der Männer ausmachten, stieg von nur $\frac{1}{7}$ im März 1972 auf $\frac{2}{3}$ im März 1974. Auf betrieblicher Ebene, auf der die Angaben freilich weniger zuverlässig sind, wird berichtet, daß 70 Prozent der Betriebe Fortschritte in Richtung auf Gleichbezahlung gemacht haben. Dabei ist deutlich zu erkennen, daß kleinere Betriebe den geringsten Fortschritt aufweisen; dies ist verständlich, wenn man die durchschnittlich schärferen Konkurrenzbedingungen der kleineren Betriebe berücksichtigt.

Bei der Betrachtung der durchschnittlichen Einkommenssteigerung der letzten Jahre stellt sich ebenfalls heraus, daß die Frauen größere Steigerungsraten aufweisen als die Männer. Es ist befürchtet worden, daß die durch dieses Gesetz bewirkten höheren Lohnkosten einen beschäftigungsreduzierenden Effekt hätten; dies konnte bisher aber nicht bestätigt werden.

Bei allem Wohlwollen gegenüber diesen Anstrengungen des Equal Pay Act darf nicht vergessen werden, daß andere Diskriminierungsformen der Frauenbeschäftigung davon nicht berührt werden (Benachteiligung im Ausbildungs- und Sozialisationssystem; geringere Chancen, in Führungspositionen zu kommen; Beschränkung auf relativ niedrig bezahlte Berufe) und daß auch Praktiken bekannt sind, die Forderung der Gleichbezahlung zu umgehen (z.B. Definition von Leichtlohngruppen, die nur von Frauen besetzt sind).¹

D E U T S C H E D E M O K R A T I S C H E R E P U B L I K

Die Lohndifferenzierung wurde vor allem in den Aufbaujahren als Mittel der Arbeitskräftelenkung eingesetzt. Differenzierungsinstrumente waren vor allem die unterschiedliche Gestaltung der Tarifsätze, je nach volkswirtschaftlicher Bedeutsamkeit der Industrien, sowie die Differenzierung der Tarifsätze

1) Vgl. kritisch zur Situation der Frauendiskriminierung in Großbritannien Ian G. Helps/Patricia M. Skitmore, "Discrimination against women in employment", in: Long Range Planning, Vol.8, No.1 (Febr. 1975), S.2-13.

nach Ortsklassen. Dieses Ortsklassensystem wurde aus dem kapitalistischen Lohnsystem übernommen und wird heute abgelehnt, weil es dem sozialistischen Gesetz der Verteilung nach der Arbeitsleistung widerspricht. Seine Bedeutung konnte durch Reduzierung der Ortsklassen bereits stark abgeschwächt werden. Momentan gibt es noch zwei Ortsklassen neben Sonderklassen für Schwerpunktoobjekte und Großstädte. Auch diese Art der Lohn-differenzierung soll zukünftig beseitigt werden. Insgesamt gesehen verliert also der Lohn als Mittel der Arbeitskräftelenkung zunehmend an Bedeutung.

Allerdings hat das gegenwärtige Lohnsystem noch unerwünschte und ungerechte arbeitskraftpolitische Effekte, an deren Beseitigung zur Zeit gearbeitet wird. Die Lohnerhöhungen der letzten Jahre erfolgten in der DDR bei konstantem Tariflohn fast ausschließlich über den Mehrleistungslohn, was dazu führte, daß der Anteil des Tariflohns am Effektivlohn in der gesamten Wirtschaft 1972 kaum mehr als 50 Prozent betrug. Diese Entwicklung hätte zur Folge, daß für Arbeitsleistungen, die vor allem durch den Tariflohn entgolten werden, die Lohnsteigerungen geringer waren als bei den anderen Arbeiten. Dies betraf vor allem Handel, Gesundheits- und Verkehrswesen. Die Folge hiervon war, daß aus diesen Bereichen Arbeitskräfte abwanderten und entsprechende Arbeitskräfteknappheit entstand. Inzwischen wurde damit begonnen, in den benachteiligten Bereichen Tarifloohnerhöhungen vorzunehmen. Disziplinierend wirkte eine Bestimmung, nach der die Jahresendprämie bei einem Betriebswechsel verloren geht, sofern dieser Wechsel nicht im gesellschaftlichen Interesse liegt.

S O W J E T U N I O N

Im Gegensatz zur DDR dürften lohnpolitische Maßnahmen in der Sowjetunion noch längere Zeit eine große Rolle spielen. Es sieht sogar so aus, daß der Lohn als selektives Instrument der Arbeitskräftesteuerung in den letzten Jahren wieder entdeckt wurde und vor allem im Hinblick auf die enormen Regionalprobleme zur Anwendung kommt. Zum derzeitigen System regionaler Einkommensdifferenzierungen ist zu sagen, daß sie

- 1) nicht immer mit den sektoralen richtig abgestimmt waren,
- 2) nicht differenziert genug waren,
- 3) zum Teil nicht hoch genug waren,

- 4) zum Teil durch Preisunterschiede voll egalisiert wurden,
- 5) dann nicht ausreichten, wenn nicht beide Ehepartner oder mehrere Familienmitglieder arbeiten konnten,
- 6) im Verhältnis zu anderen Maßnahmen überschätzt worden sind.

Einkommenspolitisch kann allein das Familien-Realeinkommen die differenzierungsrelevante Größe sein.

Der XXIV. Parteikongreß der KPdSU hat eine wesentliche Verfeinerung des Systems der regionalen Einkommensdifferenzierung beschlossen, das nach 1971 eingeführt wurde und 1975 abgeschlossen sein soll. 1972 sollte in den Gebieten des Hohen Nordens und diesen gleichgestellten Gebieten, im europäischen Nordteil, im Fernen Osten, in Ost- und Westsibirien ein neuer Mindestlohn eingeführt werden; 1973 sollte dies in Kasachstan, Mittelasien, im Wolgagebiet, im Wolga-Wjatka-Gebiet und im Doneck-Becken erfolgen, 1974 in den übrigen Gebieten. Neben diesen Maßnahmen stehen spezifische einkommensdifferenzierende Maßnahmen: im Verlauf des Fünfjahresplans 1971 - 75 sollte die Erhöhung der Einkommen durch örtliche Zuschläge vollzogen werden (Westsibirien, Ural, nördliches Kasachstan). Daneben werden in einigen Regionen des Fernen Ostens und Ostsibiriens die sogenannten Rayonkoeffizienten für die Beschäftigung in einigen Wirtschaftszweigen erhöht.

Insgesamt betrachtet nehmen unter den "reinen Lohndifferenzialen"¹ die der Arbeitsbedingungen und die der regionalen an Bedeutung zu, die anderen werden geringer (Fallstudie UdSSR, S.116 f.). Eine neuere Studie des Internationalen Arbeitsamts², welche die Lohnpolitik der osteuropäischen Länder untersuchte,

1) Nach L. J. Kirsch, Soviet Wages, Cambridge (Mass.)/London 1972, S.8 ff.: (1) der Qualifikation (inklusive Verantwortung), (2) der Arbeitsbedingungen (Intensität, Schwere, Gefahr etc.), (3) intersektoraler Art (volkswirtschaftliche Bedeutung des Sektors), (4) regionaler Art und (5) on-the-job-incentives; zitiert in Fallstudie UdSSR, S.117. Zur sowjetischen Lohnpolitik vgl. auch R. Becker, Sowjetische Lohnpolitik zwischen Ideologie und Wirtschaftsgesetz, Berlin 1965.

2) Vgl. ILO-Informationen, Vol. X, No. 2 (1974), S.4.

kommt zu dem Ergebnis, daß sich der Unterschied zwischen den Löhnen gelernter und ungelernter Arbeiter allmählich verringert. Das Verhältnis zwischen dem Grundlohn eines Facharbeiters und dem eines Hilfsarbeiters ist seit Mitte der fünfziger Jahre von 4:1 auf gegenwärtig 2:1 gesunken. Dies ist hauptsächlich die Folge von Lohnerhöhungen vorzugsweise für Arbeitnehmer der niedrigen Lohnstufen sowie des technischen Fortschritts. Aber auch die Mindestlöhne sind dafür verantwortlich zu machen: Während 1956 die Mindestlöhne nur 25 bis 30 Prozent der Durchschnittslöhne betragen, waren sie bis zum Jahre 1970 in den meisten osteuropäischen Ländern auf 40 bis 50 Prozent derselben gestiegen.

Löhne sind freilich nicht das einzige Instrument der arbeitsmarktrelevanten Einkommenspolitik. Ein nicht unbedeutender Teil des Volkseinkommens fließt in soziale Konsumtionsfonds, die vor allem für untere Einkommensschichten kostenlose oder stark unter dem Kostenniveau liegende soziale Dienstleistungen anbieten: Kindertagesstätten, Erziehung, medizinische Dienstleistungen, Wohnungen, verbilligter Urlaub, kulturelle Dienstleistungen. Nach dieser Studie machen diese sozialen Gratifikationen in allen osteuropäischen Ländern etwa ein Fünftel bis ein Drittel der individuellen Einkommen der Arbeiter aus.

4.2.4 Einwirkung auf die betriebliche Arbeitskräfteplanung

Problemstellung und Zielsetzung

Im Kalkül unternehmerischer Entscheidung spielt die Verfügbarkeit von Arbeitskraft nach Quantität und Qualität eine große Rolle. Eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die Umfang und Qualität disponibler Arbeitskraft regional und sektoral steuert, nimmt somit auch Einfluß auf die betriebliche Arbeitskräfteplanung, ohne damit die unternehmerische Entscheidungsfreiheit direkt zu berühren. In den "Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik" (BMAS 1974) kommt dieser Zusammenhang in folgenden Maßnahmen oder Planungen zum Ausdruck:

- Begrenzung der Ausländerbeschäftigung in den Ballungsräumen, um Unternehmen zu Investitionen in strukturschwachen Gebieten mit Arbeitskräftereserven anzureizen

(inzwischen ist eine Begrenzung der Ausländerbeschäftigungsquote auf 12 % realisiert);

- Die Verfügbarkeit über ein starkes Potential an ungelerten und angelernten Arbeitskräften fördert arbeitsintensive Investitionen mit geringem technologischen Niveau und mit unbefriedigenden Arbeitsbedingungen (z.B. Fließband- und andere repetitive Teilarbeiten), so daß eine Politik der Verknappung unqualifizierter Arbeitskräfte sowohl Einfluß auf das Investitionsverhalten wie auf die Arbeitsbedingungen nehmen kann. (Perspektiven 1974, S.22 und 33 f.)

Die Notwendigkeit einer aktiven Gegensteuerung ergibt sich aus der "natürlichen" Tendenz einzelbetrieblicher Arbeitskräfteplanung und -politik, (a) über ein möglichst großes Reservoir an Arbeitskräften zu verfügen, um Konjunkturschwankungen flexibel abfangen zu können und um die Kosten des Faktors Arbeit möglichst gering zu halten¹ (Tendenz der Arbeitskräftehortung und Bildung einer "industriellen Reservearmee"), (b) das Qualifikationsniveau im Durchschnitt möglichst niedrig zu halten, ebenfalls aus dem Interesse, die Kosten des Faktors Arbeit gering zu halten und die Struktur des Produktionsapparates multistabil zu gestalten, d.h. möglichst zu diversifizieren und den Konjunkturschwankungen entsprechend zu flexibilisieren. Die erwähnten "natürlichen" Tendenzen schlagen um so stärker durch, je mehr der Betrieb Konkurrenz und Konjunkturschwankungen unterworfen ist; Indikator für die zweite erwähnte Tendenz ist z.B. die vielfach beobachtete Polarisierung der Qualifikationsstruktur. Diese Tendenzen stehen im Widerspruch mit den Bedürfnissen der Angebotseite nach Arbeitsplatzsicherheit, nach nichtentfremdeten und guten Arbeitsbedingungen, nach höherer Qualifikation und Gratifikation sowie nach Aufstiegsmöglichkeiten und sozialer Anerkennung. Sie stehen aber auch zum Teil im Widerspruch mit gesamtgesellschaftlichen Interessen wie rationaler Einsatz und optimale Kombination der verfügbaren Arbeitskräfteressourcen, Produktivität und Wachstum, regional entflochtene Struktur und gleiche Lebenschancen.

1) Zu betrieblichen Strategien des Arbeitskräfteeinsatzes unter verschiedenen strukturellen Bedingungen des Arbeitsmarktes vgl. Altmann/Bechtle 1974.

Die Notwendigkeit, Arbeitsmarktpolitik stärker an der innerbetrieblichen Arbeitskräfteplanung zu orientieren, ergibt sich auch noch aus einer anderen Überlegung: Beschäftigungsstrukturelle Anpassungsprozesse an den Wandel der technologischen und internationalen Arbeitsteilung erfolgen in zunehmendem Maße innerbetrieblich, und dieser Trend wird sich mit wachsender Konzentration der Produktion verstärken. Demgegenüber ist das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium, so wie es etwa im AFG konzipiert ist, fast ausschließlich auf zwischenbetriebliche Anpassungsprozesse gerichtet (vgl. Lutz/Sengenberger 1973/1975).

Eher reaktive Einwirkungen auf die betriebliche Arbeitskräfteplanung sind oben an verschiedenen Stellen zum Teil schon angesprochen worden: rechtzeitige Informationspflicht der Betriebe an die entsprechende Arbeitsverwaltung (für die BRD vgl. §§ 8,9 und 10 AFG), Verpflichtungen zur Einstellung behinderter Arbeitskräfte (für die BRD vgl. das neue Schwerbehindertengesetz mit Wirkung vom 1. Mai 1974), Erfüllung von Mindestkriterien für die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte, Regelungen im Falle von Massenentlassung. Arbeitsrechtliche Regelungen (wie Kündigungsschutz, Vorkehrungen zur Arbeitskraftsicherheit usw.) und Tarifrecht stellen zwar wichtige Rahmenbedingungen für die betriebliche Arbeitskräfteplanung dar, können aber kaum zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik gezählt werden, wie sie hier definiert wurde. Allerdings sind im Zusammenhang mit dem Stichwort "Humanisierung des Arbeitslebens" arbeitsrechtliche Anstrengungen im Gange, die langfristig eine aktivere Einwirkungsmöglichkeit auf die betriebliche Arbeitskräfteplanung vorsehen; die Untersuchung solcher Pläne und Ansätze bedürfte einer eigenen Untersuchung. Auch Mitbestimmungsregelungen müßten daraufhin abgeklopft werden, welchen Einfluß sie auf betriebliche Arbeitskräfteplanung und -politik haben. Einige aktive Einwirkungsmöglichkeiten sind im Zusammenhang mit Kapitel 4.1.2 (Steuerungsinstrumente zur Verbesserung

-
- 1) Zu den Schwierigkeiten, die Informationspflicht des § 8 AFG zu realisieren, da eine frühzeitige Aktivität des Arbeitsamtes den einzelbetrieblichen Interessen widersprechen kann, vgl. die ausgezeichnete Studie von F. Böhle/ N. Altmann, Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit. Eine Studie über Risiken im Arbeitsprozeß und auf dem Arbeitsmarkt, Frankfurt am Main 1972, S.76 f.

der Arbeitskraft- und Kapitalmobilität) erwähnt worden (Lohnsubventionen, Steuererleichterungen, Mobilitätshilfen etc.); auch Maßnahmen zur beruflichen Mobilität haben ihren Effekt auf die betriebliche Personalplanung.

In diesem Abschnitt sollen direktere Einwirkungsmöglichkeiten auf die betriebliche Arbeitskräfteplanung kurz diskutiert werden. Marktwirtschaftlich orientierte Gesellschaften werden hier aus den oben erwähnten Gründen nicht behandelt, obwohl bestimmte Bereiche in Frage kämen und von Interesse wären (z.B. der öffentliche Dienst, staatliche Betriebe, Militär). Im Hinblick auf die Zusammenhänge zwischen privater und nationaler Arbeitskräfteplanung muß festgestellt werden, daß sie der Forschung noch weitgehend verschlossen sind.¹ Daher wird im Folgenden nur auf die Situation der Länder DDR und Sowjetunion eingegangen, in denen die Integration der betrieblichen Arbeitskräfteplanung in das zentrale Planungssystem eine große Rolle spielt. Dabei sollen folgende Zielfragen im Vordergrund stehen:

- Wie werden Investitionsplanungen mit Arbeitskräfteplanungen gekoppelt?
- Wie läßt sich ein zu hohes Ausmaß zwischenbetrieblicher Fluktuation und betrieblicher Arbeitskräftehortung vermeiden?
- Wie lassen sich durch betriebliche Rationalisierung Arbeitskräfte einsparen?
- Wie muß die Arbeitsorganisation geändert werden, um das Arbeitsvermögen besser ausnutzen zu können, ohne die Arbeiter physisch und psychisch stärker zu belasten?
- Wie lassen sich Arbeitsformen entwickeln, die größere individuelle Selbstentfaltung und solidarisches Gruppenhandeln fördern?
- Wie läßt sich der betriebliche Qualifikationsbedarf genauer und langfristiger feststellen?

1) Zwei laufende Projekte des Instituts für Sozialwissenschaftliche Forschung in München beschäftigten sich mit diesen Problemen: "Einsatz und Verwertung von Arbeitskraft in ihrer Abhängigkeit von öffentlichen Institutionen und öffentlichen Eingriffen" (Altmann, Böhle, Binkelmann, Sauer, Schneller, Deiß) und "Personalplanung als Instrument und Feld sozialer Interessenauseinandersetzung" (Schultz-Wild, Lutz, Maase, Mendius, Sengenberger); vgl. Arbeiten des ISF 1965-1975, München 1975.

D E U T S C H E D E M O K R A T I S C H E R E P U B L I K

Wie in der Situationsanalyse (Kap. 3.1) festgestellt wurde, ist es der DDR bisher nur ungenügend gelungen, die Investitionslenkung mit der Arbeitskräfteplanung in Übereinstimmung zu bringen. Untersuchungen der bestehenden Disproportionen, die sich allerdings nur auf die Produktionsarbeiter beziehen, haben ergeben, daß sich infolge der Investitionen die Diskrepanzen eher vergrößert haben. Es gelang also nicht, rechtzeitig mit dem Produktionsbeginn neuer Anlagen aus anderen Bereichen genügend Arbeitskräfte freizusetzen bzw. mit diesen Anlagen möglichst wenig neue Arbeitsplätze zu schaffen.¹ Eine andere Ursache für den Überhang an Arbeitsplätzen liegt in der unzureichenden Stimulierung der Betriebe im Hinblick auf die Einsparung von Arbeitsplätzen.²

Auf Versuche, betriebliche Arbeitskräfteplanungen besser mit den Jahresplänen zu koppeln, wurde an anderer Stelle schon eingegangen; auch das Fluktuationsproblem wurde schon ausführlicher behandelt (vgl. 3.2 und 4.1.1). Das Problem, das verfügbare Arbeitsvermögen effektiver einzusetzen, wird auf dreierlei Weise zu lösen versucht:

- Rationalisierungsinvestitionen,
- betrieblich-materielle Anreize, um die Zahl der Arbeitskräfte zu verringern,
- intensivere Ausnutzung der Arbeitszeit.

(1) Der Grundmittelbestand im produzierenden Bereich der DDR-Wirtschaft ist gegenwärtig überaltert. Das Bemühen der DDR-Planer richtet sich daher vor allem darauf, veraltete Grundmittel mit ihrem höheren Arbeitskräftebesatz auszusondern, um so Arbeitskräfte einzusparen bzw. für neue Anlagen freizusetzen. Vor allem das Beispiel der chemischen Industrie zeigt,

1) "Mit den Investitionen ... dürfen nicht nur keine zusätzlichen Arbeitsplätze entstehen - das reicht nicht aus -, es müssen darüber hinaus Arbeitsplätze eingespart werden." (E. Honecker, "Das Volk der DDR kann mit Zuversicht die Schwelle zum Jahr 1973 überschreiten - aus dem Schlußwort auf der 8. Tagung des ZK der SED", Berlin 1972, S.19).

2) Zu den Gründen dafür vgl. Kap. 3.2, Teil Sowjetunion.

daß verhältnismäßig zu viele Erweiterungsinvestitionen getätigt und die einfache Reproduktion (Erhaltung oder Ersatz bestehender Anlagen) vernachlässigt wurden.

Ein Engpass wird auch in der Rationalisierung der Neben- und Hilfsprozesse wie Transport, Lagerhaltung, Reparatur und Instandhaltung gesehen. Dies zeigt sich am Anstieg der Reparaturarbeiter an den Produktionsarbeitern von 13,5 Prozent im Jahre 1963 auf 15,8 Prozent 1971, zum Teil sicherlich zurückzuführen auf die Überalterung und erhöhte Störanfälligkeit der Grundmittel.

Mit Sorge wird auch die überdurchschnittliche Zunahme des Verwaltungs-, Hilfs- und Abrechnungspersonals betrachtet. Man sieht darin zum Teil zwar einen unvermeidlichen Trend, andererseits sind die unterschiedlichen Anteile des Verwaltungspersonals in Betrieben desselben Industriezweiges ein Anzeichen dafür, daß Rationalisierungsmöglichkeiten vorhanden sind. Es wird daher gefordert, Normative für Niveau und Entwicklung dieses Teils der Beschäftigten zu erarbeiten und für die Betriebe und Kombinate verbindlich zu erklären (Fallstudie DDR, S.79 f.).

(2) Um Betriebe zu arbeitskraftsparenden Investitionen anzureizen und um eine unangemessene Arbeitskräftehortung zu vermeiden, werden zur Zeit verschiedene Vorschläge diskutiert oder in Experimenten erprobt. An einer Stelle wird gefordert, "den Gesamtbruttogewinn aus der Höhe der Inanspruchnahme von Fonds an vergegenständlichter und lebendiger Arbeit abzuleiten", während eine zweite Abgabe für Arbeitskräfte ähnlich der Produktionsfondsabgabe (Arbeitskraftbesteuerung) abgelehnt wird. Da eine praktische Verwirklichung des erstgenannten Vorschlags längere Zeit in Anspruch nehmen wird, soll vorbereitend für die Effektivitätseinschätzung eines Betriebes die Kennziffer "Nettogewinn je Beschäftigten" herangezogen werden (Autorenkollektiv 1973, S.72).

Ein anderer Weg, durch betrieblich-materielle Anreize Arbeitsplätze einzusparen oder Arbeitskräfte freizusetzen, ist die sog. "Stschokino-Methode". Diese Methode wurde auf Beschluß des Ministerrats der DDR im Juni 1973 in 23 Betrieben und Kombinate zur Erprobung eingeführt. Sie beruht auf den Erfahrungen des sowjetischen Chemiekombinats Stschokino:

Während bisher Arbeitskräfteeinsparungen auch zu einer entsprechenden Reduzierung der Lohn- und Prämienfonds führten, können Betriebe nach der Stschokino-Methode nun 50 % der Lohneinsparungen (infolge Arbeitskräftereduzierung) für die Stimulierung der Kollektive einsetzen; die restlichen 50 % der freiwerdenden Lohnmittel gehen in einen zentralen Fonds und werden z.B. im Kombinat VEB Chemische Werke Buna für die Prämierung von Gruppen verwendet, die Maßnahmen zur wirkungsvollen Nutzung des gesellschaftlichen Arbeitsvermögens konzipieren und erfolgreich verwirklichen.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Stschokino-Methode werden im allgemeinen sehr positiv bewertet. So wurden allein in den Leuna-Werken 1973 für Tariflohnerhöhungen, für höhere Mehrleistungslöhne und für einmalige Prämien 470 000 Mark aus freigewordenen Lohnfondsmitteln ausgezahlt (Die Wirtschaft, Nr. 33/1974, S.14). Allerdings ist auch auf die Gefahr hinzuweisen, daß die Einführung dieser Methode dann zu einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen führen kann, wenn das Streben nach einer Verringerung der Arbeitskräftezahl nicht mit einer Verbesserung der Organisation der Arbeit einhergeht und so zu einer verstärkten Beanspruchung der einzelnen Arbeiter führt (vgl. Fallstudie DDR, S.83).

(3) Die Bemühungen, das eingesetzte Arbeitsvermögen intensiver zu nutzen, sollen dazu dienen, die betriebliche Arbeitsproduktivität zu steigern und ungenutzte Reserven aufzudecken. Das entsprechende Stichwort lautet: "Wissenschaftliche Arbeitsorganisation" (WAO). Das Zentrale Forschungsinstitut für Arbeit in Dresden hat errechnet, daß bei Rationalisierungsmaßnahmen mit vorwiegend organisatorischem Charakter die Kosten für den Produktivitätsgewinn, der einer Arbeitskraft entspricht, 5-10 Tausend Mark betragen. Dagegen sind 15-150 Tausend Mark aufzuwenden, um durch Investitionen eine Arbeitskraft für andere Aufgaben freizustellen.¹

Ein Problem, auf das sich die WAO besonders konzentriert, sind die hohen Stillstands- und Wartezeiten in der Industrieproduktion (bis 10 % der geleisteten Arbeitszeit), die sich aus

1) Vgl. H. Schmid, R. Naumann, Wissenschaftliche Arbeitsorganisation, Berlin, 3. Aufl. 1973, S.19.

einer mangelnden Abstimmung zwischen Final- und Zulieferindustrie ergeben. Eine Behebung dieses Mangels wird in einer Verbesserung des Produktionsmittelhandels, des Materialtransports und seiner Lagerung gesehen. Die WAO kümmert sich aber auch um rationellere Arbeitsgestaltung, Arbeitszeitnormen, Leistungskennziffern in Richtung einer einheitlichen Lohngestaltung u.a. (vgl. etwas ausführlicher Fallstudie DDR, S.84f.).

Eine andere Möglichkeit, das Arbeitsvermögen intensiver zu nutzen, ist die Senkung des Krankenstandes. Die DDR mußte 1973 den höchsten Krankenstand seit 20 Jahren registrieren. Der Anteil der Ausfalltage an den zu leistenden Arbeitstagen betrug 6,29 Prozent (Statistisches Jahrbuch der DDR 1974). Man erhofft, durch eine Verbesserung des Gesundheitswesens, vor allem des vorbeugenden Gesundheitsschutzes, diesen Krankenstand langfristig wieder reduzieren zu können.

S O W J E T U N I O N

(1) Seit 1972 wurden den Betrieben zum ersten Mal langfristige Pläne von seiten der Wirtschaftsverwaltung übergeben. Sie erhielten bis dahin nur Jahrespläne, so daß schon wegen des kurzen Planungshorizontes die betrieblichen Planungskompetenzen gering waren. Die neuen längerfristigen Betriebspläne enthalten Bestimmungen auch über die Arbeitsproduktivität und ihre zeitliche Entwicklung. Über die Arbeitsproduktivität kann die Zahl der Arbeitskräfte indirekt reguliert werden. Dies soll sich nach Literaturangaben auch positiv auf die von den Betrieben vorgeschlagenen laufenden Erhöhungen der Arbeitsproduktivitäten auswirken, würde mithin ein Abgehen von "weichen" Plänen erreichen. Der betriebliche Anreizfonds soll stärker auf der Grundlage der geplanten Arbeitsproduktivitäten und der Erfüllung dieser Produktivitäts-Kennziffer gebildet werden.

Sowjetische Analytiker schätzen, daß in den sowjetischen Betrieben - und hier ist die Mechanisierung der Hilfsproduktionen nicht mitgerechnet - ca. 10 % der Arbeitskräfte freigesetzt werden könnten. Die sowjetischen Experimentiermodelle wie das sog. Stschokino-System zeigen, in welchem Umfang dies geschehen könnte. Dem Chemiekombinat von Stschokino gestattete man, einen Teil des durch Mechanisierung

und organisatorische Rationalisierung eingesparten Lohnfonds als zusätzliche Löhne zu zahlen. Dieses Stschokino-System hat inzwischen Verbreitung gefunden, jedoch nicht in dem Umfang, wie es die obersten Entscheidungsträger in Partei, Staat und Wirtschaft fordern. Durch das Stschokino-System konnten die Verlustzeiten in der Produktion, die Abwesenheit von der Arbeit und die Arbeitskräftefluktuation wesentlich reduziert werden. Die Ausdehnung dieses Systems, über das in der Tagespresse laufend berichtet wird, stieß zum Teil auf den Widerstand der Wirtschaftsverwaltung.

Radikaler noch als bei sowjetischen Kritikern wird das sowjetische System der Arbeitskräfteplanung von westlichen Wissenschaftlern beurteilt. Sie sagen, daß - im Gegensatz zu den kapitalistischen Systemen - die Arbeitslosigkeit in der UdSSR nicht vor, sondern hinter den Werkstoren existiere.

(2) Zwei Sonderformen der Organisation der sowjetischen Wirtschaft verdienen noch im Zusammenhang mit der betrieblichen Arbeitskräfteplanung behandelt zu werden, obwohl beide nicht unmittelbar auf diese ausgerichtet sind. Es sind die Formen des Filialsystems und der Produktionsvereinigung. Erstere betrifft primär die regionale Organisation der Wirtschaft, die zweite die sektorale. Unter Filialsystem wird ein regionaler Verbund von Betrieben verstanden, welcher durch die Gründung von Zweigbetrieben an der "Peripherie" des Hauptbetriebes Produktionsspezialisierungen vornehmen, vor allem aber regional freie (Mittel- und Kleinstädte) Arbeitskräfte mobilisieren kann. Dieser Verbund kann die Form der Produktionsvereinigung haben; er soll vor allem weniger leistungsfähige Kleinbetriebe in einen größeren ökonomischen oder technologischen Verbund bringen. Er besitzt allein durch seine Größe bessere Möglichkeiten der Arbeitskräfteplanung und vor allem des Arbeitskräfteausgleichs als Einzelbetriebe. Diese zentralisierte Arbeitskräfte- und auch Ausbildungsplanung wird jedenfalls als eine der wichtigen Funktionen der Produktionsvereinigungen genannt. Als Dachorganisationen der produzierenden Einheiten sind seit März 1973 die sogenannten Industrievereinigungen (analog den VVB der DDR) anzusehen. Die Ministerien sollen zu Planern werden, die Industrievereinigungen zu höchsten Wirtschaftsverwaltungsorganen. Über ihre Rolle in der Arbeitskräfteplanung kann vorläufig noch keine Aussage gemacht werden (Fallstudie UdSSR, S.83).

Ein Sonderproblem der sowjetischen Wirtschaft im allgemeinen, der Betriebe im besonderen, stellt das Fehlen von Personal-fachleuten dar. Die Qualität der betrieblichen Personalabteilungen und damit auch der Personalplanungen wird als unzureichend kritisiert. Auch die Professionalisierung des Personals der neu eingerichteten Arbeitsverwaltungen befindet sich erst im Stadium der Diskussion:

(3) Angesichts der vielen Fälle unrationellen Arbeitskräfteeinsatzes, des realen oder auch fiktiven Mangels an Arbeitern und Angestellten und der überaus langsamen Freisetzung von Arbeitskräften sehen einige Ökonomen den Ausweg in einer Abgabe für die Nutzung von Arbeitskräften. Danach soll eingeführt werden, daß die Betriebe für die Nutzung von Arbeitskräften ebenso zahlen, wie sie es auch für die Nutzung der Grundfonds und der Umlaufmittel tun. Diese Abgabe wäre in jenen Gebieten einzuführen, wo Arbeitskräfte fehlen. Dort dagegen, wo zuviel Arbeitskräfte vorhanden sind, sollten den Betrieben Zuschüsse gewährt werden, damit sie ihre Produktion erweitern. Natürlich müßten die Betriebe nur für die Nutzung solcher Kategorien von Arbeitskräften zahlen, an denen Mangel besteht. Besonders an der Praktikabilität, aber auch an der theoretischen Richtigkeit des letzten Vorschlags scheinen Zweifel angebracht in Anbetracht der Substitutionalität bzw. Substituierbarkeit von Tätigkeiten. Wie soll hier exakt abgegrenzt werden, was knapp ist und was nicht knapp ist. Gerade die erforderliche Höherqualifizierung von Arbeitern und die Intensivierung der Produktion verlangen doch, daß die Betriebe auch für die Nutzung von weniger qualifizierten Arbeitskräften (z.B. von Hilfsarbeitern) mit staatlichen Abgaben belegt werden (Fallstudie UdSSR, S.124).

Im Folgenden soll die Kritik von Manewitsch am Gesamtkonzept wiedergegeben werden. Nach ihm ist mit "einer der Grundfondsabgabe analogen Abgabe ... überhaupt nichts zu erreichen. Die Betriebe würden ... eine solche Abgabe an den Staatshaushalt abführen. Dadurch würde sich lediglich der ebenfalls an den Staatshaushalt abzuführende 'freie Restgewinn' verringern! Weder die Höhe dieser zusätzlichen Abgabe noch die Bedingungen ihrer Abführung haben irgendeinen Einfluß auf alle jene Faktoren, die heute die Beschäftigung von 'Reserve'-Arbeitern bewirken: auf das Planungssystem, die Bedingungen der mate-

riellen Stimulierung und die Steigerung der Arbeitsproduktivität."¹ Manewitsch weist auf die Gefahren in anderen sozialistischen Ländern hin, wo keine positiven Ergebnisse erreicht worden seien.² "Die Erfahrungen besagen, daß diese Abgabe zwangsläufig zu einer Formalität wird, daß die an den Staatshaushalt abzuführenden Mittel lediglich anders verbucht werden." (aus Fallstudie UdSSR, S.125)

-
- 1) J. Manewitsch, "Wege zur Verbesserung des Arbeitskräfteeinsatzes", in: Sowjetwissenschaft, No. 6/1974, S.602 (zitiert in Fallstudie UdSSR, S.123).
 - 2) Das Problem der Arbeitskräfteabgabe wurde auch auf dem RGW-Symposium zu Fragen der Arbeitskräftenutzung Ende 1972 in Moskau diskutiert. Abgaben dieser Art gibt es in der CSSR, in Ungarn, Polen und Bulgarien. In der CSSR wird schon seit einer Reihe von Jahren versucht, die Beschäftigtenzahl über eine Lohnfondsabgabe zu regulieren, welche zu jedem Prozent Durchschnittslohnerhöhung zu entrichten ist (oberhalb des Anstiegs von 3 % progressiv). Tschechoslowakische Ökonomen halten diese Regulierung der Beschäftigtenzahl für nicht effektiv. Arbeitskräfteeinsparungen führen zu Durchschnittslohnerhöhungen und damit zu steigenden Abgaben. 1972 wurde in der CSSR in 23 Betrieben mit einem neuen Experiment begonnen. Pro Beschäftigten wurde ein fester Abführungssatz festgelegt (ca. 30 % der Gesamtlohnsumme). Hier wird also die Reduktion von Arbeitsaufwand pro erzeugter Einheit stimuliert, d.h. die Frei- oder Umsetzung von Arbeitskräften. Eine 8%ige Lohnfondsabgabe gibt es in Ungarn. 1973 wurde in Polen und Bulgarien damit begonnen, eine Abgabe für die Nutzung der Arbeitskräfte einzuführen.

5 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN FÜR DIE ARBEITSMARKTPOLITIK DER BRD

5.1 Allgemeine Tendenzen der Arbeitsmarktentwicklung

Dieser Kapitelabschnitt ist ein Versuch, die Ergebnisse des dritten Kapitels unter Einbeziehung der BRD zusammenzufassen und zu verallgemeinern, wobei der im zweiten Kapitel entwickelte systemanalytische Bezugsrahmen zugrundegelegt wird.

Auf der Angebotseite sind in quantitativer Hinsicht folgende Entwicklungstrends festzustellen: Der Achtstundentag ist inzwischen eine Selbstverständlichkeit geworden. Darüber hinaus besteht ein weiteres Bedürfnis nach einer Kürzung der wöchentlichen sowie jährlichen Arbeitszeit, und es ist anzunehmen, daß die durchschnittlich angebotene Arbeitszeit pro Erwerbstätigen weiter sinken wird (vgl. Tab.4/Anhang). Andererseits besteht ein steigendes Bedürfnis nach verschiedenen Formen der Teilarbeitszeit, hervorgerufen vor allem durch die sich ändernde Berufsrolle der Frau, aber auch durch eine sich ändernde Einstellung gegenüber Behinderten, Rehabilitanten und Alten in Richtung einer "aktiven" sozialen Integration. Immer mehr Frauen wünschen eine ausgefüllte Berufsrolle oder eine Teilzeitarbeit auch während der Kindererziehung. Schließlich ist noch der demographische Trend eines rückläufigen Bevölkerungswachstums (mit Ausnahme der USA und großer Teile der UdSSR), die Verlängerung der durchschnittlichen Ausbildungszeit und die Verkürzung der durchschnittlichen Erwerbsdauer festzuhalten, die langfristig eine Verminderung des Erwerbspotentials bedeuten.

Das Endresultat dieser zum Teil gegenläufigen Trends ist von Land zu Land verschieden. Insgesamt jedoch ist die Wahrscheinlichkeit eines säkularen Rückgangs des inländischen gesellschaftlichen Gesamtarbeitstages (= Anzahl der Erwerbspersonen mal durchschnittlich angebotene Arbeitszeit) größer. Das führt aber nicht automatisch zu einem Trend der Arbeitskräfteknappheit. Eine solche Aussage kann nur in Verbindung mit Annahmen über die Freisetzungsgeschwindigkeit der Arbeitskraft durch technischen Fortschritt und Annahmen über die konjunkturellen Wachstumsbedingungen getroffen werden. Unter günstigen Wachstumsbedingungen schienen bisher

die meisten der hier ausgewählten Länder mit dem Problem der Arbeitskräfteknappheit konfrontiert (vor allem DDR, BRD, FRA und SWE, partiell UNK und UdSSR). Die westlichen Industrieländer reagierten auf das Problem der Arbeitskräfteknappheit durch Ansaugen ausländischer Arbeiter¹, was mit beträchtlichen sozialen und infrastrukturellen Folgeproblemen verbunden war. In der DDR und in der UdSSR spielen die ausländischen Arbeiter quantitativ eine unbedeutende Rolle.

Aber auch im Falle günstiger Wachstumsbedingungen (die zur Zeit nicht gegeben sind) werden diese Länder aufgrund eines schnellen und umfassenden Strukturwandels mit Problemen partieller Unterbeschäftigung (regional, sektoral, beruflich) konfrontiert. Selbst im Falle eines mathematischen Ausgleichs der oben geschilderten gegenläufigen Trends auf hochaggregierter Ebene haben die angeführten Entwicklungstrends arbeitsmarktpolitische Konsequenzen erheblichen Ausmaßes, da sie in beruflicher², sektoraler und regionaler Hinsicht eine geänderte Erwerbstätigenstruktur und mithin hohe Mobilität erfordern.

Wegen der Tendenz zu weniger, aber größeren unternehmerischen Einheiten (Konzentrationsprozeß) vollzieht sich der Anpassungsprozeß der Arbeitskräfte zunehmend durch innerbetriebliche und weniger durch zwischenbetriebliche Mobilität. Betriebliche Teilarbeitsmärkte haben aber den Hang, sich gegenüber anderen Teilarbeitsmärkten abzuschotten und die Arbeitskräfte an den Betrieb zu binden (Hang zum "Neofeudalismus")³; dies bedeutet

-
- 1) Der Anteil der Ausländer an den Erwerbstätigen betrug im Jahre 1973: 9.4 % (BRD), 9.0 % (FRA), 7.3 % (UNK), 5.7 % (SWE).
 - 2) Laut IAB-Berufsverlaufsanalyse, die sich auf männliche Erwerbspersonen 1955-70 bezieht, wechselt etwa ein Drittel der Erwerbstätigen den Beruf; etwas mehr als die Hälfte der Berufswechsler gab an, daß sie die erlernten Qualifikationen nicht mehr verwenden konnte.
 - 3) Vgl. Kerr 1954 und Ross 1958; Mechanismen der Bindung von Arbeitskräften an den Betrieb sind: betriebsspezifische Qualifizierung; betriebsspezifische Zusatzgratifikationen wie betriebliche Altersrente und Prämien, langgezogene Karrierewege, Senioritätsprinzipien, langfristige Arbeitsverträge, Pflege emotionaler Zugehörigkeitsgefühle.

für die Mitglieder des internen Arbeitsmarkts in Normalzeiten zwar größere Arbeitsplatzsicherheit und in der Regel auch relativ bevorzugte Gratifikations- und Karrierebedingungen. Im Falle umfassender struktureller Wandlungen, aber auch im Falle persönlicher Veränderungen (z.B. Heirat) bedeuten innerbetriebliche Teilarbeitsmärkte ein erhöhtes Risiko für "neofeudal" gebundene Arbeitskräfte.

~~Die Änderung der Erwerbsstruktur zeichnet sich am deutlichsten bei der weiblichen Erwerbsbevölkerung ab. Die größten weiblichen Erwerbsquoten haben die sozialistischen Staaten (41-46 %), aber auch in westlichen Ländern ist ein Anstieg der weiblichen Erwerbstätigkeit zu verzeichnen, am stärksten in Schweden (von 26 % im Jahre 1960 auf 40 % im Jahre 1973). Die Zunahme geht vor allem auf das Konto verheirateter Frauen zwischen 35 und 55 Jahren¹, während auf der anderen Seite ein starker Entzugseffekt durch eine verstärkte Integration junger Frauen in die schulische und berufliche Ausbildung zu verzeichnen ist.~~

Der zum Teil extrem ungleiche Altersaufbau der Erwerbsbevölkerung führt zu Ungleichgewichten zwischen Angebot und Nachfrage. Schließlich zeigen sorgfältige Erhebungen (z.B. Frankreich, Schweden), daß mit einer beträchtlichen latenten Erwerbsbevölkerung zu rechnen ist (Beschäftigungswillige - vor allem Frauen und Jugendliche -, die nicht arbeitslos gemeldet sind, da sie nicht aktiv nach Arbeit suchen).²

-
- 1) Ein längerer historischer Rückblick am Beispiel Großbritanniens veranschaulicht diesen dramatischen Wandel: Während 1921 nur knapp 10 % der verheirateten Frauen erwerbstätig waren, betrug die entsprechende Zahl 1971 knapp 40 %; der Unterschied bei den 50-jährigen verheirateten Frauen ist noch deutlicher: 1921 etwa 8 %, 1971 etwa 58 % !
 - 2) In Schweden (1973) betrug der Anteil der latenten Bewerber um eine Beschäftigung 2,3 % aller Erwerbswilligen; der Anteil an Teilzeitbeschäftigten, die mehr Arbeit wünschten, 2,2 % aller Erwerbstätigen. Der Anteil der latenten Erwerbsbevölkerung in Frankreich (1973) betrug 3,5 %.

Auf der qualitativen Seite des Arbeitskräfteangebots scheinen sich hauptsächlich zwei gemeinsame Trends abzuzeichnen: Eine weitere Intensivierung der Arbeit über traditionelle Methoden (höheres Arbeitstempo, Taylorisierung der Arbeit u.a.) ist in sozialer Hinsicht unerträglich, und der Druck auf eine "Humanisierung der Arbeit" vor allem von gewerkschaftlicher Seite wird zunehmen. Selbst von der Seite technischer Rationalität her betrachtet scheint die Grenze rein funktionaler Arbeitsteilung erreicht zu sein. Intensivierung der Arbeit scheint nur noch über eine Verbesserung der Arbeitsorganisation (bessere Koordination, Vermeidung von Stillzeiten, Reduzierung der Fehlerquoten etc.) möglich.

Zweitens besteht auch ein starker Druck nach Weiterbildung, ~~der wenig mit sektoralem oder technologischem Wandel, sondern eher mit einer geänderten Bedürfnisstruktur zu tun hat.~~ Wie Untersuchungen zeigen, findet der Boom der Weiterbildung weniger in denjenigen Bereichen statt, in denen die Qualifikationen der Arbeiter an den technologischen Wandel angepaßt werden (z.B. wenn ein qualifizierter Maschinenbauer lernt, mit Datenverarbeitung und neuen Meßinstrumenten umzugehen, oder wenn IBM sein Personal regelmäßig in neuen Programmiersprachen unterweist). Dieses Bedürfnis nach Weiterbildung kann eher als ein Versuch gewertet werden, das nachzuholen, was der jüngeren Generation mehr oder weniger selbstverständlich schon zusteht. Dieser endogene Druck nach Weiterbildung wird die Struktur des Arbeitskraftangebots in den nächsten 10 oder 20 Jahren verändern, ohne daß gesichert ist, daß von der Nachfrageseite her eine entsprechende Anpassung erfolgt.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, daß sich im Falle von andauernden Wachstumsschwierigkeiten das Verteilungsproblem verschärfen wird und daß dann ungleiche Gratifikationsbedingungen in größerem Umfang Gegenstand konfliktreicher Auseinandersetzungen sein werden. Auch die ungleiche Verteilung der Risiken des Arbeitsplatzverlustes (vgl. weiter unten) wird und kann nicht weiter hingenommen werden. Schließlich blieb die leichte Verfügbarkeit eines Heeres unqualifizierter und angelernter ausländischer Arbeitskräfte (das betrifft nicht UdSSR, DDR; bedingt nur SWE und UNK) nicht ohne Konsequenzen auf Erwartungen und Verhalten inländischer Arbeitskräfte: Die Bereitschaft, manuell produktive - und Dienstleistungstätigkeiten zu übernehmen oder anzustreben, ist erheblich gesunken.

Auf der Nachfrageseite ist mit Strukturproblemen zu rechnen, die zum Teil in einem natürlichen Gegensatz zu den Bedürfnissen bzw. Entwicklungen auf der Angebotsseite stehen. Die Art dieses Gegensatzes hängt freilich sehr stark davon ab, wer der Nachfrager nach Arbeitskraft ist. Werden die Investitionsentscheidungen hauptsächlich von einzelnen privaten Unternehmern oder von unkontrollierten bürokratischen Apparaten gefällt, wird der "Widerspruch zwischen Kapital und Arbeit" bzw. zwischen "Staatsapparat und gesellschaftlicher Basis" schärfer ausfallen, als wenn die Investitionsentscheidungen zum Teil gesamtgesellschaftlich organisiert, geplant und kontrolliert sind. Bei gesamtgesellschaftlicher und demokratischer Organisation der Investitionsentscheidungen müßte der Widerspruch theoretisch wegfallen. Die folgenden Aussagen gelten daher unter der "Ceteris-inparibus-Klausel" der obigen Anmerkung.

Solange Güter knapp sind und solange ein gewisser Wettbewerb besteht, tendiert der Einzelbetrieb dazu, die Kosten der Arbeitskräfte möglichst zu minimieren, das Qualifikationsniveau der Produktionsarbeiter möglichst niedrig und das disponible Arbeitspotential möglichst variabel zu halten (Arbeitskräftehortung vor allem qualifizierter Arbeitskraft, Ansaug- und Abstoßmöglichkeiten vor allem unqualifizierter und angelernter Arbeitskräfte). Minimierung der Lohnkosten deshalb, weil auf die Variation der Kapitalkosten zu einem gegebenen Zeitpunkt kaum Einfluß genommen werden kann, das Interesse an Konkurrenzfähigkeit im Wettbewerb (sei es auf dem Binnenmarkt, sei es auf dem Weltmarkt) aber zu einer Minimierung der Faktorkosten zwingt. Niedriges Qualifikationsniveau deshalb, um die Produktionsstruktur flexibel gestalten zu können (die Abhängigkeit ist freilich eine wechselseitige). Variables Arbeitspotential deshalb, weil einmal getätigte Kapitalinvestitionen kaum rückgängig zu machen sind; im Falle von Nachfrageschwankungen auf dem Gütermarkt bleibt daher oft als einzige Anpassungsmöglichkeit die Ansaugung oder Abstoßung von Arbeitskräften, falls nicht die Alternative einer suboptimalen Arbeitsproduktivität gewählt wird; letzteres gilt für sozialistische Staaten, in denen das Recht auf Arbeit grundgesetzlich garantiert wird, Arbeitslosigkeit also in der Regel nicht möglich ist.

Der steigende Anteil "konstanter" Kapitalkosten (Maschinen, Anlagen, Rohmaterial) im Verhältnis zu den "variablen" Kosten (Arbeitskraft) zwingt zu einer möglichst hohen Kapitalauslastung. Daraus läßt sich von der Nachfrageseite her ein Interesse nach möglichst hoher Schichtauslastung und nach einer möglichst langen und intensiv genutzten Arbeitszeit pro Arbeitstag ableiten. Ebenfalls im Sinne einer intensiven Auslastung von Kapazitäten ist das Interesse möglichst schneller Produktionsrhythmen.

Die Nachfrage nach "Humankapital" hängt einmal von den sich ändernden Qualifikationsanforderungen neuer Produktionsmethoden und neuer Produkte ab, zum anderen von den sich ändernden Anteilen der Produkte selbst; letztere können eine Funktion der Veränderung der internationalen Arbeitsteilung sein. In Abhängigkeit neuer Produktionsmethoden und neuer Produkte ("technologischer Wandel") ist weiterhin - freilich nur partiell - mit einem schnellen Wandel der Qualifikationsanforderungen zu rechnen. Für die Struktur der Ausbildung ist es entscheidend, ob der Qualifikationswandel sich zwischen zwei Generationen oder innerhalb einer Generation vollzieht. Es wird heute allgemein angenommen, daß sich der Qualifikationswandel gegenüber früher auch innerhalb einer Generation abspielen muß.

Allerdings weisen neuere Untersuchungen ziemlich übereinstimmend darauf hin, daß das Erfordernis eines schnelleren und tiefgreifenden Qualifikationswandels (in Abhängigkeit vom "technologischen Wandel") fast nur auf kleinere Gruppen hochqualifizierter Facharbeiter, Ingenieure, Führungskräfte und Akademiker zutrifft, nicht aber auf das Gros der Produktionsarbeiter (vgl. z.B. Kern/Schumann 1970; Lenhardt 1974).¹

1) Hegelheimer und Weißhuhn präzisieren: Höherqualifizierungsprozesse finden überwiegend bei hochqualifizierten Arbeitskräften mit vollschulischer Ausbildung statt. Anstelle einer Polarisierung innerhalb der Facharbeiterebene wiesen die Tendenzen vielmehr auf eine "Polarisierung zwischen Hochqualifizierten, die überwiegend eine vollschulische Qualifikation erfahren haben, und mittleren Qualifikationen, die überwiegend eine betriebliche Qualifizierung durchlaufen haben". (Hegelheimer/Weißhuhn, Ausbildungsqualifikation und Arbeitsmarkt, Berlin 1973, S. 340)

Im Hinblick auf die Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung muß für industriell hochentwickelte Gesellschaften langfristig angenommen werden, daß arbeitsintensive Halbfertig- und Fertigwaren in zunehmendem Maße von oder in Entwicklungsländern produziert werden, da dort ein riesiges "billiges" Arbeitskräftepotential vorhanden ist.¹ Infolge der infrastrukturellen und sozialen Folgeprobleme und möglicherweise aufgrund von Veränderungen in der internationalen Machtkonstellation ist nicht anzunehmen, daß die Alternative der Ansaugung von "Gastarbeitern" (sofern sie überhaupt besteht) extensiver als bisher verfolgt wird. Es ist eher eine "Konsolidierung" oder gar ein politisch gewollter (oder erzwungener) Abbau dieser Alternative zu erwarten.

Daraus ist abzuleiten, daß eines der Hauptprobleme industriell hochentwickelter Staaten zukünftig die Umstrukturierung des sekundären Sektors der Erwerbstätigen sein wird. Da vor allem die traditionelle verarbeitende Industrie regional sehr ungleich verteilt ist, muß mit erheblichen regionalen Folgeproblemen gerechnet werden, die nun nicht nur die unterentwickelten Regionen², sondern auch die traditionell industriellen Ballungsgebiete betreffen. Da mit einem weiteren raschen Freisetzungseffekt im primären Produktionssektor zu rechnen ist, überlappen sich regionalpolitisch zwei Probleme, deren gleichzeitige Lösung sehr schwierig werden dürfte (konkurrierende Förderungsgebiete); diese Doppelproblematik betrifft alle hier ausgewählten Länder, besonders aber Frankreich und die Sowjetunion.

-
- 1) Von der Auslagerung bedroht sind vor allem Industrien zur Erstverarbeitung von Rohstoffen und unterdurchschnittlich produktive Teilbranchen, die bisher vor allem durch die billigere Frauenarbeit wettbewerbsfähig blieben.
 - 2) Diese sind nun freilich in einem doppelten Sinne betroffen: Einmal muß weiterhin der Produktivitätsfortschritt in der Landwirtschaft erwerbsstrukturell aufgefangen werden; zum anderen schwindet die Möglichkeit der landwirtschaftlichen Nebenerwerbsbetriebe in dem Maße, wie lohnintensive "Rucksackbetriebe" statt in landwirtschaftliche Regionen ins Ausland verlagert werden.

Die sektorale Strukturanalyse zeigt eine stagnierende (DDR, UdSSR), leicht rückläufige (BRD, FRA) oder stark abfallende Tendenz der Erwerbsfähigkeit im sekundären Sektor (UNK, SWE), einen kontinuierlichen Rückgang der Erwerbstätigkeit im Primärsektor und eine zum Teil explosionsartige Zunahme der Erwerbstätigkeit im Tertiärsektor (vgl. Tabelle 3, Anhang). Daraus ergeben sich vor allem zwei arbeitsmarktrelevante Probleme: Der Sekundärsektor wird nicht mehr in dem Maße wie bisher das Auffangbecken für freigesetzte Arbeitskräfte im Primärsektor sein können, sondern eher selbst zu einem positiven Freisetzungssaldo beisteuern (dazu tragen vor allem folgende stagnierende oder schrumpfende Branchen bei: Textil und Bekleidung, Leder, Automobil, Bauwesen, Bergbau)¹; die Grenze der Absorptionsfähigkeit des tertiären Sektors scheint in einigen Ländern (UNK, SWE) schon erreicht und wird vermutlich in einigen anderen Ländern (FRA, BRD) bald erreicht sein. Diese Tendenz verschärft sich, je ungünstiger die Wachstumsbedingungen sind: Nicht nur wird der Freisetzungseffekt des sekundären Sektors aus konjunkturellen Gründen beschleunigt, sondern auch der Rationalisierungsdruck auf den tertiären Sektor nimmt zu, und mithin nimmt dessen Absorptionsfähigkeit (vor allem die des öffentlichen Bereichs) ab. Ein Indikator dafür sind die überdurchschnittlichen Steigerungsraten der arbeitslosen Angestellten (vgl. Schweden, Großbritannien, Frankreich, BRD).

Sind diese Thesen zutreffend, dann stellt sich für die Zukunft nicht generell das Problem der Arbeitskräfteknappheit², sondern das Problem der Gleichzeitigkeit hoher struktureller Unter-

-
- 1) Dies gilt vor allem für die BRD mit einem überdurchschnittlich hohen Anteil der Erwerbstätigen in der verarbeitenden Industrie:

in %	BRD	FRA	UNK	SWE	DDR	UdSSR	USA
1960	37	28	37	32	36	17	26
1972	38	27	32	27	36	22	25

-
- 2) Wovon die Bundesanstalt für Arbeit und das Arbeitsministerium 1974 noch ausgingen; vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974; Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn 1974.

beschäftigung und partieller Überbeschäftigung; d.h. die Notwendigkeit der sektoralen und beruflichen Umstrukturierung der Erwerbsbevölkerung, aber auch die der Nachfrage, wird zu erheblichen Anpassungsfriktionen führen, wenn keine Mittel vorbeugender Arbeitsmarktpolitik gefunden werden.

Der zunehmende internationale Konkurrenzdruck erzeugt noch ein weiteres arbeitsmarktrelevantes Problem auf der Nachfrageseite: Die bisher weitgehend ungesteuerten Arbeitskraftbewegungen (innerbetrieblich, vor allem aber zwischenbetrieblich), die jährlich zwischen 20 und 30 Prozent des gesamten Arbeitsvermögens ausmachen, sind mit Arbeitskraftverschwendung verschiedener Art verbunden (zu lange Umsetzungszeiten, ökonomisch sinnlose Arbeitsplatzwechsel, Wanderungen in langfristig unproduktive Zweige etc.), die die gesamtwirtschaftliche Produktivität und damit die internationale Konkurrenzfähigkeit mindern. Gesamtwirtschaftlich ergibt sich daraus die Notwendigkeit, die weitgehend ungeplanten Arbeitskraftbewegungen gezielter zu beeinflussen und die berufliche, sektorale wie regionale Arbeitskraftmobilität als Hebel zur Sektoral- und Wachstumspolitik zu verwenden. Dieser Trend wird z.B. durch eine zunehmend prozeßorientierte Industrie- und Beschäftigungsstatistik angezeigt.

Als funktionales Äquivalent bietet sich zwar eine stärker gesellschaftlich kontrollierte Investitionsplanung und eine langfristig geplante und aufeinander abgestimmte Industrieansiedlungspolitik an. Wegen der leichteren und schnelleren Beeinflussbarkeit der Arbeitskraft besteht aber die Gefahr, daß auch künftig das Erwerbspotential durch ex-post-Maßnahmen an die sich wandelnden Anforderungen der Nachfrage angepaßt wird. Kapitalmobilität erfolgt heute oft mit ungünstigen Auswirkungen für die interne Erwerbsstruktur: Bildung einseitiger Produktionsstrukturen (regionale Monostrukturen) und strukturelle Ausdifferenzierung der Massenfertigungsproduktion (verlängerte Werkbänke, internationale Kapitalmobilität). Selbst in sozialistischen Staaten erfolgt die Investitionsplanung oft ohne Abstimmung mit der Arbeitskräfteplanung.

Sieht man einmal von den sozialistischen Ländern ab, in denen sich arbeitsmarktpolitische Funktionsdefizite mehr hinter den Werkstoren der Betriebe verbergen, ist in allen hier einbezogenen Ländern im vergangenen Jahrzehnt ein nicht unerheblicher Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Eine

grobe Strukturanalyse hat gezeigt, daß dieser Anstieg (ohne Berücksichtigung der augenblicklich stark konjunkturell bedingten Entwicklung) wahrscheinlich nur zu einem unbedeutenden Teil konjunkturell oder nachfragebedingt ist. Der weitaus größere Teil ist längerfristig wirksamen Faktoren zuzuschreiben. Indikatoren dafür sind die steigende Dauer und die sektoral, regional, lokal, alters- und geschlechtsspezifisch ungleiche Verteilung der Arbeitslosigkeit sowie die Gleichzeitigkeit von Unter- und Überbeschäftigung, die auf mangelnde Transparenz und auf Segmentierung in Teilarbeitsmärkte zurückzuführen ist.

Die Strukturmerkmale der Unterbeschäftigung sind - bis auf wenige Ausnahmen - erstaunlich gleichgeartet. Überdurchschnittlich betroffen sind: jugendliche, weibliche und ältere Arbeitnehmer; unqualifizierte und angelernte Arbeitskräfte; Produktionsarbeiter, wobei sich aber neuerdings die Tendenz abzeichnet, daß die Angestelltenarbeitslosigkeit schneller zu steigen scheint als die der Produktionsarbeiter; regional sind vor allem ländliche Gebiete betroffen und punktuell Ballungsgebiete mit stagnierenden oder schrumpfenden Branchen; ein Großteil der Arbeitslosen ist in irgendeiner Weise gehandikapt, so daß er auf dem Arbeitsmarkt nicht voll konkurrieren kann.

Schließlich sind noch folgende Beziehungen interessant: Je höher die Arbeitslosigkeit, desto geringer die Frauenerwerbstätigkeit; d.h., je höher weibliche Arbeitslosenquoten sind, desto mehr verbergen sie das tatsächliche Ausmaß weiblicher Unterbeschäftigung. Je höher die weibliche Erwerbstätigkeit, desto konjunktursensibler ist das Erwerbspotential, d.h. desto mehr schrumpft oder wächst die Zahl der Erwerbstätigen je nach konjunktureller Lage. Einen analogen Effekt haben ausländische Arbeitnehmer, und zwar um so stärker, je schlechter ihre arbeitsrechtliche Stellung ist. Berücksichtigt man noch andere Ausdrucksmöglichkeiten der Unterbeschäftigung (z.B. Kurzarbeit, Arbeitskräftehortung) sowie die oben erwähnten Strukturmerkmale und Beziehungen, dann erweist sich die aggregierte Arbeitslosenquote immer mehr als untauglicher Indikator für das Ausmaß der Unterbeschäftigung.

In sozialistischen Systemen, in denen das Recht auf Arbeit grundrechtlich abgesichert ist, überwiegen andere Formen der Unterbeschäftigung (vor allem betriebliche Arbeitskräftehortung, versteckte Unterbeschäftigung); daneben gibt es aber auch friktionelle Beschäftigungslosigkeit, oder es erfolgt eine Problemverschiebung (suboptimale Produktivität, zwischenbetriebliche Fluktuation, unterwertige Beschäftigung). Die DDR mit ihrem Problem einer extremen Überbeschäftigung ist aus verschiedenen Gründen ein Sonderfall: ungünstige demographische Erwerbsstruktur, Verlust von qualifizierten Arbeitskräften in den fünfziger Jahren wegen Abwanderung, die Alternative der Ansaugung ausländischer Arbeitskräfte ist kaum gegeben.

5.2 Möglichkeiten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik der BRD

Die oben angeführten Tendenzen der Arbeitsmarktentwicklung erzeugen einen Problemdruck auf das politische System der BRD, der mit traditionellen Mitteln (Globalsteuerung, Arbeitslosenversicherung) allein nicht zu bewältigen ist. Wenn angesichts dieser "arbeitsmarktpolitischen Landschaft" weithin anerkannte sozialpolitische Ziele (vgl. Kap.2.4) nicht aufgegeben oder verwässert werden sollen, dann müssen neue Ansätze gesucht, entwickelt und institutionalisiert werden. Sicherlich bietet das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) der BRD von 1969 erste Ansatzpunkte, die in die Richtung einer "aktiven" Arbeitsmarktpolitik deuten, d.h. in die Richtung einer ziel- und langfristigen orientierten Politik, die sich der wachsenden Problemmplexität durch Differenzierung der Instrumente anzupassen versucht, die mit verwandten Politikbereichen abgestimmt wird und die auf die verursachenden Faktoren selbst Einfluß nimmt.

Es hat sich inzwischen aber gezeigt, daß das Instrumentarium des AFG einseitig auf den Teilarbeitsmarkt berufsfachlicher Qualifikationen zugeschnitten ist und selbst in diesem Bereich entweder fragwürdige Ergebnisse erzielt oder die angestrebten Ziele nicht erreicht (Lutz/Sengenberger 1973/75). Unter diesen Umständen erschien es sinnvoll, die Arbeitsmarktsituation und die entsprechenden Politiken anderer Länder zu analysieren, um Anhaltspunkte für eine Reform der BRD-Arbeitsmarktpolitik zu gewinnen.

In den folgenden Abschnitten wird versucht, die im Kapitel 4 gewonnenen Ergebnisse zusammenzufassen und zu Schlußfolgerungen oder Empfehlungen für die BRD-Arbeitsmarktpolitik zu verdichten. Zur Beurteilung dieser Empfehlungen muß an dieser Stelle nochmals betont werden, daß sie infolge zeitlicher, personeller und methodischer Beschränkungen (vgl. Kap. 1) allenfalls den Charakter hypothetischer Überlegungen mit hoher Plausibilität haben. Die Schlußfolgerungen und Empfehlungen verbleiben auch weitgehend auf programmatischer Ebene und verweisen so auf eine empfindliche Forschungslücke im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für die Durchsetzbarkeit theoretisch denkbarer Steuerungsmöglichkeiten.

Die nachfolgende Gliederung orientiert sich an den im 4. Kapitel formulierten Schlüsselproblemen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Zum besseren Verständnis der folgenden Abschnitte ist daher zu empfehlen, sich jeweils die dort entwickelten Problemstellungen und Zielfragen ins Gedächtnis zurückzurufen. Soweit es erforderlich erscheint, wird einleitend auf die spezifische Problemlage der BRD eingegangen.

5.2.1 Verbesserung der Information und Allokation

Obwohl das Informations- und Allokationssystem der BRD-Arbeitsverwaltung im Verhältnis zu anderen Ländern gut abschneidet¹ - zumindest was die quantitative Durchdringungsrate betrifft² -, sind einige Verbesserungen wünschenswert und denkbar. Die Erfahrungen und gegenwärtigen Experimente anderer Länder unter-

1) Für die BRD vgl. Maibaum/ Beie/ Rademacher, Die Praxis der Arbeitsvermittlung (H.14: Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit), Stuttgart u.a. 1972.

2) Die Dienststellen der Bundesanstalt für Arbeit führten in den letzten Jahren an Vermittlungen durch:

1966:	2 653 000	1969:	2 988 000
1967	2 694 000	1970	2 988 000
1968	2 911 000	1971	2 706 000

(Quelle: Maibaum/ Beie/ Rademacher 1972, S.23)

Auffällig ist, daß das quantitative Niveau in den letzten Jahren nahezu konstant geblieben ist. Die Durchdringungsrate beträgt schätzungsweise 30 %.

streichen, daß eine aktivere Arbeitsmarktpolitik Reformen vor allem in folgender Hinsicht notwendig macht:

- (1) Abbau des Wohlfahrtsimages der Arbeitsverwaltung,
- (2) Beschleunigung¹ und qualitative Verbesserung der Arbeitsberatung und Berufsberatung vor allem mit folgenden Zielsetzungen:
 - stärkere Berücksichtigung Behinderter,
 - Verhinderung von inflationären Flaschenhälsen (Arbeitskräfteknappheit in regionaler und sektoraler Hinsicht),
 - Reduktion friktioneller oder struktureller Arbeitslosigkeit,
 - Verbesserung der Vermittlungsqualität (z.B. bessere und schnellere Anpassung von angebotenen und nachgefragten Stellen, Vermittlung in besser bezahlte Jobs und in langfristig sichere Arbeitsplätze),
- (3) stärkere Kontrollmöglichkeiten gegenüber Betrieben im Hinblick auf schwache Arbeitsmarktgruppen, größere Beteiligungsmöglichkeiten an betrieblicher Personalplanung und -politik in arbeitsmarktkritischen Situationen.

(1) Das Wohlfahrtsimage stammt aus den zwanziger und dreißiger Jahren, in denen die Arbeitsverwaltung fast ausschließlich kompensatorische Funktionen hatte. Nach diesem Bild ist der nach Rat, Information oder Vermittlung Suchende ein Versager oder sozial und ökonomisch Minderwertiger, dem aus sozial-ethischen Gründen geholfen werden muß. Das Bild ist heute noch so stark verinnerlicht, daß im Falle der Arbeitslosigkeit manchmal Selbstmord dem Gang zum Arbeitsamt vorgezogen wird. Es werden auch Fälle geschildert, in denen sich der arbeitslose Familienvater noch monatelang von seiner Frau die Stullen einpacken läßt und frühmorgens aus dem Haus und "zur Arbeit" geht, so als sei nichts geschehen und um die "Schande" vor seinen Familienangehörigen und Nachbarn zu verbergen. Die

1) So kommt eine englische Studie (Department of Employment and Productivity, "Future of the Employment Service: Consultative Document", May 1970) zum Ergebnis, daß allein eine Reduktion der durchschnittlichen Dauer der Arbeitslosigkeit um einen Tag eine zusätzliche Wertschöpfung von 10 Millionen Pfund und eine Einsparung von 2¹/₂ Millionen Pfund Sozialversicherungsunterstützung erbringt.

Kehrseite sind entsprechend selektive Informationen der Betriebe. Von den Arbeitsämtern wird noch in der Regel die Vermittlung minderwertiger "Ware Arbeitskraft" erwartet, und entsprechend werden an die Arbeitsämter überwiegend unqualifizierte oder Anlernpositionen gemeldet. Das wiederum bedeutet für die Arbeitsämter eingeschränkte und einseitige Vermittlungsmöglichkeiten, so daß der Teufelskreis perfekt ist.

Das Wohlfahrtsimage drückt sich auch in der heute gängigen Amtssprache aus: Kommt ein Arbeitsloser oder sonstiger Erwerbstätiger zum Arbeitsamt, um von seinem Vermittlungsrecht Gebrauch zu machen, nennt sich dieser Vorgang "Arbeitsgesuch", so als ob es sich um einen Bittsteller eines obrigkeitlichen Staates handele und nicht um die Inanspruchnahme eines gesetzlich zustehenden Rechts. Dem entspricht eine Arbeitsmarktpolitik, bei der die nachträgliche Vermittlung Arbeitsloser die Regel, vorbeugende Vermittlung von Erwerbstätigen auf risikogefährdeten Arbeitsplätzen die Ausnahme ist. Wie kann dieses Wohlfahrtsimage durchbrochen werden?

Ein bedenkenswerter Ansatz ist die strikte Trennung der kompensatorischen (Wohlfahrts-) Funktionen von den aktiven Arbeitsmarktfunktionen, z.B. die Trennung der Arbeitslosenversicherung von der Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung. Großbritannien ist dabei, diese Trennung am konsequentesten zu vollziehen: Die Unterstützungsämter für Arbeitslose arbeiten nun getrennt von den "aktiven" Arbeitsämtern (Employment Services Agencies, Training Services Agencies) und sind direkt dem Arbeitsministerium unterstellt. Die Unterstützungsgelder werden durch die Post oder über Girokonten ausbezahlt. Auch die BRD ist nun dazu übergegangen, die Unterstützungsgelder auf das Konto zu überweisen; der Arbeitsvermittler ist aber weiterhin durch eine Reihe von Routinearbeiten für die Leistungsabteilung belastet.¹ Das führt dazu, daß die Arbeitsvermittlung um so stärker mit Vorarbeiten für die Leistungsabteilung beschäftigt wird (nämlich je höher die Arbeitslosigkeit), je mehr sie die Hände für eigentliche Vermittlungstätigkeiten frei haben sollte.

1) "Bei der Gewährung von Leistungen an Arbeitslose wirkt der Arbeitsvermittler durch eine Reihe von Vorarbeiten für die

Nach Ansicht des Verfassers reichen diese und andere Maßnahmen letztlich nicht aus, das Wohlfahrtsimage der Arbeitsverwaltung abzubauen, auch wenn sie sicherlich zu einer Verbesserung der Situation beitragen. Eine für Lohnabhängige grundlegende und akzeptable Lösung scheint nur ein grundrechtlich garantiertes Recht auf Arbeit zu sein¹, weil nicht einzusehen ist, daß der technologische und soziale Wandel zum großen Teil zu Lasten

Forts. d. Fußnote v. S. 257

Leistungsabteilung mit. Er nimmt die für die Begründung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld (Arbeitslosenhilfe) erforderliche Arbeitslosenmeldung und den formlosen Antrag entgegen. Er händigt den förmlichen Antragsvordruck, die sonstigen für die Antragstellung notwendigen Unterlagen und das Merkblatt für Arbeitslose aus. Zur Arbeitslosigkeit und zur Verfügbarkeit für die Arbeitsvermittlung hat er Stellung zu nehmen, wenn nach Lage des Falles diese Anspruchsvoraussetzungen zweifelhaft erscheinen. Kann der Arbeitslose die bisherige Arbeitszeit nicht mehr einhalten, so teilt der Arbeitsvermittler der Leistungsabteilung die künftig in Betracht kommende Zahl der Arbeitsstunden mit. Er nimmt ferner die Meldungen der Arbeitslosen entgegen; Meldeversäumnisse hat er der Leistungsabteilung bekanntzugeben, da diese zur zeitweiligen Versagung des Arbeitslosengeldes führen." (Maibaum/ Beie/ Rademacher 1972, S.101)

- 1) Zur neueren Diskussion vgl. Michael Rath, Probleme einer Garantie des Rechts auf Arbeit (Problemstudie im Auftrage der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel), Lübeck 1974; Ulrich Lohmann, Zur rechtlichen Vereinbarkeit und wirtschaftlichen Realisierbarkeit eines Rechts auf Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland (Problemstudie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel), Berlin 1974: Rath gelangt zur Auffassung, das Recht auf Arbeit könne nicht durch eine Verfassungsgarantie, "sondern nur im Wege einer auf Stabilität und Wachstum mit dem Ziel anhaltender Vollbeschäftigung ausgerichteten Wirtschafts- und Sozialpolitik indirekt gewährleistet werden" (146); Lohmann vertritt die Auffassung, daß ein abgeschwächtes "subjektives Recht auf Arbeit" sich mit den Grundrechten der BRD vereinbaren lasse und ver-

Forts. d. Fußnote s. S. 259

bestimmter Schichten der Erwerbstätigen gehen soll. Denn Arbeitslosigkeit - vor allem längerfristige - bedeutet immer noch erheblichen Einkommensverlust und führt zu großen psychischen Belastungen. Beim jetzigen System bestimmt letztlich ein Lotterielos, wer arbeitslos wird, weniger individuelles Versagen und noch weniger individuelle Arbeitsscheu.¹ Abgesehen von der ungleichen Risikobelastung infolge ökonomischer und produktionstechnischer Gesetzmäßigkeiten² ist es sozial auch kaum zu rechtfertigen, daß bestimmte Gruppen (z.B. Beamte) davon befreit werden, ein solches Los zu ziehen und das Beschäftigungsrisiko finanziell mitzutragen.³

-
- 1) Es handelt sich dabei offensichtlich um Zufallsregeln mit gruppengewichteten Wahrscheinlichkeiten (sonst ließe sich die gruppenspezifisch ungleiche Risikobelastung nicht erklären).
 - 2) Damit ist z.B. gemeint: unterschiedliche konjunkturelle und saisonale Anfälligkeit der Betriebe, unterschiedliche Anfälligkeit der betrieblichen Funktionsgruppen (Produktionsarbeiter, Meister, Büro- und kaufmännische Angestellte, Management) im Falle notwendiger Produktionskürzungen.
 - 3) Beamte und Selbständige sind von Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung befreit. Diese Regelung war solange logisch und sinnvoll, als die Gelder der Arbeitslosenversicherung nur zu Versicherungszwecken (also Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe) ausgegeben wurden. Seit der Einführung des AFG spätestens werden immer mehr "aktive" arbeitsmarktpolitische Maßnahmen mit diesen Geldern finanziert (Umschulung, Weiterbildung, Beratung, Lohnkostensubventionen etc.), so daß auch Beamte und Selbständige direkt oder indirekt von den Versicherungsgeldern profitieren. Entweder sollten sich diese Gruppen an den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung beteiligen, oder der "aktive" Teil der Arbeitsmarktpolitik sollte auf eine andere finanzielle Basis gestellt werden.

Forts. d. Fußnote v. S. 258

fassungsrechtlich auch eingebaut werden sollte. Ein "abgeschwächtes" subjektives Recht auf Arbeit garantiert keinen bestimmten Arbeitsplatz mit einer bestimmten Qualifikation, sondern nur das Recht auf wertschaffende, sinnvolle Tätigkeit; damit wird die Implikation einer staatlich umfassenden Berufs- und Arbeitsplatzlenkung vermieden.

Das Argument, ein grundrechtlich und subjektiv gesichertes Recht auf Arbeit impliziere "ein System staatlicher Bewirtschaftung des Arbeitsmarkts und mit ihm auch die Grundpflicht des Bürgers zur Arbeit als Korrelat zum staatlichen Bewirtschaftungsrecht"¹ ist nur zwingend, wenn man das Recht auf bestimmte Arbeitsplätze mit bestimmten Qualifikationen verbürgen will. Dies ist aber angesichts des raschen technischen und sozialen Wandels einerseits, der sehr beschränkten Prognosefähigkeit andererseits nicht sinnvoll. Eine Garantie des Rechts auf Arbeit könnte man sich in der Richtung vorstellen, daß eine Freisetzung von Arbeitskräften in der Regel erst dann erfolgen sollte, wenn ein neuer Arbeitsplatz nach vorausgehender Beratung, Vermittlung oder Umschulung garantiert ist. Dabei wird eine engere Kooperation zwischen Betrieben und Arbeitsämtern erforderlich sein. Im Falle starker konjunktureller Einbrüche, in denen die Gefahr längerfristiger Arbeitslosigkeit droht, wäre der Staat zu verpflichten, entsprechend der wirtschaftlichen Möglichkeit Arbeitsplätze mit wertschaffender Tätigkeit im eigenen Aufgabenbereich oder durch finanzielle oder rechtliche Mittel in Wirtschaftsbetrieben zur Verfügung zu stellen.²

In der DDR und in der UdSSR werden allein die Betriebe dafür verantwortlich gemacht, neue Arbeitsplätze für freizusetzende Arbeitskräfte zu finden. Diese Praxis ist ebenfalls unbefriedigend, da vor allem kleinere und mittlere Betriebe überfordert sind, diese Aufgaben zu übernehmen. Das Ergebnis dieser Praxis ist ein Übermaß an Arbeitskräftehortung, unterwertiger Beschäftigung, zwischenbetrieblicher Fluktuation und unterdurchschnittlicher Produktivität.

Zwei Alternativen zum Recht auf Arbeit sind noch zu erwähnen: Eine bessere Einkommenssicherung im Falle der Arbeitslosigkeit sowie die Abfindungszahlung im Falle des Arbeitsplatzverlustes.

-
- 1) Materialien zum Bericht zur Lage der Nation 1974 (hrsgg. vom Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen), S.189/Rdz. 361.
 - 2) In dieser Richtung argumentiert auch Lohmann 1974, a.a.O., S.31 ff. und S.37 (Kodifizierungsvorschlag).

Frankreich garantiert neuerdings allen Arbeitnehmern, die aus "wirtschaftlichen Gründen" entlassen werden und die mindestens eine halbjährige feste Arbeitnehmertätigkeit nachweisen können, ein Jahr lang rund 90 % des Einkommens. Dies ist sicherlich eine erhebliche Verbesserung, berücksichtigt aber nach wie vor nicht die individuell-psychische Belastung der Arbeitslosigkeit. Diese Lösung benachteiligt auch ältere und behinderte Arbeitskräfte, die oft länger als ein Jahr arbeitslos sind, und sie diskriminiert ebenso unqualifizierte sowie ausländische Arbeitskräfte, die oft eine feste halbjährige Tätigkeit nicht nachweisen können.

Großbritannien hat ein in Europa einmaliges System der Abfindung. Nach dem Abfindungszahlungsgesetz (Redundancy Payments Act 1965/69) hat jeder Erwerbstätige, der seinen Arbeitsplatz verliert, ein Recht auf Abfindung. Das britische Denken geht gewissermaßen davon aus, daß der Arbeitnehmer Eigentumsrechte auf seinen Arbeitsplatz hat. Wer seinen Arbeitsplatz verliert, muß daher entsprechend entschädigt werden, unabhängig davon, ob dies eine längere Zeit von Arbeitslosigkeit verursacht oder ob er sofort einen anderen Job übernimmt. Dieses Instrument wirkt daher zu undifferenziert und ist im Vergleich zur Effektivität vorbeugender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sehr kostspielig (vgl. ausführlich 4.1.2, Großbritannien, S. 155).

(2) Da schwache Arbeitsmarktgruppen (Alte, Behinderte, Frauen) besonders risikobedroht und schwerer vermittelbar sind, sollten der Arbeitsverwaltung stärkere Instrumente in die Hand gegeben werden, um diesen Gruppen einen Arbeitsplatz zu sichern. Denkbar ist z.B. ein Verbot von Altersbegrenzungen bei Stellenanzeigen (vgl. 4.1 Frankreich, Schweden). Betriebe könnten vor allem in Problemgebieten - in Analogie zum Schwerbehindertengesetz - verpflichtet werden, einen bestimmten Frauenanteil bzw. einen bestimmten Anteil älterer Arbeitskräfte einzustellen (vgl. 4.1.1 Schweden). Auch die Genehmigungspflicht bei Massenentlassungen könnte schärfer gehandhabt werden, um vorzeitige Vermittlungs- und Umschulungsmaßnahmen sorgfältiger vorbereiten zu können. Schließlich sollten die Möglichkeiten eines aktiven individuellen Vermittlungsdienstes für schwer Vermittelbare erweitert werden (vgl. 4.1.1 Schweden).

Im Hinblick auf die Verbesserung und Beschleunigung der Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung und Berufsberatung sind in den anderen Ländern ähnliche Experimente im Gange wie in der BRD: computerunterstützte Beratung und Vermittlung, Selbstbedienungsmöglichkeiten, Zentralisierung und Spezialisierung von Beratungs- und Vermittlungsdiensten für funktional spezifische und regional übergreifende Teilarbeitsmärkte. Die amerikanischen Erfahrungen eines computerunterstützten Vermittlungsdienstes (vgl. 4.1.1, Exkurs S.132 ff.) sind freilich ernüchternd: Weder konnte bisher die Effizienz noch die Qualität der Arbeitsvermittlung verbessert werden; mit Hilfe der Computer wird zwar die Informationsverarbeitungs-Kapazität und damit die Transparenz des Arbeitsmarkts in quantitativen Begriffen gesteigert; solange sich diese Transparenz aber hauptsächlich auf die Teilarbeitsmärkte der Jedermannsqualifikationen und der berufsfachlichen Arbeitskräfte beschränkt, ist sie entweder ökonomisch nicht erforderlich (weil lokal beschränkte Informationen in jedem konjunkturellen Fall ausreichen) oder sie vermindert noch drastischer die Wettbewerbsfähigkeit schwacher Arbeitsmarktgruppen. Es ist daher zu empfehlen, die computerunterstützte Arbeitsvermittlung nicht ausschließlich auf das "Computer-Matching" auszurichten, sondern mehrdimensional (d.h. vor allem aufgabenorientiert) zu organisieren (vgl. 4.1.1, Schweden).

Im Sinne einer aktiven Arbeitsmarktpolitik ist auch zu empfehlen, den Schwerpunkt auf vorbeugende Maßnahmen zu setzen, also vor allem auf die Berufsberatung und die betriebliche Arbeitsberatung (für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer). Die Vorschläge des Gutachtens von Dibbern/ Kaiser/Kell (1974) zu einem berufsorientierenden Unterricht, vor allem die enge Kooperation von Berufsberatern der BA und schulischen Lehrkräften in einem standardisierten Berufswahlunterricht, können hier nur unterstrichen werden.

(3) Die Arbeitsverwaltung sollte größere Beteiligungsmöglichkeiten bei der betrieblichen Personalplanung und -politik erhalten. Wenn etwa im Rahmen der Wirtschaftsförderung den Unternehmungen ein Darlehen durch den Bund oder die Bundesanstalt für Arbeit gewährt wird, könnte damit in jedem Falle die Verpflichtung verbunden werden, für die Besetzung der neu zu schaffenden Arbeitsplätze die Arbeitsvermittlung des zuständigen Arbeitsamtes einzuschalten (vgl. Schweden und Frankreich). Die Informationspflicht der Betriebe nach § 10 AFG

könnte auch (falls sie nicht betriebsintern besetzt werden) auf freie Arbeitsplätze erweitert werden, wenigstens im Falle regional- und sektoralpolitischer Schwerpunkte (vgl. 4.1.1 SWE, DDR, UdSSR). Auch im Falle der Genehmigungspflicht bestimmter Investitionen, etwa Bauinvestitionen, sollte der Arbeitsverwaltung Einfluß auf timing und Rekrutierung von Arbeitskräften eingeräumt werden. Die Informationspflicht nach § 8 AFG sollte auch auf geplante Umsetzungen ausgedehnt werden, die zwar keine Lohneinbuße, aber Entqualifizierung bedeuten (so auch Böhle/Altmann 1972, S.78). Schließlich ist zu empfehlen, betriebliche, regionale und sektorale Bilanzierungssysteme, wie sie zur Zeit in mehr planwirtschaftlichen Systemen entwickelt werden, daraufhin auszuwerten, ob sie für eine verbesserte Koordination betrieblicher und nationaler Arbeitskräfteplanung in der BRD Anregungen geben können (vgl. 4.1.1 Frankreich, DDR, UdSSR); das gleiche gilt für Ansätze einer mehr prozeßorientierten Statistik, wie sie zur Zeit in den Vereinigten Staaten entwickelt und in Schweden rezipiert werden¹.

-
- 1) Vgl. die Ansätze von Charles Holt am Urban Institute in Washington. Der Arbeitsmarkt wird hier als dynamisches stochastisches System aufgefaßt, in dem die verschiedenen Flußgrößen und Bestandsgrößen die Funktionsweise des Arbeitsmarktes charakterisieren. So ist es z.B. wichtig zu wissen, ob ein Anstieg der Arbeitslosigkeit auf eine längere Dauer der Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist oder auf eine erhöhte Anzahl von Freisetzungen und Umsetzungen in relativ kurzer Zeit; d.h., es macht für die Arbeitsmarktpolitik einen Unterschied, ob. z.B. 1 000 Erwerbstätige ein Jahr lang arbeitslos bleiben und nicht vermittelt werden können oder ob es jeden Monat jeweils andere 1 000 Erwerbstätige sind, die arbeitslos werden, aber binnen eines Monats wieder vermittelt werden können. Eine prozeßorientierte Statistik bemüht sich auch, die wechselseitigen Beziehungen der einzelnen Größen analytisch aufzubereiten: So ist es z.B. wichtig, gruppenspezifische Arbeitslosenzahlen in Verbindung mit der Entwicklung gruppen- und altersspezifischer Erwerbsquoten sowie in Verbindung mit den jeweils geleisteten Arbeitsstunden zu betrachten; denn Reduktion der Arbeitsstundenzahl, Rückzug aus dem Erwerbsleben und Arbeitslosigkeit sind funktional äquivalente Reduktionsstrategien der Erwerbstätigkeit.

5.2.2 Verbesserung der räumlichen Arbeitskraft- und Kapitalmobilität

Anreize zur räumlichen Mobilität der Erwerbstätigen bestehen in allen hier untersuchten Ländern (für die BRD vgl. die §§ 53-55 AFG), und die Anreizformen gleichen einander sehr stark. Das Problem besteht weniger in einem mangelnden Angebot räumlicher Mobilitätsförderung, sondern in einer nach arbeitsmarktpolitischen Kriterien mangelnden Selektivität der Förderungsangebote, in einer mangelnden präventiven Förderung und in der mangelnden Berücksichtigung der Determinanten des Mobilitätsverhaltens. Zu dem zuletzt erwähnten Punkt gibt es inzwischen ausreichend fundierte Studien, so daß das Problem hier ausnahmsweise nicht im Rückstand der Forschung, sondern in einem Rückstand der Zurkenntnisnahme wissenschaftlicher Ergebnisse liegt. Für die Mobilitätsbereitschaft gelten folgende Beziehungen: Sie ist im Alter von 20 bis 30 Jahren am höchsten, sie sinkt mit zunehmender Haushaltsgröße, sie steigt mit zunehmendem Einkommen, mit der Höhe der beruflichen Position, mit der Höhe der Qualifikation (mithin mit der Höhe des Status); Wohnverhältnisse bestimmen das Mobilitätsverhalten am meisten, insbesondere bei unteren Statusgruppen, während bei höheren Statusgruppen berufliche Gründe in den Vordergrund treten; sehr entscheidend ist auch das infrastrukturelle Angebot, wobei Einrichtungen des Gesundheitswesens, Einkaufsmöglichkeiten und Verkehrsverhältnisse im Vordergrund stehen¹.

(1) Die bisherigen räumlichen Mobilitätshilfen für Erwerbstätige waren meist reaktiv oder konnten spontane Wanderungsbewegungen nicht steuern (z.B. Landflucht). Zu einer aktiven Mobilitätspolitik bieten die hier untersuchten Länder wenig Anhaltspunkte. Bedenkenswert sind Ausnahmeregelungen nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten, z.B. keine Förderung von Wanderung in Ballungsgebiete (vgl. 4.1.2, Frankreich);

1) Vgl. für die BRD die gute Zusammenfassung zweier empirischer Studien: Standortentscheidung und Wohnortwahl. Folgerungen für die regionalpolitische Praxis aus zwei empirischen Untersuchungen (Kleine Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung), Bonn 1974.

gezielte Wanderungsprämien für jugendliche Arbeitskräfte (vgl. 4.1.2, Frankreich). Sehr zu empfehlen sind die Pläne der britischen Regierung, kleinräumige Mobilität durch Austauschprogramme von Sozialwohnungen zu fördern, weil die Besitzer von Sozialwohnungen sehr mobilitäts-resistent sind (vgl. 4.1.2, Großbritannien). Die schwedische Arbeitsverwaltung hat die Möglichkeit, Wohnungen in unterentwickelten Regionen aufzukaufen, wenn Mobilitätsbereite auf dem Immobilienmarkt keine Käufer finden (vgl. 4.1.2, Schweden).

Hinsichtlich der vorausschauenden Mobilitätsförderung sollte ins Auge gefaßt werden, auch freiwilliges Mobilitätsverhalten zu belohnen, wenn es von arbeitsmarktpolitischen Interesse ist (vgl. 4.1.2, Frankreich). Das sog. "Schlüsselarbeiter-" und "Kernarbeiterprogramm", das in Großbritannien eingeführt wurde, um die erwerbsstrukturelle Standortgunst unterentwickelter Regionen zu verbessern, wäre genauer zu prüfen (vgl. 4.1.2, Großbritannien). Auch das britische System der Abfindungszahlungen, welche gerade die Freisetzung aus unproduktiven, stagnierenden oder schrumpfenden Industriebranchen erleichtern, sollte genauer überprüft werden; wenn es gelingt, die negativen Nebenwirkungen zu vermeiden, könnte es als aktives Mobilitätsinstrument durchaus geeignet sein (vgl. 4.1.2, Großbritannien).

Ausgleichszahlungen oder Mobilitätszulagen für Arbeitslose, die geringer entlohnte Stellen annehmen, sind eine recht bedenkliche Maßnahme, da hier ein kurzfristig angebotener Vorteil eine längerfristige Position mit niedrigerem Einkommen und meist auch niedrigerem Status begründet (vgl. 4.1.2, Frankreich und BRD).

Eine sorgfältige Kosten-Nutzen-Analyse der räumlichen Mobilitätsförderung in Schweden ergab, daß durch räumliche Mobilität zwar in den meisten Fällen ein hoher gesellschaftlicher Nutzen erzielt wird (weniger durch gesteigerte Produktivität als durch ein dadurch induziertes größeres Beschäftigungsvolumen), daß aber nur im Falle von ledigen, jugendlichen Arbeitskräften auch das entsprechende Individuum einen großen Nutzen aus seiner Mobilität zieht. Zieht man in Betracht, daß die Mehrheit aller Wandernden aus unteren Einkommensschichten kommen, ergibt sich aus dem obigen Verhältnis zwischen individuellem und gesellschaftlichem Nutzen ein ungünstiger Verteilungseffekt großräumiger Mobilität. Schließlich wird festgestellt, daß ein

Großteil der geographischen Wechsler entweder wieder zurückkehrt oder gerne wieder zurückkehren möchte; dies dürfte vor allem auf soziale Integrationsschwierigkeiten zurückzuführen sein. Alle diese Ergebnisse unterstreichen eindrucklich, daß sich aktive Arbeitsmarktpolitik in stärkerem Maße auf die Förderung weiträumiger Kapitalmobilität und regionaler Strukturpolitik konzentrieren sollte.

Aus dem dieser Studie zugrundeliegenden Material lassen sich vier Möglichkeiten der Steuerung von Kapitalmobilität unterscheiden:

- Verbilligung der Arbeitskraft (Lohnkostenzuschüsse, Steuererleichterungen im Hinblick auf den Arbeitskräfteeinsatz),
- Verbilligung der Investitionen (Prämien durch Steuerersparnisse, Zuschüsse),
- restriktive Maßnahmen (Investitionsverbote, Investitionsauflagen),
- Investitionsplanung.

Die ersten beiden, indirekten Möglichkeiten haben sich in allen Fällen als zweifelhafte Steuerungsinstrumente erwiesen. Die Politik der Verbilligung der Arbeitskraft, vor allem das wohl interessanteste britische Projekt, die regionale Beschäftigungsprämie, welche die Bewegung des Kapitals (und mithin Schaffung von Arbeitsplätzen) in unterentwickelte Regionen mit Arbeitskraftreserven fördern sollte, ist nicht selektiv genug und im Verhältnis zur zweifelhaften Wirkung viel zu kostspielig. Der Beeinflussung solcher Förderungsmaßnahmen zeigen sich vor allem die sog. "Rucksackbetriebe" oder "verlängerte Werkbänke" zugänglich, nicht aber Stammbetriebe oder Betriebsneugründungen. Es werden damit vorwiegend Arbeitsplätze geschaffen, die konjunkturell sehr instabil sind und nur niedrige Qualifikationen erfordern. Außerdem haben solche verlängerten Werkbänke geringe ökonomische Folgewirkungen, d.h. vor allem keine Multiplikatoreffekte.

Auch die Zuschüsse zur beruflichen Eingliederung (für die BRD vgl. § 54 AFG) haben sich im Regelfall als betriebliche Lohnsubventionen mit zweifelhaftem arbeitsmarktstrukturellen Effekt erwiesen (vgl. 4.1.2, Großbritannien, Frankreich). Als Konsequenz aus diesen Erfahrungen folgt, daß solche Förderungsmaßnahmen nur sinnvoll sind, wenn sie stärker selektiv gehandhabt werden und die Arbeitsverwaltung einen

größeren Einfluß auf die Qualität der auf diese Weise neu zu schaffenden Arbeitsplätze nimmt.

Investitionsrestriktionen scheinen sich vor allem für eine arbeitsmarktpolitische Entflechtungs- und Diversifizierungspolitik zu eignen. Da dieses Instrument in der BRD noch kaum zur Anwendung kommt, ist zu empfehlen, die diesbezüglichen Erfahrungen in Frankreich, Großbritannien und Schweden genauer zu analysieren. Vor allem die französischen Erfahrungen zur Entflechtung der Pariser Region können nützliche Anregungen bringen (vgl. 4.1.2, Frankreich, Großbritannien, Schweden).

Es ist nicht möglich, aus den Erfahrungen der Investitionsplanung in sozialistischen Ländern Schlüsse für die BRD zu ziehen, da hier entsprechende Voraussetzungen fehlen. Sowohl in der DDR wie in der Sowjetunion haben sich Schwächen in der Abstimmung zwischen Investitions- und Arbeitskräfteplanung gezeigt, die darauf hindeuten, daß vor allem das Koordinationsproblem zwischen lokalen, betrieblichen und zentralen Instanzen noch nicht befriedigend gelöst ist.

5.2.3 Verbesserung der konjunkturpolitischen Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik

Sinnvolle antizyklische Einwirkungsmöglichkeiten auf die Angebotsseite sind die Erwachsenenbildung oder die Förderung der betrieblichen Ausbildung und die Möglichkeit von Kurzarbeit; auf der Nachfrageseite üblich sind Arbeitsbeschaffungsprogramme¹ und Arbeitsförderungsprogramme²; neue und bedenkens-

1) Für die BRD vgl. §§ 91 ff. AFG sowie O. Heberer/H.-G. Wagner, Erhaltung von Arbeitsplätzen und Arbeitsbeschaffung. Kurzarbeitergeld - Winterbau - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (H. 20: Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit), Stuttgart ... 1974.

2) Für die BRD vgl. z.B. das Ende September 1974 vom Bundeskabinett beschlossene "Sonderprogramm zur regionalen und lokalen Abstützung der Beschäftigung", das insgesamt 950 Millionen für arbeitsplatzschaffende Investitionen vorsieht, wobei Hauptverteilungskriterium die Höhe der regionalen Arbeitslosigkeit ist.

werte Ansätze sind das schwedische System der Investitionsfonds sowie die Möglichkeit, Betriebsstillegungen entsprechend der konjunkturellen Lage aufschieben zu können.

(1) Das Erwachsenenbildungssystem der BRD könnte entsprechend dem schwedischen Vorbild (vgl. 4.1.3. und 4.1.5, Schweden; auch 4.1.3, Frankreich) konjunkturpolitisch dynamisiert und erweitert werden. D.h., in Depressionszeiten sollten möglichst viele Arbeitslose auf eine solche Weise umgeschult werden, daß in Boomzeiten sektorale und regionale Teilarbeitsmärkte mit erwartbarer Arbeitskräfteknappheit entlastet und mithin dann auch der drohende Inflationsdruck vermindert werden können.

Das schwedische Umschulungs- und Weiterbildungssystem hat hierfür erheblich mehr Kapazitäten geschaffen (bis zu 3 % der Erwerbstätigen) als die Bundesrepublik. Auch in Frankreich wird forciert an einem entsprechenden Programm gearbeitet. Darüber hinaus ist zu überlegen, ob nicht betriebliche Umschulung und Weiterbildung stärker gefördert werden sollten, wenn eine Beschäftigung auf stabilen und qualifizierten Arbeitsplätzen gewährleistet ist.

(2) Die BRD hat die Möglichkeit der Kurzarbeit, durch die Entlassungen vermieden werden, in konjunkturellen Krisenzeiten vor kurzem erheblich erweitert (1 Jahr, in Ausnahmefällen 2 Jahre). Keines der hier untersuchten Länder bietet diese Möglichkeit in einem so großen Ausmaß. Diese Maßnahme ist sicherlich sinnvoll, wenn es tatsächlich nur um konjunkturelle Anpassungsschwierigkeiten geht. Vor allem vermeidet diese Art der Beschäftigungsreduktion einen Großteil der psychischen Belastungen und sozialen Zerfallerscheinungen, die durch Arbeitslosigkeit hervorgerufen werden.¹ Dieses

1) Vgl. dazu die (leider) einzigartig dastehende Untersuchung von Marie Jahoda/Paul F. Lazarsfeld/Hans Zeisel, Die Arbeitslosen in Marienthal, Frankfurt a.M. 1975 (erste Veröffentlichung 1933).

Auf einer Tagung der Evangelischen Akademie Tutzing im März dieses Jahres zeigte sich, wie wenig über die psychologischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit bekannt ist. Wenigstens im Hinblick auf die gesundheitlichen Folgen

Instrument erleichtert es auch den Betrieben, ihre Arbeitskräftebestände langsamer abzubauen, so daß der Arbeitsmarkt durch Massenentlassungen nicht zu stark belastet wird.

Da Kurzarbeit für sich genommen nur ein reaktives Instrument ist, wäre zu überlegen, sie dort durch gezielte strukturelle Anpassungshilfen zu ergänzen, wo es als einigermaßen sicher gilt, daß nicht nur konjunkturelle Anpassungsschwierigkeiten vorliegen. So könnte z.B. die längerfristige Gewährung von Kurzarbeitergeld mit Auflagen zur Produktionsumstellung verbunden werden, die finanziell zu unterstützen wäre. Da Klein- und Mittelbetriebe in der Regel größere konjunkturelle Anpassungsschwierigkeiten haben, andererseits im Umgang mit dem Arbeitsrecht und der Arbeitsverwaltung weniger Erfahrung haben als Großbetriebe, wäre eine aktivere Beratung dieser Zielgruppen durch die Arbeitsverwaltung zu empfehlen.¹ Denkbar wäre auch eine branchen- und regionalspezifische Differenzierung des Instruments der Kurzarbeit, eine Möglichkeit, die sich freilich infolge ihrer Nähe zur öffentlichen Investitionslenkung kaum mit dem marktwirtschaftlichen Ordnungssystem vereinbaren lassen wird.

Forts. d. Fußnote v. S. 268

brachte der Münchner Arbeitsphysiologe Wolf Müller-Limmroth empirische Ergebnisse ans Licht. Er kam zu dem Schluß, daß sich vor allem in der ersten Zeit der Arbeitslosigkeit chronische Störungen verschärfen können, etwa in der Form von Kreislauf-Zusammenbrüchen, Magengeschwüren oder seelischer Labilität. Außerdem sei zu erwarten, daß sich als Auswirkung der schwierigen psychischen Situation (Störungen des Selbstwertgefühls und allem, was damit zusammenhängt) der Blutdruck und der Gehalt an Zucker und Fetten im Blut erhöhen. Die längerfristigen Gefahren für die Gesundheit liegen auf der Hand. (Vgl. Tagesspiegel vom 22.3. 1975, S.3.)

- 1) Daß die Kurzarbeit als betriebliche Alternative der Beschäftigungsreduktion gründlicher Vorbereitung und guter Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern bedarf, wurde z.B. auf einem RKW-Seminar in Düsseldorf von einigen Personalchefs großer Unternehmen betont; vgl. Handelsblatt, 19.6. 1975.

Kurzarbeit ist eine für die Arbeitsverwaltung relativ teure Alternative der Beschäftigungsreduktion. Die Frage, inwieweit sie ökonomisch (im Sinne eines Nutzen-Kosten-Kalküls) sinnvoll ist, stellt sich hier ebenso, wie die Frage nach dem gesamtwirtschaftlichen Nutzen-Kosten-Verhältnis der Arbeitslosenunterstützung in diesem Zusammenhang gestellt und beantwortet werden muß.

(3) Diese Frage kann nur im Zusammenhang mit der funktionalen Alternative zur Beschäftigungsreduktion beantwortet werden: der Beschäftigungsexpansion durch staatliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und durch Formen der Arbeitsplatzsubventionierung (z.B. Lohnkosten- und Einarbeitungszuschüsse) oder der Förderung privater Arbeitsplatzbeschaffung (z.B. Investitionszuschüsse).

Nach Berechnungen des IAB (vgl. Reyher 1975) beträgt der Aufwand für Kurzarbeiter (3 Kurzarbeiter entsprechen nach Erfahrungswerten der Stundenreduktion eines Arbeitslosen) etwa 50 % mehr als bei der entsprechenden Zahl von Arbeitslosen. Dieses Verhältnis ergibt sich aber nur deshalb, weil von 100 Arbeitslosen im Durchschnitt nur 67 leistungsberechtigt sind; es ist daher leicht irreführend. Auf Leistungsempfänger bezogen ist Kurzarbeit kaum teurer. Zieht man noch - abgesehen von sozialpsychologischen Faktoren - in Erwägung, daß viele Empfänger von Arbeitslosenhilfe auf Zusatzunterstützung durch die Sozialhilfe angewiesen sind, ist die Alternative der Kurzarbeit auch unter Kostengesichtspunkten wahrscheinlich günstiger.¹ Gegenüber anderen Reduktionsstrategien (generelle Verkürzung der Arbeitszeit, Erhöhung des Jahresurlaubs u.a.)² enthält die Kurzarbeit prinzipiell die Möglichkeit der selektiven Steuerung (regional- und sektoralpezifisch); dies würde freilich eine "aktive" Arbeitsmarktpolitik in dem Sinne

-
- 1) Als "unwägbar" Größe bleibt hier freilich unberücksichtigt, daß eine nichtselektive Handhabung der Kurzarbeit erforderlichen Strukturwandel verhindert oder verzögert.
 - 2) Vgl. dazu ausführlich Lutz Reyher, "Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit", in: WSI-Mitteilungen, 28. Jg., H.2 (1975), S.63-72.

voraussetzen, daß die Arbeitsverwaltung willens und in der Lage ist, eigenständige strukturpolitische Zielsetzungen mit der Beschäftigungsreduktion zu verbinden.

Folgende Größenordnungen verdienen erwähnt zu werden: Ausgehend von den Erfahrungssätzen der BA kosten die Arbeitsverwaltung im Jahr 1975 und im Durchschnitt:

1 Arbeitsloser (Leistungsempfänger)	monatlich	867.- DM
1 Arbeitsloser (inkl. Nichtleistungsempfänger)	monatlich	581.- DM
1 Kurzarbeiter (unter der Annahme von $\frac{1}{3}$ Ausfallzeit)	monatlich	289.- DM

Bei der (zur Zeit kaum) hypothetischen Annahme einer monatlichen Arbeitslosen- sowie Kurzarbeiterzahl von jeweils einer Million ergibt sich ein monatlicher Aufwand von 870 Mill. DM; hochgerechnet auf ein Jahr wären das 10,44 Mrd. DM.

Angesichts dieser Größenordnungen stellt sich die Frage, ob diese Summen nicht durch nachfrageorientierte Maßnahmen volkswirtschaftlich produktiver verwendet werden können. Lohnkostenzuschüsse zur Erhaltung von Arbeitsplätzen oder Eingliederung von längerfristig Arbeitslosen haben sich als nicht besonders effektiv erwiesen. Von 600 Millionen Mark, die die Bundesregierung im Rahmen des jüngsten Konjunkturprogramms für Lohnkostenzuschüsse und Mobilitätzulagen bereitgestellt hatte, wurden nur 350 Millionen in Anspruch genommen. Dies ist zum Teil auf mangelnde Information¹, hauptsächlich wohl auf strukturelle Gründe zurückzuführen: Angesichts mangelnder Nachfrage und Absatzgarantie ist kaum ein Unternehmen bereit, die Produktion auf gegebenem Niveau zu halten oder gar auszuweiten. Ebenso hatten Investitionszulagen nicht den erwarteten Effekt: Entweder wurden sie nicht in Anspruch genommen oder sie wurden oft zu Rationalisierungs- oder Ersatzinvestitionen verwendet², die sowieso getätigt worden wären und die

-
- 1) Eine demoskopische Erhebung bei Arbeitgebern hat gezeigt, daß nur 35 % der Befragten Lohnkostenzuschüsse und 50 % Eingliederungsbeihilfen kannten (Süddeutsche Zeitung, 21.5.1975, S.9).
 - 2) Das bestätigt z.B. eine "Handelsblatt"-Umfrage bei Industrie- und Handelskammern; vgl. Handelsblatt, 9.7.75.

oft sogar beschäftigungsreduzierenden Effekt hatten.

Der Vorschlag des schwedischen Arbeitmarktexperten Gösta Rehn, von Konjunkturerinbrüchen bedrohte Arbeitsplätze "schamlos zu subventionieren"¹, weil diese Alternative im Endeffekt immer noch billiger sei als eine unproduktive Arbeitslosenunterstützung, muß daher mit Skepsis betrachtet werden. Diese Alternative scheitert wohl auch daran, daß im Einzelfall schwerlich zu unterscheiden ist, ob es sich um konjunkturell bedrohte oder nicht bedrohte oder ob es sich um konjunkturell obsoleete Arbeitsplätze handelt.

So bleibt noch, bewegt man sich im Rahmen marktwirtschaftlich organisierter Gesellschaften, die Alternative öffentlicher Arbeitsbeschaffung zu diskutieren. Die Praxis in der BRD zeigt, daß die Möglichkeiten, welche die Bundesanstalt für das Jahr 1974 bereitstellte, von den Trägern der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (vor allem die Gemeinden) anfänglich nicht schnell und umfassend genug ausgenutzt wurden.² Oft waren die Möglichkeiten gar nicht bekannt, oder es war nicht ausreichend gewährleistet, daß sie ökonomisch sinnvoll angewendet wurden. Hier könnte eine bessere Koordination zwischen den institutionellen Trägern und den entsprechenden Arbeitsämtern Abhilfe schaffen, wobei sich die Arbeitsverwaltung aktiver in die Formulierung von Programmen einschalten sollte (vgl. als Beispiel 4.1.3, Schweden).

Inzwischen hat sich aber das Blatt gewendet. Nach einer Werbeaktion für ABM laufen nun Anträge ein, die das finanzielle Angebot weit übersteigen.³ Dies zeigt, daß der Bedarf nach sozialen Infrastrukturgütern groß genug ist und ein umfang-

-
- 1) Vgl. Gösta Rehn, "Selective labour market policy: Models experiences, problems", in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.), Proceedings ... , a.a.O.
 - 2) 1974 waren im Haushalt der Bundesanstalt als Darlehen und als Zuschüsse rund 206 Millionen DM für Arbeitsbeschaffung vorgesehen (vgl. Sozialpolitische Informationen, H.42/18.11.74, S.200). Zur mangelnden Praxis vgl. z.B. Christian Schneider, "Geld aus Nürnberg - wenig gefragt", Süddeutsche Zeitung, 26.3.1974.
 - 3) Obwohl die Bundesregierung inzwischen 250 Millionen, die aus dem Konjunkturprogramm (Lohnkosten- und Mobilitätszuschüsse) übrig blieben, zugesprochen hat.

reicheres Angebot an finanziellen Mitteln durchaus "verkräftet" werden kann. Als sinnvolle Maßnahmen sollten - wegen ihrer infrastrukturellen Wertschöpfung - Programme gefördert werden, wie sie auch der DGB jüngst gefordert hat:

- Neubau von Sozialwohnungen mit erträglichen Mieten; Bereitstellung von Mitteln für Altbaumodernisierung und städtebauliche Sanierungsmaßnahmen (sehr arbeitsintensiv!!);
- beschleunigter oder vorgezogener Bau von überbetrieblichen Ausbildungsstätten und anderen Bildungseinrichtungen;
- Bau und Ausbau noch fehlender Einrichtungen der Gesundheitsversorgung und Pflegeeinrichtungen (u.a. Altenheime);
- Vorziehen von Investitionen im öffentlichen Verkehrsbereich, vor allem dem öffentlichen Nahverkehr;
- Verbesserung der technischen Ausstattung der Krankenhäuser sowie Schul- und Bildungseinrichtungen;
- Maßnahmen zum Ausbau der kommunalen Infrastruktur vor allem in beschäftigungspolitischen Problemgebieten mit dem Schwerpunkt gemeinschaftlicher Einrichtungen (Kinderspielplätze, Schwimmbäder, Kulturstätten etc.) sowie Landschafts- und Umweltschutzmaßnahmen (vgl. DGB-Programm, in: Handelsblatt vom 3.7.1975).
- vorzeitige Inangriffnahme größerer Energieprogramme.

Die Schaffung von Arbeitsplätzen mit sozio-infrastruktureller Wertschöpfung kann auch dadurch gefördert werden, indem der Kreis möglicher Träger von ABM nach dem Vorbild des kanadischen LIP-Programms erweitert wird (vgl. Exkurs, S. 171 f.).

(4) Zur Prüfung empfehlenswert erscheint das schwedische System der Investitionsfonds. Nach diesem System können Aktiengesellschaften, Sparkassen und Genossenschaften 40 % ihrer jährlichen Gewinne vor Steuerabzug in einer Investitionsreserve bei den Zentralbanken anlegen (nicht verzinsbar). Die Entnahme von Geldern aus diesem Investitionsfonds zu Investitionszwecken bedarf der Genehmigung des Arbeitsministeriums oder des Reichsamtes für Arbeit, die nach antizyklischen und arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten entscheiden (vgl. 4.1.3, Schweden).

Bedenkenswert erscheint auch die Möglichkeit des schwedischen Arbeitsamtes, den sozialen Druck von Massenentlassungen dadurch zu mindern, daß der Betrieb vor dem Bankrott stehender Firmen bis zu sechs Monaten unterstützt werden kann, so daß

für die erforderliche Umsetzung der betroffenen Arbeitskräfte mehr Zeit zur Verfügung steht (vgl. 4.1.3, Schweden).

(5) Um das Vorsichtsverhalten der Konsumenten (konjunkturell unerwünscht hohe Sparquote) abzubauen, ist an eine grundsätzlich neue Regelung der Sicherung des Arbeitseinkommens bei Arbeitslosigkeit in dem Sinn zu denken, daß künftig den Arbeitslosen eine längerfristige und höhere Sicherung ihres Beschäftigungseinkommens garantiert wird (vgl. 4.1.3, Frankreich; Zinn/Wieczorek in Frankfurter Rundschau, 12.7.1975, S.6).

(6) Ein längerfristiges hohes Arbeitslosenniveau führt zur Marginalisierung ganzer Gruppen von Erwerbstätigen und verstärkt mithin die ungleiche Verteilung von ökonomischen und psychologischen Lasten der Beschäftigungsreduktion. Denn der Prozeß der Abstoßung und des "Wiederansaugens" von Erwerbstätigen bei einem relativ hohen Niveau der Unterbeschäftigung hat einen doppelt diskriminierenden Effekt: Schon die Beschäftigungsreduktion im ersten Anlauf (Primärfreisetzung) belastet überdurchschnittlich Frauen, unqualifizierte und angelernte Arbeitskräfte, Jugendliche, ausländische Arbeitskräfte, Behinderte und ältere Erwerbstätige; der nachfolgende Prozeß der Wiedereingliederung hat nochmals einen diskriminierenden Selektionseffekt: bevorzugt werden gesunde, qualifizierte, jugendliche und männliche Erwerbstätige etc., im allgemeinen solche, deren Arbeitskraft die höchsten marktwirtschaftlichen Verwertungschancen bieten. Es besteht, wie die Entwicklung in den Vereinigten Staaten bestätigt, die Gefahr der Dualisierung des Arbeitsmarkts.

Mögliche kurzfristige Maßnahmen:

a) Bei der Wiederbeschäftigung der Arbeitslosen müßten die Wartezeiten berücksichtigt werden: Wer am längsten arbeitslos ist, hat zuerst Anspruch auf Wiederbeschäftigung. Durch das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit ließe sich - bei einigen gesetzlichen Ergänzungen im Hinblick auf die unmittelbare, vermittlungsfreie Einstellung durch die Betriebe - ein solches modifiziertes gesamtwirtschaftliches "Krümper-system" praktizieren. Die damit verbundene Begrenzung der "Einstellungsautonomie" der Unternehmen läßt sich nicht nur damit begründen, daß die Unternehmen bereits hinlänglich von ihrer "Entlassungsautonomie" Gebrauch machen und sich von Lohn-

kosten befreien, die gesamtwirtschaftlich dann aus der Arbeitslosenversicherung und vom Steuerzahler zu tragen sind. Ein solches Verfahren würde auch dem Grundprinzip der Sozialstaatlichkeit entsprechen, Arbeitslosigkeit als gesellschaftliches Problem zu behandeln. Unter dem Aspekt der Sozialbindung des Eigentums müssen Rechte des Privateigentums an Produktionsmitteln zurücktreten, wie dies in manchen Fällen schon praktiziert wird, z.B. durch die Quotenverpflichtung für die Beschäftigung von Schwerbeschädigten. (Vgl. auch Zinn/Wieczorek, a.a.O.)

b) Als zweite Möglichkeit bieten sich Strategien der Arbeitszeitreduktion an, wobei solche vorzuziehen sind, die nicht zu größeren Einkommensreduktionen oder zu bleibendem Austritt aus dem Erwerbsleben (z.B. frühzeitige Pensionierung) führen. Aufzugreifen wäre hier z.B. eine schon seit längerer Zeit entwickelte Idee des schwedischen Arbeitsmarktexperten Gösta Rehn: Jedem Erwerbstätigen steht - in Analogie zu Investitionsreservefonds - ein Urlaubsfonds von 3 bis 6 Monaten pro Konjunkturzyklus zu, aus dem er dann - nach arbeitsmarktpolitischen Opportunitätsgesichtspunkten - "Rechte" ziehen kann, wobei ihm die inhaltliche Gestaltung dieser Freizeit selbst überlassen bleibt (Bildungsurlaub, verlängerte Ferien, Heimarbeiten etc.).

Darüber hinaus ist an eine konjunkturell beschränkte Reduktion der gesetzlichen Mindestarbeitszeit zu denken.

c) Die Marginalisierungs- oder Dualisierungstendenz bei längerfristig hohem Niveau der Arbeitslosigkeit lenkt die Aufmerksamkeit erneut auf die Notwendigkeit, Möglichkeiten der Arbeitsbeschaffung oder Arbeitsplatzsubventionierung in einem weit größeren Ausmaß auszuschöpfen, als es bisher in der BRD der Fall ist. Abgesehen vom höheren gesamtgesellschaftlichen Nutzen solcher "produktiven" Maßnahmen (gegenüber der Milliardensubvention unproduktiver Arbeitslosigkeit) sichern sie die Anpassungsfähigkeit der Erwerbstätigen an wirtschaftlichen und sozialen Wandel und vermeiden den sozialen und psychologischen Erosionseffekt längerfristiger Arbeitslosigkeit (vgl. die weit umfangreicheren Ausgaben der schwedischen Arbeitsverwaltung für ABM-Maßnahmen, 4.1.3).

5.2.4 Zur Verbesserung der Arbeitsmarktsituation bestimmter Problemgruppen

(1) Die genaue Zahl der Behinderten in der BRD ist unbekannt. Sie wird zwischen 4 und 6 Millionen geschätzt¹ (das sind 7-10 Prozent der Wohnbevölkerung). Aus der Untersuchung des IAB über Berufsverläufe bei männlichen Erwerbspersonen geht hervor, daß der Anteil der Behinderten an allen männlichen Erwerbspersonen 12,5% beträgt (Stand 1970)². Vom 45. Lebensjahr an steigt der Anteil der behinderten männlichen Erwerbstätigen sprunghaft an. Dies kann nicht allein auf den höheren Anteil der Kriegsbeschädigten zurückgeführt werden; der starke Anstieg ergibt sich auch aus der Zunahme der Berufskrankheiten und der für ältere Erwerbstätige überhöhen Leistungsanforderungen.

Die IAB-Berufsverlaufsanalyse läßt erkennen, daß Behinderte im Erwerbsleben in mehrfacher Hinsicht benachteiligt sind: Ein überdurchschnittlicher Anteil hat nur Volksschulabschluß ohne Berufsausbildung; die beruflichen Aufstiegschancen sind geringer, vor allem in der privaten Wirtschaft; behinderte Erwerbspersonen wechseln in größerem Umfang als nichtbehinderte von einer Facharbeiterposition in eine un- oder angelernte Tätigkeit; Behinderte sind überdurchschnittlich (ein Drittel) nicht ausbildungsgerecht beschäftigt, ihre geistigen und sozialen Fähigkeiten werden nicht voll ausgeschöpft; behinderte Berufswechsler haben im überdurchschnittlichen Umfang an keiner Zusatzausbildung teilgenommen.

-
- 1) Vgl. "Zur Arbeits- und Berufsförderung behinderter Personen (Berufliche Rehabilitation) im Jahre 1970", in: ANBA, Nr. 9/1971, S. 652-689; Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport (Rheinland-Pfalz), Landesplan für behinderte Menschen, Mainz 1975.
 - 2) Vgl. hierzu und zum folgenden Abschnitt "Die Berufschancen von Behinderten. Aus der Untersuchung des IAB über Berufsverläufe bei männlichen Erwerbspersonen", Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 12/1973.

Bei der aktiven Integration Behinderter in den Arbeitsmarkt konkurrieren die Steuerungssysteme der Quotenregelung¹, der staatlichen Subventionierung geschützter oder halbgeschützter Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft (vgl. 4.1.4., Schweden) und der meist staatlichen Bereitstellung von geschützten Werkstätten. Obwohl die Quotenregelung auf praktische Schwierigkeiten stößt, sollte sie als sozialpolitisches Ziel aufrechterhalten werden. Denn die Integration in den Normalbetrieb gewährleistet, daß die Behinderten als gleichwertige Mitmenschen behandelt und berücksichtigt werden, während geschützte Werkstätten zwar Arbeitsmöglichkeiten bieten, tendenziell aber die Gettosituation der Behinderten verstärken.

Sicherlich werden geschützte Werkstätten als komplementäre Maßnahmen weiter und im größeren Umfang als bisher² erforderlich bleiben, da bestimmte Behindertengruppen kaum anders in das Erwerbsleben einzugliedern sind. Eine "aktive" Arbeitsmarktpolitik sollte aber für eine bessere und strengere Durchsetzung der Quotenregelung sorgen und beispielsweise die Freikaufmöglichkeiten³ der Betriebe dort erschweren, wo die Einrichtung geschützter oder halbgeschützter Arbeitsplätze mit den Produktionsbedingungen vereinbar sind. Um die Situation im Einzelfall

-
- 1) Betriebe müssen ab einer bestimmten Größe einen bestimmten Prozentsatz an Behinderten beschäftigen. Z.B. Frankreich 10%, Großbritannien 3%, BRD 6% (ab 16 Arbeitsplätze). Zur Lage der beruflichen Rehabilitation in der BRD vgl. ANBA, 22. Jg./Nr. 11 (1974), S. 1074-1102.
 - 2) Der in der BRD bislang einzigartig dastehende "Landesplan für Behinderte" von Rheinland-Pfalz geht von 7 Werkstattplätzen für je 10 000 Einwohner aus; von diesem Richtwert ausgehend ergibt sich z.B. für Rheinland-Pfalz ein Soll von 2 600 Plätzen, von denen zur Zeit nur 470 bereitgestellt sind (a.a.O., S. 89).
 - 3) Nach dem jetzt geltenden Recht in der BRD können sich Betriebe mit 100 DM pro Monat und pro nichtbeschäftigten Behinderten freikaufen.

zu prüfen, könnten nach dem schwedischen Vorbild (vgl. 4.1.4., Schweden) paritätisch besetzte Anpassungsgruppen eingerichtet werden, die in Zusammenarbeit mit Experten (Ergonomen, Arbeitsmedizinern, Psychologen) die Möglichkeiten einer Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse Behinderter erkunden.

Die Praxis zeigt auch, daß Behinderte oft psychisch zu wenig auf die betriebliche Integration vorbereitet werden und daß die berufliche Eignung nicht gründlich genug getestet wird. Das Beispiel einiger Rehabilitationskrankenhäuser in der BRD (z.B. Heidelberg) sollte als Vorbild für eine "präventive" Rehabilitation genommen werden. Es gibt - mit Ausnahme geistig Behinderter - keine sozialen und psychologischen Anhaltspunkte dafür, daß Behinderte im Durchschnitt weniger qualifizierbar sind als Nichtbehinderte (vgl. 4.1.4, Frankreich, Großbritannien).

Der sprunghafte Anstieg Behinderter ab 45 Jahre weist darauf hin, daß vorbeugende Maßnahmen des Arbeitsschutzes, der Humanisierung des Arbeitsplatzes und ähnliches (zumindest sozial) bessere Maßnahmen darstellen als nachträgliche Rehabilitationsbemühungen. Die zersplitterten Zuständigkeiten für Rehabilitationsmaßnahmen - zuständige Stellen in der BRD sind z.B. die gesetzliche Rentenversicherung, die Unfallversicherung, die Kriegsofferversorgung, die Bundesanstalt für Arbeit, die Krankenversicherung und die Sozialhilfe - verlangt nach einem bundeseinheitlichen Rehabilitationsgesetz und nach besserer Koordination der verschiedenen institutionellen Träger. Um eine rechtzeitige Einleitung und Durchführung notwendiger Rehabilitationsmaßnahmen sicherzustellen, wird wohl eine Früherfassung aller Behinderten durch eine gesetzliche Meldepflicht unumgänglich sein.¹

(2) Frauen stellen für die Arbeitsmarktpolitik in dreifacher Hinsicht eine Problemgruppe dar: als instabiles Erwerbspotential infolge der Doppelrolle vieler Frauen; als Personengruppe, die in stärkerem Umfang als bisher ins Erwerbsleben drängt, aber oft andere Arbeitsbedingungen und eine andere Arbeitsorganisation erforderlich macht; als in verschiedener Hinsicht diskriminierte Erwerbsgruppe (Lohndiskriminierung, Beschäftigungsdiskriminierung, berufliche und ausbildungsmäßige Diskriminierung).

1) Vgl. auch das sozialpolitische Programm des Reichsbundes der Kriegsofffer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen vom 8. Bundestag in Bremen 1975.

Auch in der BRD¹ ist die Frauenerwerbstätigkeit in den letzten 10 Jahren erheblich gestiegen, vor allem bei älteren verheirateten Frauen. Es zeigt sich gleichzeitig auch ein wachsender Entzugseffekt durch stärkere Integration jugendlicher Frauen in das Ausbildungssystem. Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen an den beschäftigten Frauen in der BRD hat sich in den letzten Jahren beträchtlich erhöht: und zwar von 16% im Jahre 1968 auf 21% bis 22% im Jahre 1974. Der Wunsch nach Teilzeitarbeit ist jedoch stärker gestiegen als das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen, wie sich auch an der Statistik über Arbeitssuchende, Offene Stellen und Vermittlungen ablesen läßt (vgl. dazu etwa die letzten Ausgaben von ANBA/1974). Merkwürdigerweise bietet gerade der öffentliche Dienst relativ die wenigsten Teilzeitarbeitsplätze an.

Der in allen Ländern zu beobachtende überdurchschnittliche Anstieg der Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen ab 40 Jahren bestätigt auf den ersten Blick das "Drei-Phasen-Theorem" von Myrdal und Klein²: Danach folgt einer ersten Phase der Berufsausbildung und temporären Berufstätigkeit eine Zeit (zweite Phase), in der die Frau (nach Heirat und Geburt von Kindern) durch die familialen Pflichten daran gehindert wird, weiterhin einen Beruf auszuüben; in der dritten Phase, nach Erwachsenwerden der Kinder und etwa nach dem 40. Lebensjahr findet dann die Rückkehr in den Beruf statt. Aus diesem Drei-Phasen-Theorem wird dann geschlossen, daß sich aktive Arbeitsmarktpolitik vor allem darauf konzentrieren sollte, den Übergang in die dritte Phase zu erleichtern (Weiterbildung, Eingliederungshilfen, Betriebsbesichtigungen etc.).

Bei genauerer Betrachtung erweist sich diese arbeitsmarktpolitische Folgerung des Drei-Phasen-Theorems als irreführend (Weltz 1971): Frauen ab vierzig treten nicht deshalb wieder ins Erwerbsleben ein, weil sich ihr Verhalten gegenüber früher geändert hat, sondern weil sie in größerem Umfang als früher

-
- 1) Für die Situation der Frauenerwerbstätigkeit in der BRD vgl. Bericht der Bundesregierung über die Maßnahmen zur Verbesserung der Situation der Frau, Bundestagsdrucksache VI/3689; BA-Überlegungen 1974, S.55-63; Friedrich Weltz, "Bestimmungsgrößen der Frauenerwerbstätigkeit", in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2/1971, S. 201-215.
 - 2) A. Myrdal und V. Klein, Die Doppelrolle der Frau in Familie und Beruf, Köln/Berlin 1960.

in der ersten und zweiten Phase voll oder teilzeit beschäftigt waren. Die entscheidende Verhaltensänderung ist in der ersten Phase zu suchen, und der entscheidende Engpass ist in der mangelnden Beschäftigungsmöglichkeit in der zweiten Phase zu sehen. Bei Frauen, die in der zweiten Phase ganz aus dem Erwerbsleben austreten - so bestärkt die Untersuchung von Weltz 1971 -, besteht eine geringe Wahrscheinlichkeit des Wiedereintritts. Aber gerade diese Frauen stellen ein latentes Erwerbspotential dar; sie haben zwar grundsätzlich den Wunsch nach einer beruflichen Betätigung, stehen aber der Berufssphäre fremd gegenüber.

Andere Probleme der Frauenerwerbstätigkeit mit einbezogen, stellt sich für eine aktive Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe, vor allem auf die Schaffung folgender Bedingungen hinzuwirken:

- in der ersten Phase der Frauenerwerbstätigkeit stärkere Rücksichtnahme auf die langfristige Verwertbarkeit einer Berufsqualifikation sowie ihre Resistenzfähigkeit bei Unterbrechungsperioden; Eröffnung langfristiger Beschäftigungs- und Karrieremuster für Frauen, die explizit auch Zeiträume mit Teilzeit- oder nichtkontinuierlicher Beschäftigung vorsehen; Etablierung institutionalisierter Übergänge von Vollbeschäftigungsverhältnissen zu Teilzeit- und nichtkontinuierlicher Beschäftigung, die eine Umdefinition von der ersten zur zweiten Lebensphase ermöglichen, dabei aber einen Abbruch vermeiden (Weltz 1971, S. 215);
- gleiche Entlohnungen und Gratifikationsleistungen, wenn gleichwertige Arbeitsleistung vorliegt (vgl. 4.2.7, Großbritannien);
- Erweiterung des Berufsbildes der Frau (hier kann aus Erfahrungen der sozialistischen Länder gelernt werden);
- das schwedische Experiment, betriebliche Ausbildung von Frauen in typisch "männlichen" Berufen und die Ausbildung von Männern in typisch "weiblichen" Berufen zu subventionieren, kann zur Nachahmung empfohlen werden (vgl. 4.1.4, Schweden);
- forcierte Qualifikationsanstrengungen, vor allem größere Beteiligung am Erwachsenenbildungssystem, Berufskontaktpflege, Joburlaub von der Familie;

- mehr Angebote an Teilzeitarbeitsplätzen (in der BRD vor allem im öffentlichen und sozialen Dienst);
- Verbesserung und Erweiterung sozialer Grundleistungen wie Kindertagesstätten, mehr Schulhorte, betriebliche Kindergärten, Weiterführung des Experiments "Tagesmütter";
- es wäre wert, der Vermutung nachzugehen, daß die Kleinfamilie zur Verfestigung des traditionellen Rollenbildes der Frau beiträgt und sich somit die Alternative der Berufs- oder Hausfrauenrolle in zu drastischer Weise stellt; d.h., es stellt sich die Frage, ob Formen der Großfamilie zu unterstützen wären (z.B. Subventionierung entsprechender Wohnräume, Förderung des Konzepts der Adoptivtante) und ob private Erziehung von Kindern bis zu 6 Jahren als Äquivalent lohnabhängiger Arbeit finanziell zu vergüten wäre;
- eine Enquete über Umfang und Formen der Diskriminierung der Frauen im Erwerbsleben wäre wünschenswert, um weitere Anhaltspunkte für eine frauenorientierte, aktive Arbeitsmarktpolitik zu gewinnen.

(3) Die neuere Arbeitslosenstatistik der BRD zeigt zunächst ein erfreuliches Bild, was die Problemgruppe der älteren Arbeitskräfte betrifft: ältere Arbeitnehmer sind z.B. weniger als Frauen oder nicht ausgebildete Arbeitskräfte arbeitslos¹. Dies ist wahrscheinlich auf die Einführung der flexiblen Altersgrenze und auf das vorgezogene Altersruhegeld zurückzuführen. Das statistische Bild hat aber auch eine unerfreuliche Kehrseite:

1) Ende September 1968 waren noch 48% der Arbeitslosen 55 Jahre und älter, 1970 waren in dieser Gruppe nur 31% und 1973 waren es - bei insgesamt höherem Niveau der Arbeitslosigkeit - "nur" 21%. (Vgl. Christian Brinkmann, "Steigt langfristig das Niveau der Arbeitslosigkeit?", in: Gewerkschaftliche Monatshefte, H. 12/1974, S. 744 f.; ANBA, H. 9/1974). Nach der Sonderzählung im Mai 1974 betrug der Anteil der Arbeitslosen von 55-65 Jahren sogar nur noch 13,3%. Somit sind ältere Arbeitnehmer nur noch knapp überdurchschnittlich arbeitslos: Die altersspezifische Arbeitslosenquote der 55- bis 60-jährigen betrug am 31. Mai 1974 1,7%, der 60-65-jährigen 2,9%, während die allgemeine Arbeitslosenquote 2,1% betrug.

"Besonders Großunternehmen der Montanindustrie pflegen sich mit Belegschaftsmitgliedern, die über 59 Jahre alt sind, über ein vorzeitiges Ausscheiden zu einigen und die Differenz zwischen dem letzten Nettoeinkommen und dem Arbeitslosengeld durch eine Abfindung auszugleichen. Bleibt der Frühpensionär dann ein Jahr lang ohne Arbeit, was ihm auf Grund der Abfindung meist nicht allzu schwer fällt, kann er bereits mit 60 ein vorgezogenes Altersruhegeld beanspruchen - ein Geschäft, das vor allem auf Kosten der Arbeitslosen- und Rentenversicherung geht und das einer stillen Milliarden-Subvention für die Großindustrie gleichkommt, die ihre Belegschaften so auf Kosten der Allgemeinheit verjüngen oder verkleinern kann." (D. Bavendamm, "Unsicherheit im Umgang mit alten Hasen", Süddeutsche Zeitung, 2./4.8.1974, S. 8).

Auch sonst herrscht in der BRD die Tendenz vor, das Problem älterer Arbeitskräfte dadurch zu lösen, daß man sie gewissermaßen "aus dem Wege schafft", d.h. durch Anreizsysteme aus dem Erwerbsleben herausnimmt. In vielen Fällen mag eine vorzeitige Beendigung der Erwerbstätigkeit sicherlich erwünscht sein, in vielen individuellen Fällen ist aber zu vermuten, daß eine Erwerbsbereitschaft vorhanden ist, der aber auf Grund mangelnden Arbeitsplatzangebots (z.B. Teilzeitarbeit, Arbeit mit ruhigerem Tempo etc.) nicht entsprochen wird. Erwerbstätigkeit steht heute unter dem Zwang, möglichst hohe Produktivitäten zu erzielen, während das Ziel, Arbeit auch als Mittel der persönlichen Selbsterfüllung und der sozialen Integration (das gilt vor allem für die Gruppe der Alten) zu sehen, vernachlässigt wird. Dringend erwünscht wäre eine Untersuchung über die latente Erwerbsbereitschaft älterer Personengruppen sowie über die Möglichkeiten, ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot zu schaffen.

In Schweden ist ein Weg beschritten worden, der eher auf eine Integration älterer Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt orientiert ist und nicht auf eine faktische Liquidation dieser Erwerbsgruppe für den Fall, daß sie marktuntüchtig geworden ist. Die in Schweden eingerichteten "Anpassungsgruppen", in denen sich Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Vertreter lokaler Arbeitsämter um Anpassungs- und Integrationsmöglichkeiten älterer und behinderter Erwerbspersonen bemühen, sollten als mögliches Vorbild näher untersucht werden (vgl. 4.1.4, Schweden).

Studien in der Sowjetunion haben ermittelt, daß ein Großteil der nichtbeschäftigten Rentner nicht nur erwerbsfähig, sondern auch bei passender Gelegenheit erwerbsbereit ist. Auch der ökonomische Produktivitätsabfall ist unbedeutender als erwartet. Der Engpaß liegt an entsprechenden Arbeitsplatzangeboten der Betriebe, so daß Anreizsysteme erwogen werden, um solche Angebote zu fördern. Die Sowjetunion verfügt seit 1970 auch über ein individuelles Anreizsystem (Staffelung des Rentenanteils bei fortdauernder Lohnarbeit), um regionale, sektorale und berufliche Engpässe durch Rentnerbeschäftigung auszugleichen (vgl. 4.1.4, UdSSR). Beide Anreizsysteme wären auch für die BRD in Erwägung zu ziehen.

(4) Abgesehen von sozialistischen Ländern (vgl. 4.1.4, DDR und UdSSR), in denen ausländische Erwerbstätige keine große Rolle spielen, haben aller hier ausgewählten Länder in jüngster Zeit entweder einen Zuwanderungsstop oder ein restriktives Einwanderungssystem eingeführt. Ein Steuerungssystem, das alle beteiligten Interessen (die der ausländischen Arbeiter, der Entsenderländer und der Empfängerländer) gleich gut berücksichtigt, ist kaum denkbar. Bei einer Interessenanalyse, die sicherlich noch weiter zu differenzieren und zu diskutieren wäre, erweist sich das Rotationsmodell als das System, das den verschiedenen Interessen noch am ehesten "gerecht" wird (vgl. Tab. 15, folgende Seite).

Unter Rotationsmodell wird hier ein System verstanden, das den ausländischen Erwerbstätigen für eine bestimmte Zeit (3-5 Jahre) die Sicherheit des Aufenthaltsstatus und eine arbeitsrechtliche Gleichstellung mit inländischen Erwerbstätigen gewährleistet; nach Ablauf dieser Frist sind die Ausländer zur Rückkehr in das Entsenderland verpflichtet, wobei in Ausnahmefällen flexible Ausnahmeregelungen denkbar sind. Die Infrastruktur des Empfängerlandes wird eher begünstigt, da die Steuerleistung der Ausländer vermutlich höher ist als die infrastrukturelle Belastung. Das private Kapital hat Vorteile durch Deckung von Arbeitskräftelücken, Nachteile, durch die sich wiederholende Notwendigkeit der Neueingliederung und durch den möglichen Verlust an investiertem Humankapital. Das Entsenderland hat zahlungsbilanzpolitische Vorteile; entwicklungspolitisch ergibt sich ein Nutzen durch den "industriellen Sozialisations- und Mobilisierungseffekt" von Personen, die überwiegend aus traditio-

Tabelle 15: Auswirkung verschiedener Erwerbsmodelle der Ausländerpolitik auf die Interessen der ausländischen Erwerbspersonen, der Empfängerländer und der Entsenderländer

	Ausl. Erwerbspersonen			Empfängerland		Entsenderland			
	finanziell	beruflich	sozial-psychologisch	Infrastrukturell	privates Kapital	gesamtgesellschaftlich	Zahlungsbilanzpolitisch	entwicklungs-polit.	sozial-strukturell
Rotationsmodell	+	±	±	+	±	+	+	±	/
kontrolliertes Einwanderungsmodell	+	+	+	/	+	±	-	-	-
Modell der Freizügigkeit	+	+	+	-	+	-	/	-	-
Offenes Wanderungsmodell (bisherige Praxis)	+	/	-	-	+	-	+	-	/

(+ = positive Auswirkung; - = negative Auswirkung; / = neutrale Auswirkung)

nal orientierten Agrargebieten kommen; der Nutzen wird gesteigert, wenn die ausländischen Erwerbstätigen im Empfängerland eine fachliche Ausbildung erhalten; die entwicklungspolitischen Nachteile sind eher kurzfristig infolge des Entzugseffekts junger und überwiegend männlicher Arbeitskräfte.

Das kontrollierte Einwanderungsmodell geht von der sozialen und politischen Integration der Einwanderer aus und reguliert die Einwanderungsquote nach wirtschaftspolitischen Bedürfnissen und sozialpolitischer Belastbarkeit. Dieses Modell erweist sich für Einwanderer und für das Empfängerland in fast jeder Hinsicht vorteilhaft, ist aber für das Entsenderland in jeder Hinsicht nachteilig; der entwicklungs- und sozialstrukturelle Nachteil ergibt sich vor allem durch die selektive Wirkung der Auswanderung: vornehmlich Jüngere und verhältnismäßig besser qualifizierte werden auswandern, und das Empfängerland wird ebenfalls seine Interessen in dieser Richtung durchzusetzen versuchen.

Das Modell der Freizügigkeit, wie es im Wirtschaftsraum der EG und in den skandinavischen Ländern praktiziert wird, ist aus ähnlichen Gründen ungünstig für das Entsenderland, wenn es sich auch Zahlungsbilanzpolitisch wahrscheinlich neutral auswirkt. Im Empfängerland zieht tendenziell nur das private Kapital einen Nutzen (z.B. kostenlose Nutzung von Humankapital, Nutzung eines billigeren Arbeitskräftereservoirs); dagegen wird die inländische Infrastruktur durch die Unvorhersehbarkeit der Wanderungsströme und die daraus erfolgende Nichtplanbarkeit der Infrastruktureinrichtungen belastet; gesamtgesellschaftlich kann sich ein negativer Effekt dadurch ergeben, daß inländische Arbeitskräfte durch ausländische aus dem Arbeitsmarkt verdrängt werden.

Das in der BRD bis zum Zeitpunkt des Zuwanderungsstops praktizierte "offene Wanderungsmodell" bringt nur finanzielle Vorteile für die Ausländer, belastet sie aber sozialpsychologisch stark, vor allem wegen des unsicheren Aufenthaltsstatus; Vorteile bringt dieses Modell auch für das private Kapital (billige und flexibel einsetzbare Arbeitskraft) und für die Zahlungsbilanz der Entsenderländer. Negativ wirkt sich dieses Modell vor allem auf die Infrastruktur der Empfängerländer (Belastung durch zuziehende Familienangehörige) und auf das Entwicklungspotential der Entsenderländer (negativer Selektionseffekt) aus.

Es ist ebenfalls ein relativ sicheres Ergebnis, daß durch die ungesteuerte Wanderung ausländischer Arbeitskräfte unrentable Betriebe am Leben gehalten und die Rationalisierung und Umstrukturierung der EG-Industrie verzögert wurde, was zur Verschärfung der heutigen Strukturkrise nicht unwesentlich beigetragen hat. Die Arbeitsverwaltung sollte daher zu einer gezielteren sektoralen und regionalen Steuerung ausländischer Arbeitskräfte beitragen, was zwar kurzfristig mit der Freizügigkeit sowohl der entsprechenden Nachfrage- wie Angebotseite konfliktiert, langfristig aber die Sicherheit der Arbeitsplätze ausländischer Arbeitskräfte verbessert.

5.2.5 Verbesserung der beruflichen und sektoralen Mobilität

Der oben (vgl. 5.1) gekennzeichnete sektorale und technologische Strukturwandel hat eine erhöhte Mortalität oder Veränderungsrate der Arbeitsplätze sowie veränderte Anforderungen an Qualifikationen zur Folge. Darüber hinaus wird aus normativen Gründen eine "größere Unabhängigkeit vom Arbeitsplatz und Freiheit der Berufswahl" gefordert (Bildungsbericht 1970, S. 38). Daraus resultiert ein höherer Bedarf an beruflicher und sektoraler Mobilität. Die Anpassungsreaktionen der hier ausgewählten Länder auf diese Problemlage zeigen Gemeinsamkeiten in der Zielsetzung, sind aber auf Grund unterschiedlicher Ausgangslage schwer vergleichbar.

(1a) Bei der beruflichen Erstausbildung lassen sich drei Steuerungstypen unterscheiden: das System der in die Gesamtschule integrierten Berufsausbildung (SWE), das duale Ausbildungssystem (BRD) sowie gemischte Systeme (FRA, UNK, DDR, UdSSR; vgl. 4.2.1). Das System der integrierten Gesamtschule bietet in der freiwilligen Sekundarstufe II theoretische und praktische Grundlagenausbildung in Berufsfeldern an. Die fachliche Spezialisierung erfolgt relativ spät und am Ort (betriebsspezifisch). Dieses System hat zweifellos den Vorteil der Überschaubarkeit, Einheitlichkeit und Durchlässigkeit. Hervorzuheben ist die Aufwertung beruflicher Ausbildungsgänge gegenüber akademischer Ausbildung und die Gewährleistung gleicher Ausbildungschancen in verschiedenen Regionen. Die relativ späte Festlegung auf einen bestimmten Beruf und die betriebsnahe Spezialisierung scheint auch Flexibilität bei geringen Anpassungskosten zu versichern. Das duale System ist demgegenüber eher anfällig für kostspielige Entwertung erworbener Qualifikationen infolge frühzeitigen Berufswechsels oder infolge einer berufsfremden Tätigkeit nach der Lehre.

Ein typisches Problem integrierter Ausbildungssysteme ist der Facharbeitermangel in traditionellen Fertigungsberufen oder in Berufen mit schweren Arbeitsbedingungen oder geringer sozialer Anerkennung (z.B. Pflegeberufe, Hüttenfacharbeiter, Walzwerker). Dies ist eine Folge davon, daß Hauptschulabgänger nicht so stark wie im dualen System unter dem Zwang stehen, die Berufswünsche der Angebotsituation anzupassen. Sie können zunächst einmal frei nach ihren Interessen das entsprechende Berufsfeld wählen, und die einzige Restriktion besteht in der Zahl der angebotenen Ausbildungsplätze. Das Problem der Anpassung von Angebot und Nachfrage wird also, im Gegensatz zum dualen System, in eine spätere Phase verlegt oder es wird den Prognostikern aufgebürdet, die Anpassung durch ein Quotensystem der Ausbildungsplätze zu steuern. Da es sichere und objektive Bedarfsprognosen nicht gibt (und aus methodologischen Erwägungen auch nicht geben kann), ist die Wahrscheinlichkeit bei diesem Ausbildungssystem relativ groß, daß es gleichzeitig Über- und Unterangebote geben wird. Die relativ hohe Jugendarbeitslosigkeit in Schweden (bei geringem Niveau der gesamten Arbeitslosigkeit) kann vermutlich darauf zurückgeführt werden.

Es bleibt nun die Frage der Bewertung dieses strukturellen Ungleichgewichts. Es liegt auf der Hand, daß das System der integrierten Gesamtschule die Berufswünsche der Jugendlichen und mithin der Angebotseite stärker zur Geltung kommen läßt als das rein duale Ausbildungssystem. Die Chance, das Arbeitsplatzangebot zu beeinflussen, ist größer, es sei denn, das System wird in einen dauerhaften Zustand allgemeiner Unterbeschäftigung gedrängt. Durch Verknappung des Angebots an Arbeitskräften für Arbeitsplätze mit schlechten Arbeitsbedingungen wird das System veranlaßt, entweder höhere Gratifikationen zu bieten oder die Arbeit entsprechend den Bedürfnissen der Angebotseite zu organisieren. Insofern ist diese Art strukturellen Ungleichgewichts eher positiv zu bewerten, wenn sie auch das individuelle Risiko erhöht, einen der erworbenen Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz nicht zu finden.

In den gemischten Ausbildungssystemen geht der Anteil der dualen Ausbildungsweise mehr und mehr zurück (DDR, UdSSR), oder er war traditionell schon unbedeutend (UNK, FRA). Deutlich ist die Tendenz zu betrieblichen Berufsschulen, überbetrieblichen Ausbildungszentren oder spezialisierten Trainingszentren.

Eine zweite Tendenz ist die wachsende Bedeutung theoretischer und allgemeinbildender Ausbildung, die Orientierung der Erstausbildung an Grundberufen oder Berufsfeldern und eine möglichst betriebsnahe Spezialisierung (vgl. 4.2.1, DDR, UdSSR, FRA, UNK).

(1b) In der BRD wird die berufliche Erstausbildung in überwiegendem Maße einzelbetrieblich organisiert und mitfinanziert. Jugendliche, die eine betriebliche Lehre absolvieren, sind bis zum 18. Lebensjahr berufsschulpflichtig. Der Berufsschulunterricht erstreckt sich über acht bis zwölf Wochenstunden und findet in der Regel an einem Tag in der Woche statt; in Ausnahmefällen geht man auch zum Blockunterricht über. Ein geringerer Anteil der Erstausbildung findet in Berufsfachschulen statt, die in ein- bis dreijährigem Vollzeitunterricht auf eine kaufmännische, gewerbliche, handwerkliche oder soziale Berufstätigkeit vorbereiten. In einigen Berufen wird dabei eine volle Berufsausbildung vermittelt (z.B. für Technische Assistenten).

Im dualen Ausbildungssystem wird vielfach der Hauptgrund für das derzeit hohe Niveau an Jugendarbeitslosigkeit, an mangelnden Ausbildungsstätten und an der regional, sektoral wie beruflichen Ungleichheit der Ausbildungsqualität gesehen. Mehr als zwei Drittel der Auszubildenden in der BRD befanden sich in Klein- und Mittelbetrieben (bis zu 50 Beschäftigte); im Zuge des Konzentrationsprozesses mindert sich daher das Ausbildungsangebot. Quantität und Qualität der Ausbildung wird im wesentlichen von den Betrieben bestimmt. Die Quantität des Ausbildungsangebots wird so von der konjunkturellen Situation abhängig gemacht, denn Betriebe orientieren sich an der kurzfristigen Ertragslage; die Ausbildungsquantitäten erfolgen so prozyklisch, statt antizyklisch sowie kurzfristig statt langfristig orientiert; je kleiner der Betrieb, desto geringer auch die durchschnittliche Ausbildungsqualität¹. Schließlich stiegen die

1) So fehlte z.B. der gesetzlich vorgeschriebene individuelle Ausbildungsplan bei 7,5 Prozent der IHK-Großbetriebe, bei 32 Prozent der Betriebe unter 1 000 Beschäftigten im IHK-Bereich und bei 80 Prozent der zu den Handwerkskammern gehörenden Betriebe. (Vgl. Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung, Abschlußbericht, BT-Drucksache 7/1811, 14.3.1974).

durchschnittlichen Kosten pro Auszubildenden¹, so daß die Lehrlingsausbildung für Kleinbetriebe oft nicht mehr gewinnbringend ist, wie es bisher der Fall war.

Schließlich bedeutet wachsende Mobilität der Ausgebildeten auch ein wachsendes Ausmaß an externen Effekten der Ausbildung, so daß aus strukturellen Gründen die betriebliche Neigung sinkt, Ausbildungskosten zu übernehmen, deren Amortisation später nicht mehr sicher ist. Hier wird die von der Public Choice-Theorie entwickelte These von der strukturellen Unter-Investition bestätigt: Im Falle positiver externer Effekte, bei denen dezentrale Entscheidungsträger nicht in der Lage sind, den Nutzen ihrer Entscheidungen selbst voll auszuschöpfen, tendiert das System zur Unter-Investition².

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik in der BRD müßte sich daher an der Verwirklichung folgender Ziele beteiligen:

- bessere Qualität der Ausbildung und bessere Anpassungsfähigkeit an den sektoralen Strukturwandel;
- regionale und sektorale Gleichverteilung der Ausbildungskapazitäten und -qualitäten;
- Sicherung der Finanzierung und gerechtere Verteilung der Finanzierungskosten, insbesondere Aufhebung der Tendenz zur strukturellen Unter-Investition in die berufliche Erstausbildung;
- Sicherung einer antizyklischen Berufsausbildung.

1) Nicht zuletzt auch durch die größeren Auflagen des Berufsbildungsgesetzes 1969 für betriebliche Ausbildung und höhere Anforderungen an bestimmte Ausbildungsberufe.

2) Das Gesetz gilt übrigens auch in umgekehrter Form: Im Falle negativer Effekte, bei denen dezentrale Entscheidungsträger die Kosten ihrer Entscheidungen nicht voll tragen müssen, tendiert das System zur Über-Investition. Vgl. E.J. Mishan, *The Costs of Economic Growth*, London 1967; B.A. Weisbrod, *External Benefits of Public Education*, Princeton 1964; derartige Zusammenhänge von Funktionsdefiziten und Entscheidungsstrukturen werden zur Zeit vor allem von einer Gruppe um Fritz W. Scharpf am Internationalen Institut für Management und Verwaltung (Wissenschaftszentrum Berlin) untersucht.

Auf der Grundlage dieser Studie kann zunächst eine negative Empfehlung auf der Basis des britischen Ausbildungssystems formuliert werden. Das britische System basiert nach wie vor auf dem Äquivalenzprinzip, das nun allerdings von der individuellen Ebene auf die Ebene industrieller Branchen gehoben wurde. Das heißt, das System unterstellt, daß der Beitrag der Betriebe bzw. der ganzen Industriebranche dem Produktivitätsgewinn entspricht, den die Betriebe oder die Branche durch die so finanzierte Ausbildung erhalten. Faktisch kann das neue Finanzierungssystem das Äquivalenzprinzip aber nicht garantieren. Zum einen subventioniert es auch die betriebspezifische Ausbildung, die ein Betrieb auch ohne finanzielle Unterstützung getätigt hätte. Zum anderen garantiert dieses System nicht eine allgemeinere Ausbildung, die über den betrieblichen Bedarf hinaus geht. Es kann auch nicht die externen Effekte berücksichtigen, die durch die unvermeidliche intersektorale Wanderung der Arbeitskräfte bedingt sind. Schließlich fühlt sich kein Betrieb und keine Branche verantwortlich für die notwendigen Umschulungen und Fortbildungen, die sich durch den sektoralen Strukturwandel ergeben (vgl. 4.2.1, Großbritannien). Aus dem britischen System kann aber in der Weise gelernt werden, wie es die Edding-Kommission im März 1974 vorgeschlagen hat: Finanzierung durch einen zentralen Berufsbildungsfonds, wobei die Mittel durch eine einheitliche Umlage von den öffentlichen und privaten Arbeitgebern aufzubringen wären. Als Bemessungsgrundlage eignet sich die jeweilige Brutto-Lohn- und Gehaltssumme. In die Mittelvergabe sollten nur solche Bildungsträger einbezogen werden, deren Eignung in einem Akkreditierungsverfahren festgestellt worden ist. Qualitätsnormen sind in Testbetrieben zu entwickeln und ständig zu überprüfen. Überbetriebliche Ausbildungszentren vor allem in regional unterentwickelten Regionen könnten die regionale Gleichverteilung der Ausbildungskapazitäten garantieren und der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte in Ballungsgebiete vorbeugen, unter der Voraussetzung, daß eine komplementäre Industrieansiedlungspolitik betrieben wird. Inhalt und Methode der Ausbildung wären gemeinsam von Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber, der Regierung und von Vertretern der Berufsausbildung zu erarbeiten.

Aber auch dieses System ist nicht in jeder Hinsicht der "Stein der Weisen". Die Steigerung der quantitativen und die Verbesserung der qualitativen Ausbildung unter einem

solchen System ist zwar nicht sicher, aber wahrscheinlicher. Das Risiko für den ausbildenden Betrieb, Investitionen in das Humankapital wegen externer Effekte nicht amortisieren zu können, fällt praktisch weg, und die Ausbildungsmenge kann durch Variation der Beitragssätze gesteuert werden. Das Risiko besteht bei einem solchen System vielleicht eher in einer Über-Investition, da die Ausbildungsunterstützung praktisch über den realen Ausbildungskosten liegen wird, um gewinnorientierte Betriebe zur Ausbildung überhaupt anreizen zu können. Denn je höher die qualitativen Anforderungen an die Ausbildung sein werden, desto mehr wird der ökonomische Skaleneffekt durchschlagen: kleinere und mittlere Betriebe sind weniger in der Lage, die Anforderungen erfüllen zu können. Das System hinge also davon ab, daß größere Betriebe einen Überschuß produzieren. Dies wird nur dann der Fall sein, wenn überhaupt ein Gewinnanreiz zur Ausbildung existiert. Es müßte also im Endeffekt zu überhöhten Kosten ausgebildet werden, wobei - wie sich ja im jüngsten Widerstand der Arbeitgeberseite gezeigt hat - die private Industrie sicher nicht bereit ist, die Überkosten zu finanzieren.

Das System könnte aber unter Bedingungen funktionieren, die es kleineren und mittleren Betrieben erlauben, weiterhin im großen Umfang Ausbildung zu betreiben. Kann diese Bedingung erfüllt werden, dann entfällt auch die kostspielige Notwendigkeit, Großbetriebe zur Überschuß-Ausbildung zu animieren. Wie oben bemerkt, liegt der Engpaß in den Ausbildungsanforderungen. Dieser Engpaß könnte dadurch beseitigt werden, daß im größeren Umfang als bisher überbetriebliche und fachspezifische Ausbildungsstätten geschaffen werden, welche die Ausbildung der Einzelbetriebe in fachlicher und allgemeinbildender Hinsicht ergänzen. Als Alternative ist an einen entsprechenden Ausbau der Berufsschulen zu denken.

Von der Garantierung der oben erwähnten Bedingung hängt m.E. auch die Sicherung der regionalen Gleichverteilung der Ausbildungskapazitäten sowie einer einigermaßen gerechten Kostenverteilung ab. Ohne diese Zusatzbedingung wäre die Kostenverteilung zuungunsten kleinerer und mittlerer Betriebe, und die regionale Verteilung fiel - wie bisher - zuungunsten ländlicher Gebiete aus.

Mit großer Sicherheit würde dagegen das Edding-System eine antizyklische Berufsausbildung fördern. Während der Rezession könnten die Betriebe ihre Ausbildungsaktivitäten verstärken und so für Boomzeiten Reserven an qualifizierter Arbeitskraft schaffen¹.

Ein großes Fragezeichen bleibt freilich, wie das Edding-System die Anpassung der beruflichen Erstausbildung an dem sektoralen und technologischen Wandel gewährleisten könnte. Wenn die Ausbildung für den Betrieb kaum ein Risiko darstellt, dann ist die Wahrscheinlichkeit groß, daß Ausbildungsplätze für Berufe angeboten werden, die langfristig obsolet sind. Die Vermeidung von Fehlqualifizierung hinge nun - neben der rationalen Berufswahl Jugendlicher - von der selektiven Steuerungskapazität und der Prognosefähigkeit der Ausbildungsbehörde ab. Die Frage bleibt z.B. ungeklärt, ob und wie diese Behörde die Nicht-Ausbildung bestimmter Berufe oder Quotenregelungen gegenüber der privaten Industrie durchsetzen könnte.

(2) Im System der Erwachsenenbildung der BRD ist vor allem die finanzielle Koppelung mit der Arbeitslosenversicherung aufzuheben. Keines der hier untersuchten Länder hat eine derartige Koppelung, und es gibt mehrere Gründe, welche die Notwendigkeit einer Finanzierungsreform unterstreichen:

- das arbeitsmarkt- und bildungspolitische Bedürfnis einer enormen Erweiterung der Erwachsenenbildung und die damit stark ansteigenden Kosten;
- das Prinzip einer gerechteren Verteilung der Nutzen und Kosten;
- eine im Rahmen der Konjunkturpolitik flexible Handhabung des Systems der Erwachsenenbildung.

Eine mittlere Modellvariante der Edding-Kommission schätzt den finanziellen Bedarf der beruflichen Weiterbildung für 1985 auf 38 Mrd. DM; das ist das Fünfeinhalbfache des Bedarfs im Jahre 1975 (Preise von 1972) und ein Vielfaches des geschätzten Bedarfs der Berufsausbildung im Jahre 1985. Es wird unterstellt,

1) Vgl. auch Klaus Weiermair, "Economic Determinants of Training and the Debate over Training Policy Options in West Germany", Preprint Series of the International Institute of Management, Berlin 1975, S. 33.

daß die Zahl der Arbeitstage, die ein Beschäftigter im Jahresdurchschnitt der beruflichen Weiterbildung widmen kann, von gegenwärtig 0,7 auf 10 Arbeitstage (zwei Arbeitswochen) anwächst und daß die Bezüge für diese Tage voll fortgezahlt werden.

Abhängige Erwerbstätige sind überproportional zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch die Finanzierung von Aus- und Weiterbildung belastet¹. Durch das Finanzierungssystem wird ein erheblicher Teil zwar zur Mitfinanzierung der Weiterbildung gezwungen (via Beitrag zur Arbeitslosenversicherung), erhält faktisch aber kein entsprechendes Weiterbildungsangebot. Dies gilt für die un- und angelernten Arbeiter und für die Angehörigen des einfachen und zum Teil auch des mittleren Dienstes.

Die Gründe, warum Un- und Angelernte, die eine Förderung eigentlich am notwendigsten hätten, von der Weiterbildung am wenigsten profitieren - das gilt für alle hier einbezogenen Länder, am wenigsten, wie es scheint, für die sozialistischen Länder - sind noch nicht klar erforscht. Die wichtigsten liegen aber auf der Hand: Umschulung oder Fortbildung sind kurzfristig in allen hier bekannten Fällen mit Einkommenseinbußen verbunden. Es wird nicht berücksichtigt, daß für Erwerbstätige, deren Einkommen knapp über dem Existenzminimum liegt, 10 bis 20 Prozent Einkommensverlust untragbarer sind als für Bezieher höherer Einkommen. Eine Folgerung erscheint somit plausibel und zwingend: Die Finanzierungsbeteiligung ist leistungsorientiert zu organisieren; Un- und Angelernten mit niedrigen Einkommensbezügen könnte z.B. ein Unterhaltsgeld im Falle einer arbeitsmarktpolitisch erwünschten Fortbildung/Umschulung angeboten werden, das über dem gegenwärtigen Einkommen liegt.

Andere Gründe für die Benachteiligung von Un- und Angelernten wären noch auszuführen oder genauer zu erforschen (z.B. sozialpsychologische Gründe)². Ein entscheidender und vermutlich

1) Vgl. zur ausführlichen Begründung Boehm/Dybowski/Rudolph (Edding), Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung, Göttingen 1974, S. 104 f.

2) Für einen Überblick siehe: Karl-Michael Kuntz, Motive und Steuerungen von Ausbildung-Entscheidungen in verschiedenen sozialen Schichten, Göttingen 1974.

der wichtigste Grund wird aber meist übersehen: Die Produktionsweise einer privatwirtschaftlich organisierten Gesellschaft ist strukturell so angelegt, daß aus ihr eine Nachfrage nach Arbeitskräften resultiert, die möglichst viel flexibel einsetzbare Un- und Angelernte und möglichst wenig qualifizierte oder gar hochqualifizierte Erwerbstätige erfordert. Solange aktive Arbeitsmarktpolitik keine Strukturpolitik beinhaltet, die Einfluß auf einen gesamtgesellschaftlich geringeren Bedarf an Unqualifizierten und Angelernten nimmt - etwa über eine bewußte Verteuerung dieser Art von Arbeitskraft -, wird eine systematische Benachteiligung dieser Schicht von Erwerbstätigen kaum zu vermeiden sein.

Angesichts beschränkter Mittel und arbeitsmarkt- sowie sozialpolitischer Ungleichheiten erscheint es fragwürdig, Fortbildung und Umschulung als praktisch unbeschränktes subjektives Recht zu installieren (vgl. §§ 41 und 47 AFG). Es hat sich erwiesen, daß das Weiterbildungsangebot in der jetzigen Fassung des AFG Ungleichheiten eher verstärkt als beseitigt (vgl. u.a. Lutz/Sengenberger 1973/74, Arbeitsförderungsbericht 1973, Böhle/Altmann 1972). Keines der hier untersuchten Länder hat das Weiterbildungsrecht in so umfassender und undifferenzierter Weise installiert. Es ist zu empfehlen, Fortbildung und Umschulung auf solche Personenkreise zu beschränken, die arbeitslos sind oder von Arbeitslosigkeit bedroht werden oder die eine Ausbildung nachholen wollen (vgl. 4.2.1, Schweden, Großbritannien). Das AFG bietet auch keinerlei Möglichkeiten, das Weiterbildungssystem nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten sektoral oder regional zu differenzieren. Auch die durchschnittliche Dauer der Umschulungszeit (1¹/₂ Jahre) wird von Experten als zu lange beurteilt, d.h. man könnte für dasselbe Geld mehr Erwerbspersonen umschulen, wenn die Umschulung effektiver organisiert werden würde; auch in anderen Ländern ist für Umschulungsmaßnahmen eine kürzere Zeit vorgesehen.

Schweden kann als Vorbild betrachtet werden, wie die Benachteiligung der Frauen im System der Weiterbildung aufgehoben (vgl. 4.2.1) und ebenso, wie die Erwachsenenbildung als Konjunktur- und strukturpolitisch flexibles Instrument eingesetzt werden kann (vgl. 4.1.3.).

5.2.6 Zur Steuerung des Teilarbeitsmarktes hochqualifizierter Arbeitskräfte

Auch ein strenges Bedarfsplanungssystem, wie es in den meisten sozialistischen Ländern (hier DDR, UdSSR) verbunden mit einem rigorosen Numerus Clausus angewendet wird, schützt nicht vor Über- oder Unterkapazitäten an hochqualifizierten Arbeitskräften. Wird ein solches System aber verbunden mit einer Öffnung des Zugangs zum Hochschulstudium, so daß qualifizierten Facharbeitern mit zweitem Bildungsweg oder Abiturienten mit Berufsausbildung eine "zweite Chance" geboten werden kann, sowie mit einer Erweiterung der Möglichkeit des Halbtagsstudiums oder Abendstudiums/Fernstudiums, dann erweist sich auch ein Bedarfsplanungssystem als sehr flexibel (vgl. 4.2.2, Sowjetunion). Die Verbindung von Bedarfsplanungsansatz und Offenheit sowie Flexibilität des Hochschulstudiums erlaubt es, das Vollzeitstudium an einem Mindestbedarf zu orientieren und zyklisch bedingten oder nicht voraussehbaren Zusatzbedarf über Formen des Zweitstudiums zu befriedigen.

Ein solches Mischsystem mit einem relativ hohen Anteil an berufs- und betriebsorientiertem Studium ist vermutlich einem System überlegen, das den Zugang zum Hochschulstudium sehr freizügig regelt, aber das Risiko von Arbeitslosigkeit, dequalifizierender Beschäftigung oder hoher Ausfallquoten enthält. Auch die volkswirtschaftliche Belastung eines solchen Ausbildungssystems ist geringer. Die individuelle Belastung infolge des verschärften Wettbewerbs um die Studienplätze wird kompensiert durch die größere Sicherheit, später einen angemessenen Arbeitsplatz zu finden (frühzeitige Arbeitsverträge mit Betrieben) sowie durch die Ausdehnung der "zweiten Chance".

Eine gerechtere Nutzen- und Kostenverteilung würde ebenfalls eine bessere Lösung des Problems hochqualifizierter Arbeitskräfte lösen. Eine Lösungsmöglichkeit ist, das Vollzeitstudium stärker auf Darlehensbasis zu finanzieren; die Rückzahlung wäre vom Erreichen einer bestimmten Einkommenshöhe, also von der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abhängig zu machen (vgl. 4.2.2, Schweden). Schließlich könnte auch die Einkommenspolitik zu einer Entschärfung des Akademikerproblems beitragen: Ein geringeres Lohngefälle zwischen Akademikern und Nichtakademikern würde den finanziellen Anreiz zu einer Überproduktion hochqualifizierter Arbeitskräfte abbauen. Eine größere Durchsichtigkeit der Lohn- und Gehaltsstruktur, etwa

durch regelmäßige Erhebungen (vgl. 4.2.2, Großbritannien), wäre ein nicht unwesentlicher Beitrag zur Steuerung hochqualifizierter Arbeitskräfte.

Die anscheinend guten Erfahrungen berufsorientierter Fachhochschulen (vgl. 4.2.2, Frankreich) sollten zu Überlegungen anregen, auch in der BRD ein entsprechendes Angebot zu erweitern. Allerdings müßte eine enge Kopplung mit dem allgemeinbildenden System gewährleistet sein, um zu vermeiden, daß homogene zünftische Eliten herangebildet werden.

5.2.7 Zur Lohn- und Einkommenspolitik als arbeitsmarktpolitisches Instrument

Eine zu großen Teilen unberechtigte Segmentierung des Arbeitsmarktes entsteht durch ungleiche Entlohnung zwischen Männern und Frauen. Eine Untersuchung der Situation in der BRD zeigt, daß die Diskriminierung der Frau bei der Entlohnung selbst dann noch vorhanden ist, wenn man ökonomische Faktoren, welche die Lohndifferenzen erklären könnten (z.B. "Amortisierungsraten" des weiblichen Humankapitals), konstant hält¹. Das britische Gleichberechtigungsgesetz (Equal Pay Act), das 1970 in Kraft trat und in einer Übergangszeit bis Ende 1975 verwirklicht sein soll, ist einer genaueren Prüfung wert, inwieweit es auf die BRD übertragen werden könnte. Dieses Gesetz verbietet Lohndifferenzen bei gleichen oder weitgehend ähnlichen Arbeiten, und es hat mit den industriellen Schiedsgerichten (industrial courts) ein Instrument geschaffen, das die Einhaltung des Gesetzes gewährleisten soll (vgl. 4.2.3, Großbritannien).

Die differenzierte Lohnpolitik sozialistischer Länder läßt sich als arbeitsmarktpolitisches Instrument auf die BRD nicht übertragen, da die politischen Bedingungen (Tarifautonomie) grundlegend anders sind. Aus der Entwicklung der DDR läßt sich ein Rückgang der Bedeutung zentral gelenkter Lohnpolitik erkennen: sei es, daß bestimmte Ziele schon erreicht sind (Aufbau von Wachstumsindustrien; Annäherung der Löhne von Männern und Frauen), sei es, daß die Situation der Arbeitskräfteknappheit den Einsatz dieses Instrumentes nicht erlaubt. Es hat den Anschein, daß zentrale Lohnpolitik eher reaktiven Charakter

1) Vgl. John T. Addison, "Gleichberechtigung - The German Experience", unveröff. Manuskript, Aberdeen 1974.

annimmt, d.h. als Ausgleichsinstrument vorangegangener Fehlentwicklungen benutzt wird (vgl. 4.2.3, DDR). Dagegen scheint zentrale Lohnpolitik in der Sowjetunion als regionalpolitisches Instrumentarium gerade erst entdeckt zu werden (vgl. 4.2.3, Sowjetunion).

In osteuropäischen Ländern ist der Unterschied zwischen den Löhnen ungelernter und gelernter Arbeiter erheblich gesenkt worden, nicht zuletzt auch auf Grund einer erheblichen Anhebung der Mindestlöhne. Eine Anhebung der gesetzlich fixierten Mindestlöhne ließe sich auch mit der ordnungspolitischen Situation der BRD vereinbaren und wäre auch ganz im Sinne einer Politik der Verteuerung unqualifizierter Arbeitskraft, deren sektoralstrukturpolitische Nebenwirkung oben schon bemerkt wurde. Eine Möglichkeit, die Mobilität der Arbeitskräfte zwischen betrieblichen Teilarbeitsmärkten zu verbessern, hat die BRD vor kurzem in (gegenüber anderen Ländern) vorbildlicher Weise eingeführt: durch Gesetz wird nun die Übertragbarkeit betriebsspezifischer Versorgungsansprüche unter bestimmten Voraussetzungen gewährleistet; auch im Konkurs- und Bankrottfall eines Betriebs sind Zahlungen gesichert.

5.2.8 Verbesserung der Koordination betrieblicher und gesamtgesellschaftlicher Arbeitskräfteplanung

Problemspezifische Einwirkungsmöglichkeiten oder -gewohnheiten auf betriebliche Arbeitskräfteplanung sind oben praktisch schon in allen Punkten erwähnt worden. Arbeitsmarktrelevante Auswirkungen arbeitsrechtlicher Gebots-, Verbots- und z.B. tariflicher Vertragsregelungen wurden hier - von einigen Ausnahmen wie der Beschäftigungspflicht von Schwerbehinderten abgesehen - nicht behandelt, da sie nicht direkt in den Bereich aktiver Steuerungsinstrumente gehören. Einige systematische Untersuchungen in diesem Zusammenhang wären aber dringend erforderlich: z.B. wären die international unterschiedlichen Gestaltungen des Tarifrechts, Betriebsverfassungsrechts, Kündigungsschutzes¹, der Mitbestimmungsregelungen, des Arbeitssicherheitsrechts u.a. auf ihre arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen zu analysieren.

1) Für die BRD vgl. die vorbildliche Studie von B. Lutz/F. Böhle, Die Auswirkungen von Kündigungsvorschriften in Gesetzen, Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen auf dem Arbeitsmarkt, München 1969 (Studie im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel).

In der gesetzlich vorgeschriebenen Beratungsfunktion der Arbeitsverwaltung (vgl. für die BRD § 15 AFG) liegt noch ein erhebliches Aktivierungspotential. Vernachlässigt wird vor allem die betriebliche Beratung im Hinblick auf lokale Arbeitsmarktlage, berufliche Bildung, Arbeitsbeschaffung und Arbeitsplatzgestaltung. Deshalb sollte der routinemäßige Außendienst der Arbeitsvermittler und Berufsberater in eine intensive Arbeitsberatung der Betriebe umgewandelt werden (so auch im OECD-Report Germany 1974 und in den BA-Überlegungen 1974, S. 95). Dadurch ließe sich nicht nur eine verbesserte Koordination betrieblicher und überbetrieblicher Arbeitskräfteplanung herstellen. Es wären auch erhebliche externe Effekte für die Arbeitsvermittlung und Berufsberatung zu erwarten.

So plausibel und gutgemeint allerdings diese Empfehlung ist, so unbekannt sind ihre Implementations- und Realisierungsbedingungen. Der OECD-Appell erscheint in dieser Hinsicht etwas zu optimistisch, da diesem Problem ein erhebliches Konfliktpotential zugrundeliegt. Vor allem steht das kurzfristig orientierte betriebliche Interesse an Geheimhaltung und Wahrung der Entscheidungsautonomie einer engeren Kooperation zwischen Betrieben und Arbeitsverwaltung entgegen. Bei Einhaltung marktwirtschaftlicher Ordnungsprinzipien müssen Anreiz- und Organisationsformen gefunden werden, die einzelbetriebliches Kooperationsverhalten und Offenlegen der betrieblichen Personalplanung belohnen, gleichzeitig aber auch die Stellung der abhängigen Erwerbstätigen verbessern. Daraus wird ersichtlich, daß dieses Problem notwendigerweise im Zusammenhang mit der Mitbestimmungsfrage zu regeln ist. Eine ideale Lösung scheint auch in anderen Ländern noch nicht in Sicht.

In Frankreich ist neuerdings gesetzlich vorgesehen, daß die Arbeitsverwaltung auf departmentaler und lokaler Ebene den kleineren und mittleren Betrieben Beratungsdienste zur Verfügung stellen, weil vor allem diese Betriebe keine Informationsverarbeitungskapazität zum Aufbau eines eigenen Personalplanungssystems haben (vgl. 4.1.3, Frankreich). In Großbritannien haben die nach Branchen gegliederten Industriellen Ausbildungsämter (Industrial Training Boards) betriebliche Beratungsfunktion (vgl. 4.2.1, Großbritannien); dies könnte zur Anregung Anlaß geben, die Industrie- und Handelskammern in Zusammenarbeit mit den Arbeitsämtern in Richtung auf betriebliche Arbeitsberatung zu aktivieren. In Schweden wären die "Anpassungsgruppen" zu nennen (vgl. 4.1.3, Schweden), die allerdings nur Beratungsfunktionen für bestimmte Problemgruppen (Alte, Behinderte) haben.

Obwohl die Betriebe in das Planungssystem sozialistischer Gesellschaften integriert sind, wurden dort die zentralen Engpässe in der einzelbetrieblichen Arbeitskräfteplanung selbst und in der mangelnden Konsistenz zwischen einzelbetrieblichem Rationalitätskalkül und volkswirtschaftlichen Gesamt- und Sektoralplanungen festgestellt. Das jetzige Planungssystem ist im Hinblick auf die Arbeitskräftesteuerung ein Musterbeispiel für Forresters Gesetz vom gegensinnigen Verhalten (counter intuitive behaviour); es zwingt gewissermaßen die Betriebe, gegen die gesamtwirtschaftliche Zielplanung zu handeln (vgl. 3.2, Sowjetunion) und eine Politik der Arbeitskräftehortung zu verfolgen. Ein zweiter Faktor, der die Betriebe zu gegensinnigem Verhalten gegenüber den hohen Produktivitätszielen der Volkswirtschaftspläne zwingt, ist die mangelnde Fähigkeit der jeweiligen Arbeitsverwaltung, rechtzeitig für die Umsetzung der freigesetzten Arbeitskräfte zu sorgen. Solange für eine potentiell freisetzbare Arbeitskraft kein Arbeitsplatz verfügbar ist, muß sie vom Betrieb gehalten werden. Praktisch liegt die Sorge für die erforderliche Arbeitskräfteumsetzung noch oft allein beim Betrieb, wobei vor allem die kleineren und mittleren Betriebe überfordert sind.

Die Untersuchung hat gezeigt, daß die Arbeitsverwaltung (nicht zuletzt auch aus ideologischen Gründen) in der Sowjetunion und in der DDR erst in der jüngsten Zeit als aktives Planungs-, Koordinations- und Allokationsinstrument sowie als intermediäre Institution zwischen Betrieben und staatlichen Planungsorganen auf verschiedenen Ebenen entdeckt wurde. Es besteht die Tendenz, ihre Funktionen und Kontrollmittel zu erweitern. Zur Zeit sind die Entwicklungen und Diskussionen noch zu sehr im Fluß, um ein abschließendes Urteil zu erlauben.

Beide Länder haben in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, um die oben erwähnten Mängel zu beseitigen, vor allem die DDR, die mit dem Problem der Arbeitskräfteknappheit zu kämpfen hat: Rationalisierungsinvestitionen vor allem in den Bereichen der Hilfsproduktion, der Verwaltung und in der einfachen Reproduktion; Verbesserung der wirtschaftlichen Arbeitsorganisation, Anreizexperimente zur Freisetzung von Arbeitskräften und neue Industrieverbandsformen (vgl. 4.2.3, DDR, UdSSR). Die ordnungspolitischen Voraussetzungen sind jedoch zu verschieden, um aus diesen Entwicklungen Empfehlungen für die BRD abzuleiten.

Es ist jedoch anzuraten, auf jeden Fall die Methoden sozialistischer Arbeitskräftebilanzierung und wissenschaftlicher Arbeitsorganisation auf mögliche Anregungen hin genauer zu analysieren.

Dringend wünschenswert wäre - was auch in sozialistischen Staaten noch nicht realisiert ist - eine betrieblich orientierte Arbeitskräftestatistik, in der regelmäßig Angaben über Umsetzungen, geplante und realisierte Freisetzungen, Fluktuation, betriebliche Weiterbildung, Alters- und Geschlechtsstruktur, Qualifikations- und Gratifikationsstruktur etc. erhoben werden¹. Der Effekt eines solchen, Transparenz erzeugenden Informationssystems, wäre im Verhältnis zu den Kosten wahrscheinlich größer als manches ex post orientiertes Förderungsprogramm; jedenfalls wäre ein solches Informationssystem notwendige Voraussetzung für eine "aktiv" zu nennende Arbeitsmarktpolitik.

5.3 Implementationsprobleme einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik verlangt andere organisatorische Durchsetzungsstrukturen als eine reaktive und kompensatorische AM-Politik. In allen hier untersuchten Ländern sind in den letzten Jahren erhebliche organisatorische Anstrengungen unternommen worden. Die Veränderungen sind zum Teil noch im Gange, und zum Teil sind sie noch zu neu, um ein Urteil über ihre Wirksamkeit fällen zu können. Legt man die Typologie organisatorischer Steuerungsressourcen zugrunde (vgl. Einleitung zu Kapitel 3.2), dann sind vor allem folgende Organisationsprobleme zu lösen:

Im Hinblick auf die finanziellen und/oder materiellen Steuerungsressourcen stellt sich die Frage, auf wen die gestiegenen Kosten aktiver AM-Politik umzulegen sind und wie (analog

1) Vgl. Klaus Weiermair, "Objectives and measures of coordination between private and public manpower planning with particular reference to the use of human resource measurement systems", in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.), Proceedings... 1975.

zu Problemen mittelfristiger Finanzplanung) die Finanzierung langfristiger Strukturaufgaben relativ unabhängig von Einnahmeströmen gemacht werden kann. Bei den administrativ-rationalen Ressourcen sind vor allem folgende Punkte schwierig zu lösen: Das Spannungsverhältnis zwischen historisch weitgehend zufällig gewachsenen Organisationsstrukturen (z.B. lokale Besonderheiten, föderale Gliederungen, ministeriale Zuordnungen) und größerer funktionaler Interdependenz des Arbeitsmarktes (Beispiel: in der BRD sind etwa 7 Millionen Arbeitsplätze in irgendeiner Weise von der Automobilindustrie abhängig); das Koordinationsproblem zahlreicher Institutionen, die arbeitsmarktpolitische Funktionen haben (in vertikaler und horizontaler Hinsicht); neu stellt sich auch das Problem der Zentralisierung und Dezentralisierung; allgemein muß auch die Informationsverarbeitungskapazität erheblich gesteigert werden. Im Hinblick auf die Macht- und Konsensusressourcen stellt sich das Problem der Beteiligung der maßgeblichen gesellschaftlichen Gruppierungen neu. Eine AM-Politik, die eine erheblich größere gesellschaftliche Durchdringung impliziert, hat einen größeren Konsensusbedarf oder einen größeren Bedarf an Sanktionsmitteln. Im Hinblick auf die Personalressourcen ist die Notwendigkeit von mehr und besser qualifiziertem Personal augenscheinlich.

Die Zusammenhänge zwischen Zielsetzungen aktiver AM-Politik, angewandten und möglichen Steuerungsinstrumenten, vorhandenen und notwendigen Organisationsstrukturen konnten im Rahmen dieses Berichtes nicht systematisch analysiert werden. Die Implementationsproblematik stellt sich auch für jedes der acht ausgewählten Funktionsprobleme aktiver AM-Politik anders, so daß gesonderte Studien erforderlich wären, deren Ergebnisse dann allerdings integriert werden müssen. Die folgenden Bemerkungen stellen daher nur mehr oder weniger erfahrungsgesättigte Urteile dar, die als Anregungen und Hypothesen zu verstehen sind.

5.3.1 Reform des Finanzierungssystems

Das Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik in der BRD ist noch zu sehr der Tradition kompensatorischer Politik verhaftet. Solange Vollbeschäftigung oder gar Überbeschäfti-

gung herrschte, konnten die aktiven arbeitsmarktpolitischen Funktionen der BA aus den Beiträgen der Arbeitslosenversicherung bzw. aus den Rücklagen finanziert werden. Abgesehen von der Verteilungsgerechtigkeit der Kosten im Verhältnis zum daraus entspringenden Nutzen (vgl. vor allem 5.2.4, 5.2.5) werden die Mittel für eine aktive Politik gerade dann knapp, wenn sie im größten Umfang erforderlich werden, nämlich in Krisenzeiten. Darüber hinaus erfordern die langfristigen Zielsetzungen, zu denen sich auch die Bundesregierung bekannt hat (vor allem der Ausbau der Erwachsenenbildung), enorme Finanzmittel, die mit dem bisherigen Finanzierungssystem auch bei Ausschöpfung der gesetzlich möglichen Beitragsquote von 2 % nicht aufgebracht werden könnten.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, daß Schweden wesentlich mehr für "aktive" Arbeitsmarktfunktionen verausgabt als die Bundesrepublik; das gilt sowohl im Verhältnis zu allen Erwerbstätigen als auch im Verhältnis zum Bruttosozialprodukt. Auch wenn die Indikatoren streng genommen nicht vergleichbar sind (unterschiedliche konjunkturelle Lage; die schwedische Arbeitsverwaltung ist viel stärker in der Regionalpolitik engagiert als die Arbeitsverwaltung der BRD etc.), lassen doch die Größenordnungen der Unterschiede den Schluß zu, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik der BRD im Vergleich zu Schweden nachhinkt.

Für die aktiven Funktionen der Arbeitsmarktpolitik ist daher ein neues Finanzierungssystem notwendig, das ausreichende Mittel und gerechtere Kostenverteilung gewährleistet. Die Notwendigkeit einer antizyklischen Ausgabenpolitik (vgl. 4.1.3, 5.2.3) unterstreicht diese Forderung.

5.3.2 Verbesserung der administrativ-rationalen Ressourcen

Im Hinblick auf die administrativ-rationalen Ressourcen (Organisation, Informationsverarbeitung) ist ebenfalls eine strengere Trennung zwischen kompensatorischen und aktiven Funktionen erforderlich. Eine aktive Arbeitsvermittlung z.B. ist beim jetzigen System um so weniger möglich, je mehr sie notwendig wäre, weil das Vermittlungspersonal durch Routinetätigkeiten der Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosengeld und -hilfe absorbiert wird.

Tab. 16: Indikatoren für die Leistung der Arbeitsverwaltung in Schweden und in der BRD

	SWE 1972/3		BRD 1973		SWE 1973/4		BRD 1974	
	a	b	a	b	a	b	a	b
1 Förderung der beruflichen und geogr. Mobilität, Arb.vermittl.	172	27	74	29	183	30	85	22
2 Berufliche Rehabilitation	165	} 63	12	5	} 367	60	15	4
3 Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen (inkl. saison. Maßnahmen)	250		57	22			80	21
4 Kompensatorische Leistungen an Arbeitslose	67	10	57	22	63	10	145	37
5 Verwaltungs- u. allg. Ausgaben			57	22			66	17

6 Gesamtausgaben in % BSP	2.5		0.73		2.1		1.03	
7 "aktive" Ausgaben in % BSP (1 + 2 + 3)	2.25		0.41		1.89		0.65	
8 Zahl der Erwerbspersonen auf einen Angestellten der Arbeitsverwaltung	640		663					

a = Ausgaben in DM pro Erwerbsperson

b = in % der Gesamtausgaben

Quelle: Fallstudie SWE, Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1973, ANBA Nr. 2/1975, eigene Berechnungen.

Wie die schwedische Reform der Arbeitsverwaltung zeigt (vgl. 3.2, Schweden), gibt es Rationalisierungsmöglichkeiten einmal durch eine konsequentere Trennung der Verwaltungs- und Routineaufgaben von aktiven Funktionen, zum anderen durch Reorganisation der aktiven Funktionen nach Schwierigkeitsgraden und Generalisierbarkeiten; der Beratungs- und Vermittlungsdienst kann entlastet werden durch zentrale Aufnahmesektionen und Vermittlungskarteien und durch Empfangs-sektionen, die generelle Informationsfunktionen und leichtere Vermittlungsfunktionen übernehmen.

Notwendig erscheint auch eine bessere Koordination der verschiedenen Träger aktiver Arbeitsmarktpolitik in horizontaler wie vertikaler Hinsicht. Das gilt vor allem für Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitskraft- und Kapitalmobilität und zur beruflichen und sektoralen Mobilität. Beim jetzigen System z.B. können Arbeitsamtsbezirke aus kurzfristigen und lokalen Gesichtspunkten Industrieansiedlungen oder berufliche Ausbildungsgänge fördern, die aus übergeordneten strukturpolitischen Gründen nicht sinnvoll sind. Die im § 2 AFG gestellte Zielsetzung, "die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen" zu verbessern, ist bei der jetzigen Struktur für die Arbeitsverwaltung eine erhebliche Überforderung. Denn die Basis der Arbeitsverwaltung, d.h. die Arbeitsämter und ihre Nebenstellen, sind noch zu sehr der kurzfristigen Befriedigung der "offenen Stellen" und der möglichst schnellen Vermittlung von Arbeitslosen verpflichtet. Die Möglichkeit, daß die Nichtbefriedigung von nachgefragten Stellen aus übergeordneten Gesichtspunkten (Strukturpolitik, Sektoralpolitik) funktionaler sein könnte als das möglichst schnelle "Stopfen von Löchern", wird so aus strukturellen Gründen vernachlässigt; ebenso könnte eine längere Arbeitslosigkeit sich dann als sinnvoller erweisen, wenn die Betroffenen durch sorgfältigere Beratung und individuellere Vermittlung schließlich einen stabilen und wertvollen Arbeitsplatz erhalten.

Zur weiteren Rationalisierung der Arbeitsverwaltung könnten die jüngsten schwedischen Reformen anregen (vgl. 3.2, Schweden): Reduzierung der Neben- und Zweigstellen bei gleichzeitigem personellem und technologischem Ausbau der zentraleren Arbeitsämter und Einrichtung von "ambulatorischen" Dienststellen, die je nach Dringlichkeit der lokalen Arbeitsmarktlage flexibel eingesetzt werden können.

Obwohl die Informationsverarbeitungskapazität der bundesdeutschen Arbeitsverwaltung (vor allem mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, dem in westeuropäischen Ländern nichts Vergleichbares gegenübersteht) vergleichsweise hervorragend ist, besteht hier tatsächlich doch noch ein großer Engpaß: Es fehlen besonders lokalspezifische und tätigkeitsspezifische Daten; Prozeß- oder Flußdaten, welche die tatsächlichen Bewegungen der Arbeitskräfte zwischen- und innerbetrieblich wiedergeben; Kausalmodelle; komplexe Entscheidungs- und Simulationsmodelle; Evaluierungsstudien der einzelnen arbeitsmarktpolitischen Instrumente; Kosten-Nutzen-Analysen; Verlaufsanalysen (mit Ausnahme der vorbildlichen Berufsverlaufsanalyse für Männer); und schließlich war die Arbeitsverwaltung selbst noch kaum Gegenstand der Untersuchung.

5.3.3 Verbesserung der Macht- und Konsensusressourcen

Inwieweit die drittelparitätische Selbstverwaltung als dominante Implementationsstruktur einer aktiven Arbeitsmarktpolitik förderlich oder hinderlich ist, muß offenbleiben. In Frankreich sind die Tarifpartner am Management der Arbeitsverwaltung selbst nicht direkt beteiligt, sie sind aber in verschiedenen Beiräten vertreten. Die englischen und die schwedischen Implementationssysteme ähneln den deutschen, die Verwaltungsspitzen sind aber etwas stärker an das jeweilige Arbeitsministerium gekoppelt. Es wäre zu untersuchen, ob sich bei einer relativ autonomen Selbstverwaltung die mögliche Gefahr eines permanenten Patts zwischen den beteiligten Interessengruppen realisiert, insofern tiefgreifende strukturelle Reformen betroffen sind; es wäre auch zu fragen, ob die im AFG vorgesehenen aktiven Steuerungsmöglichkeiten infolge Interessendivergenz restriktiv gehandhabt oder möglicherweise gar nicht ausgenutzt werden.

Aus den oben angeführten Gründen wäre zu überlegen, ob längerfristige Planungs- und Programmfunktionen klarer aus der unmittelbaren Arbeitsverwaltung auszdifferenzieren wären. Die Entwicklung in Schweden entspricht diesen Überlegungen in einigen Punkten: Der politische Teil der Forschung wurde

hier 1967 an das Arbeitsministerium angegliedert¹, und die schwedische Regierung berief im März 1974 eine Kommission für langfristige Beschäftigungspolitik, die Überlegungen zu arbeitsmarktpolitischen Strukturreformen anstellen soll².

Der größere Konsensbedarf, den aktive Arbeitsmarktpolitik erfordert, könnte u.a. dadurch erzielt werden, daß die arbeitsmarktpolitischen Interessengruppen zusammen mit Fachleuten der Arbeitsverwaltung und der Wissenschaft unmittelbar an der Durchführung einzelner Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik beteiligt werden. Die Struktur und Funktion der schwedischen Anpassungsgruppen (vgl. ausführlich 4.1.4, Schweden) könnte für eine solche unmittelbare Mitbestimmung ein Muster sein: Während in diesem Beispiel das Gesetz die Rahmenbedingungen für die bessere Eingliederung Älterer in das Erwerbsleben festlegt und auch ausreichende finanzielle Anreize, aber auch Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung stellt, wird die inhaltliche Ausgestaltung den drittelparitätlich besetzten Anpassungsgruppen überlassen; damit wird nicht nur Flexibilität gegenüber lokalen Arbeitsmarktbedingungen, sondern auch ein unschätzbarer Innovationsspielraum geschaffen.

-
- 1) Vgl. die Expertengruppe für Arbeitsmarktforschung (EFA) und die Expertengruppe für Regionalforschung (ERU) beim schwedischen Arbeitsministerium (vgl. im einzelnen 3.2, Schweden).
 - 2) Vgl. Ministry of Labour (Arbetsmarknadsdepartementet), "Employment tomorrow. Terms of reference for the Royal Commission on long-term employment", Stockholm, May 1974 (mimeographed).

6 ZUSAMMENFASSUNG

6.1 Zielsetzung und Methode der Untersuchung

Die Anpassung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage ist ein Problem, mit dem alle Gesellschaften unabhängig von ihrer politischen Ordnung konfrontiert sind. Sowohl marktwirtschaftlich als auch planwirtschaftlich orientierte Länder haben unterschiedliche Instrumente zur Lösung dieses Problems entwickelt. Aber auch die Arbeitsmarktpolitik von Ländern gleicher oder ähnlicher Gesellschaftsordnung variiert beträchtlich. Es stellt sich daher die Frage, welche Steuerungssysteme des Arbeitsmarkts den größten Erfolg im Hinblick auf die Beseitigung regionaler, sektoraler und beruflicher Ungleichgewichte versprechen.

Für den Vergleich wurden folgende Länder ausgewählt: Frankreich als ein Land mit marktwirtschaftlicher Ordnung, aber langjähriger Erfahrung mit indikativer Planung und mit einer zentralistischen Tradition; Großbritannien als Beispiel für dezentrale Organisationsstrukturen; Schweden als ein Land mit langjährigen Erfahrungen "aktiver" Arbeitsmarktpolitik; DDR und Sowjetunion als Beispiele planwirtschaftlicher Organisation. Das Steuerungssystem der BRD wird in seinen Grundzügen vorausgesetzt; das wichtigste arbeitsmarktpolitische Instrumentarium wird aber in der vergleichenden Analyse mit einbezogen.

Eine vergleichende Studie kann im idealen Falle den gleichen Nutzen haben wie experimentelle Untersuchungen: Sie kann die Rahmenbedingungen kontrollieren und so den Effekt unterschiedlicher Eingriffe analysieren. Das Feld der Arbeitsmarktpolitik erweist sich aber zu komplex für solche exakten Studien. Um aus dem Vergleich dennoch Empfehlungen für die Arbeitsmarktpolitik der BRD formulieren zu können, wurde ein systemanalytischer Bezugsrahmen entwickelt, der begriffliche und problemstrukturierende Integrationsfunktionen hat und Zielkriterien normativer Art vorgibt. Darüber hinaus wurden arbeitsmarktpolitische Schlüsselprobleme definiert, die allen Ländern gemeinsam sind und auf die unterschiedlichen Steuerungsinstrumente bezogen werden können.

6.2 Elemente einer arbeitsmarktpolitisch orientierten Systemanalyse

Die Grundfunktion des Arbeitsmarktes ist die möglichst optimale Zuordnung von Arbeitskräften und Arbeitsmitteln. Die grundlegenden Dimensionen, in denen sich diese Zuordnung "abspielt", sind Allokation, Gratifikation und Qualifikation der Arbeit. Der reale Zuordnungsprozeß wickelt sich in einem vielfältig vermaschten Regelkreissystem ab (vgl. Abb. 1, S. 10) und wird durch verschiedene Strukturparameter bestimmt. Endogene Bestimmungsgrößen sind die sozio-demographische Struktur sowie der Entwicklungsstand und die Dynamik der Produktivkräfte.

Arbeitsmarktprobleme ergeben sich nicht durch einfache mechanische Saldobildung zwischen "Angebot" und "Nachfrage". Welche Situation mit welcher Intensität als "Problem" definiert wird, hängt vom gesellschaftlichen Zielsystem ab. Wird nun eine Situation gesellschaftlich als lösungsbedürftig definiert, sind vier Steuerungsmedien als "Problemlöser" einsetzbar: grundrechtliche Normierung, marktwirtschaftliche Steuerung, kompensatorische Steuerung und planerische Steuerung. Art, Form und Gemisch der eingesetzten Steuerungsinstrumente hängt stark vom jeweiligen politischen System ab.

Die Wirksamkeit der Steuerungsinstrumente hängt wiederum von vier handlungsbestimmenden Strukturdimensionen ab: (a) Die Implementationsstruktur kennzeichnet Quantität und Qualität von Ressourcen, die zur Ausführung und Durchsetzung bestimmter Politiken verfügbar sind; (b) die Arbeitsmarktstruktur kennzeichnet den Grad der Offenheit, den fachlichen und räumlichen Umfang, die Wettbewerbsbedingungen, den Grad der Verrechtlichung der "industrial relations" sowie die betriebsinternen Allokationsbedingungen der Teilarbeitsmärkte; (c) die Interessenstruktur kennzeichnet die Art und Weise, wie Interessen organisiert und aggregiert werden; (d) die soziokulturelle Struktur kennzeichnet Einstellungs- und Verhaltensdispositionen, die für das tatsächliche Verhalten in konkreten Situationen mitbestimmend sind.

Systemanalytisch wurden vier Arten von Ungleichgewichten definiert: Unter- und Überbeschäftigung sowie unterwertige - und überwertige Beschäftigung (vgl. Abb. 2, S. 23). Die

Arbeitsmarktpolitik komplizierend ist die Möglichkeit, daß den Ungleichgewichten verschiedene Ursachen zugrundeliegen können und umgekehrt.

Auf der Basis systemanalytisch definierter Arbeitsmarktkonten wurden prinzipielle Eingriffsmöglichkeiten diskutiert (vgl. Abb. 3, S. 28): Einwirkung auf die Konten Wanderungssaldo, natürliche Bevölkerungsentwicklung, Erwerbsdauer, Erwerbsbeteiligung, Arbeitszeit, nachgefragte Beschäftigungszeit, bereitstehende Arbeitsplätze; Einwirkung auf die Teilmärkte der unspezifischen, fachspezifischen und betriebsspezifischen Qualifikationen und Einwirkung auf die Konten Arbeitsintensität, Kapitalproduktivität und Kapitalintensität.

Abschließend wurden die Ziele "hoher Beschäftigungsstand" und "qualitativ befriedigende Beschäftigungsstruktur" in operationaler Weise definiert.

6.3 Struktur- und Funktionsprobleme des Arbeitsmarktes in industriell hochentwickelten Gesellschaften

Die Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in den ausgewählten Ländern (Kap. 3.1) läßt sich in folgenden Thesen zusammenfassen:

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

- a) um die Konkurrenzfähigkeit dieser Erwerbspersonen zu verbessern oder die Nichtkonkurrenzfähigkeit zu kompensieren,
- b) um die Nachfragebedingungen nach Arbeitskraft den besonderen Wünschen (Teilzeitarbeit, Anpassung der Produktionstechnologie an Arbeitsfähigkeit Behinderter etc.) dieser Erwerbspersonen anzupassen.

(2) Betriebliche Teilarbeitsmärkte, an welche die Arbeitskräfte in "neofeudaler" Weise gebunden werden (vgl. S. 245), stellen in Zeiten umfassender struktureller Wandlungen und im Falle persönlicher Veränderung (Heirat etc.) ein erhöhtes Risiko für die einzelnen Erwerbspersonen dar. Aktive AM-Politik muß die Voraussetzungen schaffen, solchen Risiken vorzubeugen, anstatt nachträgliches Krisenmanagement (etwa im Falle von Massenentlassungen) zu betreiben.

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

(4) Dadurch, daß die westlichen Länder relativ leichten Zugang zu ausländischen Arbeitskräften hatten, die physisch und psychisch belastende Arbeiten übernahmen, sank die Bereitschaft inländischer Erwerbspersonen, manuelle produktive Arbeiten und Dienstleistungstätigkeiten zu übernehmen oder anzustreben. Dies führt dann zu Engpässen in diesen Bereichen, wenn die Einwanderung ausländischer Arbeitskräfte gestoppt oder "konsolidiert" wird und wenn die 2. Generation ausländischer Arbeitskräfte heranwächst und auf dem Arbeitsmarkt gleichwertiger zu konkurrieren in der Lage ist.

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

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

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

(7) Die zunehmende internationale Konkurrenz erzeugt einen weiteren arbeitsmarktrelevanten Problemdruck: Die bisher weitgehend ungesteuerten Arbeitskraftbewegungen (inner- und zwischenbetrieblich), die jährlich zwischen zwanzig und dreißig Prozent des gesamten Arbeitsvermögens ausmachen, sind mit Arbeitskraftverschwendungen verschiedenster Art verbunden: zu lange Umsetzungszeiten, ökonomisch sinnlose Arbeitsplatzwechsel, Wanderungen in langfristige unproduktive Zweige etc. Dies mindert die gesamtwirtschaftliche Produktivität und damit die internationale Konkurrenzfähigkeit. Aber auch betriebswirtschaftlich sind hohe Fluktuationsraten und lange Umsetzungszeiten zu kostspielig geworden, und für die Erwerbsspersonen selbst ist der Arbeitsplatzwechsel wegen mangelnder Information oft mit Verlusten und Enttäuschungen verbunden. Eine aktive AM-Politik sollte sich daher um eine Verbesserung des Allokationsprozesses bemühen.

(8) Der sektorale Strukturwandel ist durch zwei Entwicklungen bestimmt: a) durch die endogene Strukturverschiebung zwischen primärem, sekundärem und tertiärem Sektor, b) durch die Veränderung der internationalen Arbeitsteilung zuungunsten der traditionell-industriellen Produktion. Daraus ist abzuleiten, daß eines der Hauptprobleme industriell hochentwickelter Staaten die Umstrukturierung des sekundären Sektors mit einer entsprechenden Umstrukturierung der Erwerbstätigen sein wird. Arbeitsintensive Massengüter werden in zunehmendem

Maße in oder von aufstrebenden Entwicklungsländern produziert. Dies zwingt traditionelle Industriestaaten mit einem hohen Lohnkostenniveau, den Schwerpunkt auf kapitalintensive Produktion mit hoher Technologie und großem know how zu verlegen. Der Sekundärsektor wird nicht mehr in dem Maße wie bisher das Auffangbecken für freigesetzte Arbeitskräfte im Primärsektor sein können, sondern eher selbst zu einem positiven Freisetzungssaldo beisteuern; da auch der tertiäre Sektor vor einem Rationalisierungsdruck steht, scheint dessen Absorptionsfähigkeit, die er in den letzten 10 Jahren bewiesen hat, ebenfalls an Grenzen zu stoßen.

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

(10) Faßt man sektoralen, regionalen und demographischen Strukturwandel zusammen, so stellt sich für die Zukunft der BRD nicht generell das Problem der Arbeitskräfteknappheit, sondern das Problem der Gleichzeitigkeit struktureller Unterbeschäftigung (auf höherem Niveau als bisher) und partieller Überbeschäftigung. D.h., die Notwendigkeit der sektoralen und beruflichen Umstrukturierung der Erwerbsbevölkerung und der Industrie wird zu erheblichen Anpassungsfriktionen führen, wenn keine Mittel vorbeugender AM-Politik gefunden werden.

(11) Abgesehen von sozialistischen Ländern, in denen sich arbeitsmarktpolitische Funktionsdefizite mehr hinter den Werkstoren der Betriebe verbergen, ist in allen hier einbezogenen Ländern im vergangenen Jahrzehnt ein Anstieg strukturell bedingter Arbeitslosigkeit zu verzeichnen. Indikatoren dafür sind: steigende Dauer und die sektoral, regional, alters- und geschlechtsspezifisch ungleiche Verteilung der Arbeitslosigkeit sowie die Gleichzeitigkeit von Über- und Unterbeschäftigung.

(12) Überdurchschnittlich betroffen sind in allen Ländern: jugendliche, weibliche und ältere Arbeitnehmer, unqualifizierte und angelernte Arbeiter, wobei sich neuerdings die Tendenz abzuzeichnen scheint, daß die Angestellten-Arbeitslosigkeit schneller steigt als die der Produktionsarbeiter.

6.4 Zur Implementationsstruktur der Arbeitsmarktpolitik

Alle in diese Untersuchung einbezogenen Länder haben in den letzten Jahren die Arbeitsverwaltung reorganisiert und einen gesetzlichen Rahmen für eine mehr aktive Arbeitsmarktpolitik geschaffen. Unter "aktiver" Arbeitsmarktpolitik verstehen wir eine ziel- und langfristig orientierte Politik, die sich der wachsenden Problemkomplexität des Arbeitsmarkts durch Differenzierung der Instrumente anzupassen versucht, die mit den verwandten Bereichen der Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs- und Regionalpolitik abgestimmt wird und die nicht nur nachträglich auf Ungleichgewichte reagiert, sondern auf die verursachenden Faktoren selbst Einfluß nimmt.

Das französische System der Arbeitsverwaltung ist zentralisiert und stark verrechtlicht. Die Komplexität wird durch funktional differenzierte Institutionen abgebildet, so daß sich in Frankreich in ganz besonderem Maße das Problem der Koordination stellt; diese Koordinationsfunktion wird in wachsendem Maße vom Zentralen Plan-Kommissariat wahrgenommen. Die Tarifpartner sind nicht direkt am Management der Arbeitsverwaltung beteiligt, sondern nur in paritätischen Beiräten vertreten.

Das britische System, das sich zur Zeit im Neuaufbau befindet, ist vergleichsweise dezentralisiert und weniger verrechtlicht. Besonders kennzeichnend ist die institutionelle Trennung der Arbeitsvermittlung von der Berufsbildung und Weiterbildung. Beide Institutionen werden locker koordiniert von der Manpower Services Commission; dieses paritätisch besetzte Arbeitsmarktdirektorium ist jedoch personell und institutionell zu schwach, um aktive Steuerungsfunktionen wahrnehmen zu können. Im Gegensatz zu Frankreich, Schweden und der BRD hat die öffentliche Arbeitsverwaltung kein Vermittlungsmonopol. Hervorzuheben ist schließlich die strikte Trennung kompensatorischer und aktiver Funktionen: Die Arbeitslosenversicherung wird nun in eigens dafür vorgesehenen Ämtern abgewickelt, die dem Arbeitsministerium unterstellt sind.

Das schwedische System der Arbeitsmarktpolitik ist stärker zentralisiert im Hinblick auf die Bestimmung arbeitsmarkt-relevanter Richtlinien, stark dezentralisiert im Hinblick auf die Ausführung von Arbeitsmarktpolitiken. Besonders hervorzuheben ist die starke Integration der Tarifpartner in die Arbeitsverwaltung sowie die enge Verbindung von Regional- und Arbeitsmarktpolitik. Im Gegensatz zu Frankreich, Großbritannien und der BRD hat die schwedische Arbeitsverwaltung nennenswerte Einflußmöglichkeiten auch auf die Nachfrage nach Arbeitskräften.

Arbeitskräftepolitik in sozialistischen Staaten ist Teil der Jahres- und Fünfjahrespläne. Die Ämter für Arbeit spielten lange Zeit eine untergeordnete Rolle. Aus ideologischen Gründen wurde der Ausbau einer staatlichen Arbeitsverwaltung verhindert. Reformen der letzten Jahre deuten aber darauf hin, daß die staatlichen Ämter für Arbeit auf Bezirks- und Kreisebene als intermediäre Institutionen zwischen lokaler und zentraler Ebene eine zunehmende Rolle in der staatlichen und betrieblichen Arbeitskräftepolitik spielen.

6.5 Schlüsselprobleme und Steuerungsinstrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik: Schlußfolgerungen und Empfehlungen

Im 4. Kapitel dieser Untersuchung wurden acht Schlüsselprobleme aktiver Arbeitsmarktpolitik formuliert, die zur Strukturierung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums der ausgewählten Länder dienten. Die Maßnahmen der einzelnen Länder zur Bewältigung dieser Probleme wurden ausführlich beschrieben; wenn möglich, wurden Ergebnisse von Erfolgskontrollanalysen angeführt.

Im 5. Kapitel wurde unter Einbeziehung des Steuerungssystems der BRD versucht, die Vor- und Nachteile der wichtigsten Steuerungsinstrumente zu analysieren und im Hinblick auf mögliche Verbesserungen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD zu bewerten. Im folgenden werden nur die wichtigsten Ergebnisse zusammengefaßt; Einzelheiten und Begründungen müssen an den entsprechenden Stellen des 4. und 5. Kapitels nachgelesen werden.

(1) Verbesserung der Information und Allokation

Das Wohlfahrtsimage der staatlichen Arbeitsverwaltung ist eines der Haupthindernisse, um ihre Informations- und Allokationsfunktionen zu verbessern. Eine institutionelle Trennung der kompensatorischen (Wohlfahrts-) Funktionen von den aktiven Arbeitsmarktfunktionen scheint empfehlenswert. Als radikalere Lösung ist allerdings ein abgeschwächtes "subjektives Recht auf Arbeit" zu empfehlen; dieses garantiert keinen bestimmten Arbeitsplatz mit einer bestimmten Qualifikation, sondern nur das Recht auf wertschaffende, sinnvolle Tätigkeit; damit wird die Implikation einer staatlich umfassenden Berufs- und Arbeitsplatzlenkung vermieden.

Das Instrumentarium zur Integration von Problemgruppen in das Erwerbsleben ist zu erweitern und die Kontrollmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung sind zu vergrößern: z.B. Verbot von Altersbegrenzungen bei Stellenanzeigen; Quotenverpflichtungen auch im Hinblick auf weibliche und ältere Erwerbspersonen, die aber flexibel den Produktions- und lokalen Arbeitsmarktbedingungen anzupassen sind; Verschärfung der Genehmigungspflicht bei Massentlassungen.

Die Verbesserung und Beschleunigung der Vermittlung durch Computerhilfe ist voranzutreiben. Erfahrungen in den Vereinigten Staaten und in Schweden weisen aber darauf hin, daß die computerunterstützte Arbeitsvermittlung mehrdimensional und aufgabenspezifisch aufgebaut werden muß, wenn eine qualitativ verbesserte Vermittlung erreicht werden soll.

Die Arbeitsverwaltung sollte größere Beteiligungsmöglichkeiten bei der betrieblichen Personalplanung und-politik erhalten: z.B. Verbindung der Wirtschaftsförderung mit arbeitsmarktpolitischen Auflagen; Informationspflicht der Betriebe für alle extern zu rekrutierenden Stellen; Aufbau betrieblicher und lokaler Informationssysteme. Aufbau einer prozeßorientierten Arbeitsmarktstatistik, die Flußgrößen und wichtige funktionale Relationen enthält.

(2) Verbesserung der räumlichen Arbeitskraft- und Kapitalmobilität

Großräumige Arbeitskraftmobilität hat nur in wenigen Fällen einen gleichzeitig hohen gesellschaftlichen und individu-

ellen Nutzen; aktive Arbeitsmarktpolitik sollte sich daher im stärkeren Maße auf die Förderung großräumiger Kapitalmobilität und regionaler Strukturpolitik konzentrieren. Wanderungen in Ballungsgebiete sollten finanziell nur in Ausnahmefällen gefördert werden. Mobilitätszulagen für Arbeitslose, um sie zur Annahme einer geringer entlohnten Stelle anzureizen, sind sozialpolitisch sehr bedenklich und faktisch auch kaum wirksam.

Die häufigsten Anreizinstrumente zur Förderung der Kapitalmobilität - Lohnkostensubventionen und Investitionsprämien oder -zuschüsse - haben sich als zweifelhafte Instrumente erwiesen: Ihre Wirkung ist im Verhältnis zu den eingesetzten Mitteln entweder gering oder sie fördern die Schaffung instabiler und qualitativ niedriger Arbeitsplätze. Investitionsrestriktionen scheinen sich für eine arbeitsmarktstrukturelle Entflechtungs- und Diversifizierungspolitik zu eignen.

(3) Verbesserung der konjunkturpolitischen Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik

Das Erwachsenenbildungssystem der BRD könnte entsprechend dem schwedischen Vorbild konjunkturpolitisch dynamisiert und erweitert werden. Auch betriebliche Weiterbildung sollte stärker gefördert werden, wenn dadurch Entlassungen vermieden werden können.

Kurzarbeit als Reduktionsstrategie des Erwerbspotentials ist sinnvoll, wenn es sich um konjunkturelle Anpassungsschwierigkeiten handelt. Da größeren Konjunkturunbrüchen auch strukturelle Faktoren zugrundeliegen, wäre zu überlegen, Kurzarbeit durch gezielte strukturelle Anpassungshilfen zu ergänzen. So könnte z. B. die längerfristige Gewährung von Kurzarbeit mit Auflagen der Produktionsumstellung verbunden werden, die finanziell zu unterstützen wären.

Investitionszulagen oder -prämien haben arbeitsmarktpolitisch einen geringen oder zweifelhaften Effekt. Dagegen sollten öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, verbunden mit einer sozio-infrastrukturellen Vorwärtsstrategie, in weit umfangreicheren Maß angeboten werden. Der Kreis der Träger von ABM-Maßnahmen kann nach dem Vorbild des kanadischen LIP-Programms auch auf gesellschaftliche Gruppen und Privatper-

sonen erweitert werden, solange die Gemeinnützigkeit der Projekte gewährleistet ist.

Zur Prüfung empfehlenswert erscheint das schwedische System des Investmentfonds und des Fonds für die Verbesserung der Arbeitsplatzbedingungen: Ein bestimmter Teil der Gewinne in Boomzeiten wird einem Fonds zugeführt und in Rezessionszeiten zu Investitionen nach arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten freigegeben.

Um das prozyklische Vorsichtsverhalten der Konsumenten abzubauen, ist an eine längerfristige und höhere Sicherung des Einkommens im Falle der Arbeitslosigkeit zu denken.

Längerfristige konjunkturelle Einbrüche bringen die Gefahr der Dualisierung des Arbeitsmarkts mit sich. Mögliche Instrumente zur Verhinderung dieser Gefahr sind: Einführung eines "Krümpersystems" bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen, generelle Arbeitszeitreduktion etwa durch konjunkturell beschränkte Reduktion der gesetzlichen Mindestarbeitszeit, Einführung eines Urlaubsfonds, Verbot von Überstunden.

(4) Verbesserung der Arbeitsmarktsituation bestimmter Problemgruppen

Aktive Arbeitsmarktpolitik sollte im Hinblick auf die Problemgruppe der Behinderten vor allem für eine bessere und strengere Durchsetzung der Quotenregelung sorgen und z.B. die Freikaufmöglichkeiten der Betriebe dort erschweren, wo die Einrichtung geschützter oder halbgeschützter Arbeitsplätze mit den Produktionsbedingungen vereinbar ist. Um diese Situation im Einzelfall zu prüfen, könnten nach dem schwedischen Vorbild paritätisch besetzte Anpassungsgruppen eingerichtet werden, die in Zusammenarbeit mit Experten die Möglichkeit einer Anpassung der Arbeitsbedingungen an die Bedürfnisse Behinderter erkunden.

Der Arbeitsmarkt ist vor allem in qualitativer Hinsicht noch nach Geschlechtern geteilt: Frauenerwerbstätigkeit konzentriert sich auf wenige Berufsbilder, das Qualifikationsniveau ist im allgemeinen gering, und für gleichwertige Arbeit erhalten Frauen oft noch weniger Lohn als Männer. Aktive

AM-Politik sollte in der ersten Phase der Frauenerwerbstätigkeit stärkere Rücksichtnahme auf die langfristige Verwertbarkeit einer Berufsqualifikation sowie ihre Resistenzfähigkeit bei Unterbrechungsperioden nehmen; sie sollte langfristige Beschäftigungs- und Karrieremuster für Frauen bereitstellen, die explizit auch Zeiträume mit Teilzeit- oder nichtkontinuierlicher Beschäftigung vorsehen; zu Einzelmaßnahmen vgl. Kapitel 5.2.4.

In der BRD herrscht derzeit die Tendenz vor, ältere Arbeitskräfte durch Anreizsysteme zum vorzeitigen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben anzuregen. Demgegenüber unterstreichen Befragungen und Untersuchungen, daß die Erwerbsbereitschaft älterer Personen und auch von Rentnern groß ist, wenn erleichterte Arbeitsbedingungen geschaffen würden. Aktive Arbeitsmarktpolitik sollte sich daher um eine stärkere Integration älterer Personen in das Erwerbsleben bemühen und Möglichkeiten dafür erkunden und schaffen; auch hier können die Anpassungsgruppen in Schweden als Beispiel dienen.

Im Hinblick auf ausländische Erwerbspersonen ist nach einer groben Interessenanalyse (vgl. Tab. 15, S.284) ein Rotationsmodell vorzuziehen, weil es den unterschiedlichen Interessenprofilen der Arbeitsmarktparteien noch am ehesten gerecht wird; es sichert den Ausländern einen zwar limitierten, aber gesicherten Aufenthaltsstatus, arbeitsrechtliche Gleichstellung und unter Umständen eine fachliche Ausbildung.

(5) Verbesserung der beruflichen und sektoralen Mobilität

Bei der beruflichen Erstausbildung lassen sich drei Steuerungstypen unterscheiden: das System der in die Gesamtschule integrierten Berufsausbildung (Schweden), das überwiegend duale Ausbildungssystem (BRD) sowie gemischte Systeme (Frankreich, Großbritannien, DDR, UdSSR). Die länderspezifischen Ausprägungen der einzelnen Systeme wurden im 4. Kapitel dargestellt, während im 5. Kapitel Vor- und Nachteile der Systemtypen diskutiert werden. Hinsichtlich des Finanzierungssystems der beruflichen Ausbildung unterstreicht der Ländervergleich die Ergebnisse der Edding-Kommission. Im Gegensatz zum dualen Ausbildungssystem, das zur prozyklischen- und Unterinvestition tendiert, besteht aber bei der Finanzierung durch einen zentralen Berufsbildungsfonds die

Gefahr der Überinvestition; diese Gefahr kann vermieden werden, wenn durch Ausbau ergänzender überbetrieblicher und fachspezifischer Ausbildungsstätten gewährleistet wird, daß die Ausbildungskapazität von Klein- und Mittelbetrieben weiterhin genutzt werden kann. Eine stärkere Integration der beruflichen Grundausbildung in die Sekundarstufe II oder ein entsprechender Ausbau der Berufsschulen entspricht der Tendenz vergleichbarer Länder, während die fachspezifische Ausbildung betriebsnah oder in Trainingszentren mit betriebsähnlichen Bedingungen erfolgen sollte.

Im System der Erwachsenenbildung sollte die finanzielle Koppelung mit der Arbeitslosenversicherung aufgehoben werden. Das Weiterbildungssystem sollte auch mehr als beschäftigungsstrukturelles Instrument eingesetzt werden: z.B. Senkung des Anteils unqualifizierter Arbeitskräfte, Verbesserung der regionalen Beschäftigungsstruktur, berufliche Rehabilitation und berufliche Qualifizierung der Frauen. Der Ländervergleich unterstreicht aber nachdrücklich, daß eine Verbesserung der qualitativen Beschäftigungsstruktur nur dann sinnvoll und auch nur dann möglich sein wird, wenn aktive Arbeitsmarktpolitik auch eine nachfragebeeinflussende Strukturpolitik wird.

Weiterbildung wurde in der BRD bisher als nahezu unbeschränktes subjektives Recht garantiert; arbeitsmarktpolitische Beschränkungen sind rechtlich zwar möglich, wurden bisher aber kaum praktiziert. Keines der hier untersuchten Länder hat das Weiterbildungsrecht in so umfassender und undifferenzierter Weise installiert. Es ist zu empfehlen, staatlich geförderte Fortbildung und Umschulung auf solche Personengruppen zu beschränken, die arbeitslos sind oder die von Arbeitslosigkeit bedroht werden oder die eine Ausbildung nachholen oder eine berufliche Rehabilitation erhalten wollen.

(6) Zur Steuerung des Teilarbeitsmarkts hochqualifizierter Arbeitskräfte

Eine Verbindung von Bedarfsplanungsansatz und Offenheit sowie Flexibilität des Hochschulstudiums erlaubt es, das Vollzeitstudium an einem Mindestbedarf zu orientieren und zyklisch bedingten oder nicht voraussehbaren Zusatzbedarf über Formen des Zweitstudiums zu befriedigen. Ein solches Mischsystem mit einem relativ hohen Anteil an berufs- und betriebs-

orientiertem Studium ist vermutlich einem System überlegen, das den Zugang zum Hochschulstudium sehr freizügig regelt, aber das Risiko von Arbeitslosigkeit, dequalifizierender Beschäftigung oder hoher Ausfallquoten enthält. Auch die volkswirtschaftliche Belastung eines solchen Ausbildungssystems ist geringer.

Öffentliche Einkommenspolitik könnte ebenfalls zur Lösung des Akademikerproblems beitragen: Ein geringeres Lohngefälle zwischen Akademikern und Nichtakademikern würde den finanziellen Anreiz zu einer Überproduktion hochqualifizierter Arbeitskräfte abbauen. Da ein Großteil der Akademiker im öffentlichen Dienst beschäftigt ist, besteht hier ein großer Handlungsspielraum. Eine solche Einkommenspolitik vorausgesetzt, scheint die Herstellung gleicher Bildungschancen durch die derzeitig praktizierte Ausbildungsförderung geeigneter als eine Finanzierung auf Darlehensbasis.

(7) Zur Lohn- und Einkommenspolitik als arbeitsmarktpolitisches Instrument

Eine zu großen Teilen unberechtigte Segmentierung des Arbeitsmarkts entsteht durch ungleiche Entlohnung zwischen Männern und Frauen. Es sollte geprüft werden, inwieweit das britische Gleichberechtigungsgesetz (Equal Pay Act) auf die BRD übertragen werden kann. Dieses Gesetz verbietet Lohnunterschiede bei gleichen oder weitgehend ähnlichen Arbeiten, und es hat mit den industriellen Schiedsgerichten ein Instrument geschaffen, die Einhaltung des Gesetzes zu kontrollieren.

Eine Anhebung der gesetzlich fixierten Mindestlöhne ließe sich mit der ordnungspolitischen Situation der BRD vereinbaren und wäre auch ganz im Sinne einer Politik der Verteuerung unqualifizierter Arbeitskräfte, die weitere Maßnahmen zur Erzielung einer qualitativ verbesserten Industriestruktur ergänzen kann.

(8) Verbesserung der Koordination betrieblicher und gesellschaftlicher Arbeitskräfteplanung

In der gesetzlich vorgeschriebenen Beratungsfunktion der Arbeitsverwaltung (§ 15 AFG) liegt noch ein erhebliches Aktivierungspotential. Deshalb sollte der routinemäßige

Außendienst der Arbeitsvermittler und Berufsberater in eine intensive Arbeitsberatung der Betriebe umgewandelt werden. Als Organisationsmuster einer engeren Kooperation von Betrieben und Arbeitsverwaltung können die "Anpassungsgruppen" in Schweden dienen.

Das derzeitig vorherrschende Abstimmungsmuster betrieblicher und staatlicher Arbeitskräfteplanung in sozialistischen Staaten zeigt erhebliche Schwächen. Von Experimenten abgesehen (Stschokino-Methode), zwingt das Planungssystem gewissermaßen die Betriebe, gegen die gesamtwirtschaftliche Zielplanung zu handeln und eine Politik der Arbeitskräftehortung zu verfolgen. Die Rolle der Arbeitsverwaltung bei der Allokation von Arbeitskräften war bisher bescheiden, wird zur Zeit aber reformiert und aktiviert.

Dringend wünschenswert wäre eine betrieblich orientierte Arbeitskräftestatistik, in der regelmäßige Angaben über Umsetzungen, geplante und realisierte Freisetzungen, Fluktuation, betriebliche Weiterbildung, Alters- und Geschlechtsstruktur, Qualifikations- und Gratifikationsstruktur etc. erhoben werden. Auch in sozialistischen Ländern wird ein Engpaß in einem betrieblich aufgebauten Informationssystem gesehen.

6.6 Implementationsprobleme einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Abschließend wurden einige Überlegungen zur Verbesserung der Implementationsstruktur einer aktiven Arbeitsmarktpolitik angestellt (vgl. Kap. 5.3). Es empfiehlt sich eine qualitative und quantitative Reform der Finanzierungsgrundlage aktiver Arbeitsmarktpolitik. In qualitativer Hinsicht ist auf eine größere Verteilungsgerechtigkeit der Kosten zu achten: Solange die Arbeitsverwaltung lediglich kompensatorische Funktionen hatte, war es nur logisch, daß Selbständige und Beamte nicht beitragspflichtig zur Arbeitslosenversicherung waren; da aus der Arbeitslosenversicherung im wachsenden Maße auch "aktive" Funktionen finanziert werden, von denen auch Selbständige und Beamte direkt oder indirekt profitieren, sollten auch diese Gruppen zur Finanzierung herangezogen werden; eine "sauberere" Lösung bestände freilich darin, die Finanzierung aktiver Funktionen konsequent von der Arbeits-

losenversicherung zu trennen, wie dies auch in anderen, hier untersuchten Ländern praktiziert wird. Hinsichtlich der quantitativen Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik steht die BRD weit hinter denen von Schweden (vgl. Tab. 16, S.303).

Im Hinblick auf die administrativ-rationalen Ressourcen wurden folgende Verbesserungsvorschläge kurz andiskutiert: organisatorische Trennung kompensatorischer und aktiver Funktionen, Rationalisierungsmaßnahmen durch weitere Arbeitsteilung, bessere Koordination der verschiedenen Träger aktiver Arbeitsmarktpolitik in horizontaler wie in vertikaler Hinsicht, Verbesserung des Informationssystems vor allem durch Prozeßdaten, lokalspezifische Informationssysteme, Kosten-Nutzen-Analysen und Erfolgskontroll-Analysen.

Aktive Arbeitsmarktpolitik hat auch einen höheren Bedarf an Macht- und Konsensusressourcen. Auch hier konnten einige Punkte nur angerissen werden, da gerade im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für die Durchsetzbarkeit denkbarer Steuerungsmöglichkeiten eine empfindliche Forschungslücke besteht. Aus den Erfahrungen, die aus dieser Studie gewonnen werden konnten, läßt sich allgemein folgern, daß einerseits die langfristigen Planungs- und Programmfunktionen aktiver Arbeitsmarktpolitik stärker zu zentralisieren und aus der unmittelbaren Arbeitsverwaltung auszugliedern sind (vgl. etwa die wachsende Rolle des Plankommissariats in Frankreich oder die Kommission für beschäftigungspolitische Langzeitplanung in Schweden), daß andererseits aber die Mitwirkung arbeitsmarktpolitischer Interessengruppen bei der inhaltlichen Ausgestaltung und bei der Durchführungskontrolle allgemeiner Richtlinien zu erweitern ist (vgl. etwa die Funktion der Anpassungsgruppen in Schweden).

LITERATURVERZEICHNIS (ausgewählt und nach Ländern geordnet)

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Arbeitsförderungsbericht 1973 = Deutscher Bundestag, Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes, Bundestagsdrucksache 7/403 vom 23.3.1973.

BA-Überlegungen 1974 = Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik. Zugleich ein Beitrag der Bundesanstalt für Arbeit zu den "Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik" des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, Nürnberg 1974.

Böhle, Fritz, und Norbert Altmann, Industrielle Arbeit und soziale Sicherheit. Eine Studie über Risiken im Arbeitsprozeß und auf dem Arbeitsmarkt, Frankfurt a.M. 1972.

Boehm, Ullrich, und Gisela Dybowski, Hedwig Rudolph (Projektleitung Friedrich Edding), Struktur und Finanzierung der Aus- und Weiterbildung. Eine Studie zum Zusammenhang von Finanzierung und sachlicher Steuerung, Göttingen 1974.

Engelen-Kefer, Ursula, "Humane Gestaltung des Arbeitslebens. Herausforderung für die Beschäftigungspolitik", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/74, 11. Mai 1974, S. 3-23.

Gaulke, Klaus-Peter, Qualitative Arbeitsmarktsteuerung. Probleme und Möglichkeiten der qualitativen Steuerung des Arbeitsmarktes (Sonderheft 101 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung), Berlin 1974.

- Heberer, O., und H.-G. Wagner, Erhaltung von Arbeitsplätzen und Arbeitsbeschaffung. Kurzarbeitergeld - Winterbau - Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, H. 20), Stuttgart u.a. 1974.
- Hegelheimer, Armin, und Gernot Weißhuhn, Ausbildungsqualifikation und Arbeitsmarkt. Vorausschau auf das langfristige Arbeitskräfte- und Bildungspotential in West-Berlin (Gutachten im Auftrag des Senators für Arbeit und Soziales), Berlin 1973.
- Heidtmann, Willy, Arbeitsmarktpolitik und Gewerbeansiedlung in ländlichen Gebieten. Untersuchungsbericht über die Ergebnisse und Auswirkungen der Arbeitsmarktpolitik in schwachstrukturierten ländlichen Räumen (erstellt im Sekretariat der Agrarsozialen Gesellschaft), Göttingen 1974.
- Kern, Horst, und Michael Schumann, Industriearbeit und Arbeiterbewußtsein. Eine empirische Untersuchung über den Einfluß der aktuellen technischen Entwicklung auf die industrielle Arbeit und das Arbeiterbewußtsein, Teil I und II, Frankfurt a.M. 1970.
- Kevenhörster, Paul, Ausländische Arbeitnehmer im politischen System der BRD. Ausländer-Interessenvertretung im politischen Entscheidungsprozeß, Opladen 1974.
- Lenhardt, Gero, Berufliche Weiterbildung und Arbeitsteilung in der Industrieproduktion, Frankfurt a. M. 1974.
- Lutz, Burkhard u.a., Modelluntersuchung eines regionalen Arbeitsmarktes, 3 Bände und Zusammenfassender Bericht: Arbeitswissenschaftliche Modelluntersuchung eines Arbeitsmarktes, RKW-Projekt A 44, Frankfurt a. M. 1973.
- Lutz, Burkhard, und Werner Sengenberger, Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik. Eine kritische Analyse von Zielen und Instrumenten (Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 26), Göttingen 1974 (zitiert wurde auch der vorläufige Schlußbericht 1973).

- Maibaum, K., und F. Beie, M. Rademacher, Die Praxis der Arbeitsvermittlung (Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, H. 14), Stuttgart u.a. 1972.
- Mertens, Dieter, Rationale Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/München 1970.
- Mertens, Dieter, "Der Arbeitsmarkt als System von Angebot und Nachfrage", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6. Jg., H. 3 (1973), S. 229-235.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development), Manpower policy in Germany, Paris 1974.
- Offe, Claus, Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt a.M. 1975.
- Reyher, Lutz, "Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit", in: WSI-Mitteilungen, 28. Jg., Febr. 1975, S. 63-72.
- Perspektiven 1974 = Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn 1974.
- Sass, Jürgen, und Werner Sengenberger, Friedrich Weltz, Weiterbildung als Problem betrieblicher Arbeitskräftepolitik, Frankfurt a.M. 1974.
- Schmid, Günther, Funktionsanalyse und politische Theorie. Funktionalismuskritik, politisch-ökonomische Faktorenanalyse und Elemente einer genetisch-funktionalen Systemtheorie, Düsseldorf 1974.
- Schmid, Günther, und Hubert Treiber, Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland, München 1975.

Schmid, Günther, und Dieter Freiburghaus (Hrsg.), Proceedings of the Conference about active labour market policies in selected countries, held by the Internationales Institut für Management und Verwaltung (Wissenschaftszentrum Berlin), Berlin, 24.-26. April 1975.

Sengenberger, Werner (unter Mitarbeit von Burkhardt Lutz und Fritz Schultz-Wild), Arbeitsmarktstruktur und Arbeitsmarktbedingungen. Elemente für ein erweitertes Arbeitsmarktmodell (Teilprojekt C 4, Arbeitsbericht 1972-74, Sonderforschungsbereich 101), München 1974.

Standortentscheidung und Wohnortwahl. Folgerungen für die regionalpolitische Praxis aus zwei empirischen Untersuchungen (Kleine Schriften der Gesellschaft für regionale Strukturentwicklung), Bonn 1974.

Stein, Helmut, Berufsbildung im internationalen Vergleich. BRD, DDR, Frankreich, Großbritannien, Japan, Schweden, UdSSR, USA, Frankfurt a.M. 1973.

Werner, Heinz, und Ingeborg König, Glossare zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Englisch, Nürnberg, Juli 1974; Französisch, Nürnberg, Dezember 1972.

Winterhager, Wolfgang Dietrich, Reform der Berufsausbildung. Aktuelle Programme und Initiativen von Bundesregierung, Parteien, Sozialpartnern und Wissenschaftlern, Berlin 1974.

FRANKREICH

Centre d'Etudes de l'Emploi, Analyse de l'emploi par région et département, Paris (Presses Universitaires de France) 1973.

- Commissariat Général du Plan, Préparation du VI^e Plan.
Rapport de la Commission. Emploi (2 tomes),
Paris 1971.
- Commissariat Général du Plan, Préparation du VI^e Plan.
Rapport de l'Intergroupe. Formation, Qualification
Professionnelles, Paris 1971.
- Danaho, R., La conception moderne de l'administration de
l'emploi, Paris 1969.
- Français, Ariel, Le système du marché du travail en France
et ses problèmes; für diesen Bericht angefertigte
Fallstudie, unveröff. Manuskript, Paris,
Oktober 1974 (zitiert: "Fallstudie FRA").
- Maillard, Jean-Philippe, Le nouveau marché du travail,
Paris 1968.
- Mouriaux, M. F., L'emploi en France depuis 1945, Paris 1972.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development),
Manpower policy in France, Paris 1973.
- Puel, Hugues, Chômage et capitalismes contemporains,
Paris 1971.
- Silvestre, Jean Jacques, Salaires ouvriers dans l'industrie
française, Paris 1973.
- Suet, P., Droit au travail, Paris 1972.

GROSSBRITANNIEN

- Böhning, Wolfgang R., The Migration of workers in the
United Kingdom and the European Community,
London 1972.
- Grunfeld, Cyril, The Law of Redundancy, London 1971.

- Mackay, Donald I., and D. Boddy, J. Brack, Labour markets under different employment conditions, London 1971.
- Mackay, Donald I., and R.F. Elliott, R. Steele, Systems of steering and controlling the labour market: The United Kingdom; für diesen Bericht angefertigte Fallstudie, unveröff. Manuskript, Aberdeen, Oktober 1974.
- Manpower Services Commission, Annual Report 1974-75, London: MSC, March 1975.
- Moore, Barry, and John Rhodes, "Evaluating the effects of British regional economic policy", in: The Economic Journal, Vol. 83, No. 329 (1973), S. 87-110.
- Mukherjee, Santosh, Through no fault of their own: Systems for handling redundancy in Britain, France and Germany, London 1973.
- Mukherjee, Santosh, There's work to be done. Unemployment and manpower policies, London: Manpower Services Commission 1974.
- Mukherjee, Santosh, "Institutional arrangements for managing public labour market policies in Britain. A critique", in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.), Proceedings of the Conference about Active Labour Market Policies in Selected Countries, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin 24.-26. April 1975.
- OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development), Manpower policy in the United Kingdom, Paris 1970.
- Showler, Brian, Onto a comprehensive employment service (Fabian Research Series 309), London 1973.
- Taylor, Jim, Unemployment and wage inflation. With special reference to Britain and the USA, Harlow 1974.

SCHWEDEN

Arbetsmarknadsdepartementet (Arbeitsministerium), Att utvärdera arbetsmarknadspolitik (betänkande avgivet av Expertengruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor - EFA), Stockholm 1974 (mit einer englischen Zusammenfassung S. 458-483; diese Studie berichtet über die Ergebnisse der Forschungsaktivitäten der Forschungsgruppe für Arbeitsmarktpolitik beim Arbeitsministerium; im einzelnen über die "Einwanderungsstudie", die "Ausbildungsstudie", die "Mobilitätsstudie" und die "Arbeitsverwaltungsstudie").

Arbetsmarknadsstyrelsen (Reichsamt für Arbeit), Swedish Employment Policy, Solna 1974 (reprinted from the Board's Annual Report 1973/74).

Barrett, N., and B. Södersten, Unemployment Flows, Welfare and Labour Market Efficiency in Sweden and the United States, Stencil, Department of Economics, Gothenburg 1973.

Johannesson, Jan, Systems of Steering and Controlling the Labour Market in Sweden; für diesen Bericht angefertigte Fallstudie, unveröff. Manuskript, Stockholm, November 1974 (zitiert: "Fallstudie SWE").

Meidner, Rudolf, "The Goals of Labour Market Policy", in: On Incomes Policy. Papers and Proceedings from a Conference in Honour of Erik Lundberg, Stockholm 1969, S. 189-198.

Mukherjee, Santosh, Making Labour Markets Work. A Comparison of the UK and Swedish Systems, London (PEP) 1972.

Rehn, Gösta, (zum Einstieg in das sog. "Rehn-Modell" siehe Rehns Beitrag und die anschließende Diskussion in:) "Labour Market Policy and the 'Rehn-Model'", in: On Incomes Policy. Papers and Proceedings from a Conference in Honour of Erik Lundberg, Stockholm 1969, S. 163-181.

Rehn, Gösta, "Selective Labour Market Policy. Model, Experiences and Problems", in: Schmid/Freiburghaus (Hrsg.), Proceedings of the Conference about Active Labour Market Policy in Selected Countries, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin 1975.

DEUTSCHE DEMOKRATISCHE REPUBLIK

Autorenkollektiv, Zur Reproduktion des Qualifikationsniveaus der Werktätigen und der Bildungsfonds, Berlin 1973.

Autorenkollektiv, Probleme der Proportionalität zwischen gesellschaftlichem Arbeitsvermögen und Arbeitsplätzen (Forschungsberichte des Zentralinstituts für Wirtschaftswissenschaften der Akademie der Wissenschaften der DDR, Nr. 3), Berlin 1973.

Autorenkollektiv, Probleme der Intensivierung des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses (Forschungsberichte des Zentralinstituts ..., Nr. 6), Berlin 1974.

Autorenkollektiv, Ökonomik der Arbeit, 4. Aufl., Berlin 1968.

Bundesminister für Innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation, Bonn 1974.

Kunter, Gerd, und Wolfgang Müller, "Grundlagen und Probleme der staatlichen Arbeitskräftepolitik", in: Sozialistische Arbeitswissenschaft, H. 1 (1974), S. 1-9.

Ludwig, Udo, und Harry Maier, Jürgen Wahse, Bildung als ökonomische Potenz im Sozialismus. Ein Beitrag zur marxistisch-leninistischen Theorie der intensiv erweiterten Reproduktion, Berlin 1972.

Mitzscherling, Peter, u.a., System und Entwicklung der DDR-Wirtschaft (DIW-Sonderheft 98), Berlin 1974.

Naumann, R., und B. Steinberger, Arbeitskräfte- und Bildungsplanung, Berlin 1969.

Selle, Klaus, Das Steuerungssystem des Arbeitsmarktes in der DDR und seine Probleme; für diesen Bericht angefertigte Fallstudie, unveröff. Manuskript, Berlin, März 1975 (zitiert: "Fallstudie DDR").

Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (Hrsg.), Statistisches Taschenbuch der DDR 1974, Berlin 1974.

Staatliche Zentralverwaltung für Statistik (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch der DDR 1974, Berlin 1974.

Straßburger, Jürgen, "Wissenschaftliche Arbeitsorganisation in der DDR I", in: Deutschland-Archiv, H. 2 (1975), S. 139-151.

SOWJETUNION

Delamotte, J., Shchekino. Entreprise sovietique, Paris 1973.

Feshbach, M., and St. Rapawy, "Labor constraints in the Five-Year Plan", in: Soviet Economic Prospects for the Seventies, US-Congress, Washington 1973.

Globokar, Tatjana, "Maßnahmen zur Förderung der Frauenerwerbstätigkeit in den Ländern Osteuropas", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Vol. 8, H. 1 (1975), S. 49-59.

Gramatzki, Hans-Erich, Die Steuerung der sowjetischen Arbeitskräftepolitik; für diesen Bericht angefertigte Fallstudie, unveröff. Manuskript, Berlin, März 1975 (zitiert: "Fallstudie UdSSR").

Kirsch, L.J., Soviet Wages, Cambridge (Mass.) and London 1972.

Koordinationsausschuß deutscher Osteuropa-Institute (Hrsg.), Sowjetunion (Länderberichte Osteuropa I), München 1974.

- Kosta, Jiri, "Beschäftigungsprobleme in zentral-administrativen Planungssystemen", in: Kosta u.a. (hrsgg. von Ch. Watrin), Struktur- und stabilitätspolitische Probleme in alternativen Wirtschaftssystemen, Berlin 1974, S. 79-119.
- Manewitsch, J., "Wege zur Verbesserung des Arbeitskräfteeinsatzes", in: Sowjetwissenschaft, No. 6 (1974)
- US. Bureau of Labor Statistics, Labor in the U.S.S.R. (ITS: Report 414), Washington 1972.
- Wagener, H.J., Wirtschaftswachstum in unterentwickelten Gebieten. Ansätze zu einer Regionalanalyse der Sowjetunion, Berlin 1972.
- Wiegmann, H., Die Entwicklung der Berufsstruktur der UDSSR und ihre Behandlung in der sozialwissenschaftlichen Forschung der Sowjetunion (Veröffentlichungen des Osteuropa-Instituts München 16), München 1974.

NACHTRAG

- Doeringer, Peter B., and Michael P. Piore, Internal Labor markets and manpower analysis, Lexington (Mass.) 1971.
- Kerr, Clark, "The balkanization of labor markets", in: E.W. Bakke et al., Labor mobility and economic opportunity, New York 1954.
- Ross, Arthur M., "Do we have a new industrial feudalism?", in: American Economic Review, Vol. XLVIII, No. 5 (1958).
- Dibbern, Harald, und Franz-Josef Kaiser, Adolf Kell, Berufswahlunterricht in der vorberuflichen Bildung. Der didaktische Zusammenhang von Berufsberatung und Arbeitslehre, Bad Heilbronn 1974.

TABELLE 1: DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG

(wenn nicht anders vermerkt, in 1000 Personen)

B R D	1950	1957	1960	1965	1969	1972	1980	1990
1. Wohnbevölkerung	50200	53600	55400	59000	60800	61700	60500	59000
2. Erwerbspersonen	22900	24400	26300	26900	26800	26500	27400	27200-28300
in % (= Gesamt- erwerbsquote)	46	46	47	46	44	43	45	46 - 48
3. Erwerbsbevölke- rung nur Ausländer (Arbeitnehmer)			272	1119	1800 ^x	2284	2300	2800-2500
in % von 2.			1	4	7	9	8	10 - 9
4. Saldo-Migration	+345	+417	+364	+344	+572			
5. Bevölkerungswachstum								
Ø 5 Jahre jhrl. in %	1.0	1.0	1.5	2.0	0.8			

TABELLE 1: DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG

(wenn nicht anders vermerkt, in 1000 Personen)

F R A	1946	1958	1962	1965	1970	1972	1975	1980
1. Wohnbevölkerung	39830	44328	46459	48207	49837	51987	51723	53815
2. Erwerbspersonen in % (Gesamterwerbsquote)	20712	19948	19829	20503	20763	21624	21455	22216
3. Erwerbsbevölkerung nur Ausländer in % von 2	52	45	43	43	42	42	41	41
4. Saldo-Migration						7.8		
5. Bevölkerungswachstum Ø 5 Jahre jhrl. in %		0.9	1.2	1.4	0.7 ^x	0.8 ^x	0.8 ^x	0.8 ^x

TABELLE 1: DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG

(wenn nicht anders vermerkt in 1000 Personen)

U N K	1951	1955	1963	1966	1970	1975	1980	1990
1. Wohnbevölkerung	50225	51376 ^x	53678	54965	56606	58907	61223	64216
2. Erwerbspersonen in % (= Gesamt- erwerbsquote)	22164	23053	25765	26145	26209	26098	26932	
3. Erwerbsbevölke- rung nur Ausländer in % von 2	45	45	48	48	46	44	44	
4. Saldo-Migration			-43	-9	-65			
5. Bevölkerungswachstum Ø 5 Jahre jhrl. in %	0.5	0.5	0.7	0.6	0.6 ^x	0.7 ^x	0.7 ^x	

TABELLE 1: DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG

(wenn nicht anders vermerkt in 1000 Personen)

S W E	1950	1955	1960	1965	1970	1973	1980
1. Wohnbevölkerung	7042		7495	7766	7950	8150	8300 ^x
2. Erwerbspersonen	3105		3244	3664	3718	3977	4070 ^x
in % (= Gesamt erwerbsquote)	44		43	47	47	49	49
3. Erwerbsbevölkerung nur Ausländer in % von 2						5.7	
4. Saldo-Migration		+17	+11	+33	+49		
5. Bevölkerungswachstum Ø 5 Jahre jhrl. in %	0.6	0.6	0.7	0.7	0.9	0.8	0.3 ^x

TABELLE 1: DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG

(wenn nicht anders vermerkt in 1000 Personen)

D D R	1950	1955	1960	1965	1971	1973	1980
1. Wohnbevölkerung	18360	17944	17241	17020	17068	16951	
2. Erwerbspersonen	8100			8485	8214	8650	
in % (= Gesamt erwerbsquote)	44			50	48	51	
3.							
4.							
5. Bevölkerungswachstum Ø 5 Jahre jhrl. in %		-0.5	-0.8	-0.3	+0.1		

TABELLE 1: DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG

(wenn nicht anders vermerkt in 1000 Personen)

U d S R	1950	1959	1960	1965	1970	1975	1980	1990
1. Wohnbevölkerung	18000	208800	214000	231000	245700	260800	277800	316000
2. Erwerbspersonen		109000	112000 ^x	116900	124600	134200	142800	
in % (= Gesamt- erwerbsquote)		52	52 ^x	51	51	51	51	51
3.								
4.								
5. Bevölkerungs- wachstum Ø 5 Jahre jährl. in %		(1.8 ^x)		1.4 ^x	1.3 ^x	1.2 ^x	1.3 ^x	1.4 ^x

TABELLE 1: DEMOGRAPHISCHE ENTWICKLUNG
(wenn nicht anders vermerkt in 1000 Personen)

U S A	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1990
1. Wohnbevölkerung	150695	165302 ^x	179323	192976 ^x	203213	220000 ⁺	239000 ^x	282000 ^x
2. Erwerbspersonen in % (= Gesamt- erwerbsquote)	60279	66500 ^x	69877	77190 ^x	82897			
3. Erwerbspersonen nur Ausländer in % von 2.	40	40 ^x	39	40 ^x	41			
4. Saldo-Migration		+206						
5. Bevölkerungswachstum Ø 5 Jahre jhrl. in %	1.9	1.7	2.0	1.7	1.1 ^x	1.6 ^x	1.7 ^x	1.8 ^x

TABELLE 2: DEMOGRAPHISCHE ERWERBSSTRUKTUR
(Erwerbspersonen in % der jeweiligen Wohnbevölkerung)

B R D	Gesamt										Männer										Frauen									
	1950	57	61	65	70	72	75	50	57	61	65	70	72	75	60	65	70	72	75	50	55	61	65	70	75					
gesamt	46	48	48	46	44	44	44	63	65	64	62	60	60	60	31	34	33	32	30	29										
-15			3	0.5				KA	KA	3	0.5				KA					KA	2	0.5								
15-19			80	67	64		64	85		82	68	65	65	65	78					78		79	66	64	64					
20-24			82	81	79		79			91	90	89	89	89								72	71	70	70					
25-44				68	71	72		72		96	97	97	97	97						40		47	46	46	46					
45-54					65	65		66	93	92	95	96	96	96								42	42	42	42					
55-64			53	53	52		50			89	84	84	87	87								28	29	28	26					
65+			14	14	13		13	27	25	23	24	23	23	23						10	10	8	8	7	7					

TABELLE 2: DEMOGRAPHISCHE ERWERBSSTRUKTUR
 (Erwerbspersonen in % der jeweiligen Wohnbevölkerung)

S W E	Gesamt										Männer										Frauen									
	1950	55	60	65	70	73	75	50	55	60	65	70	73	75	50	55	60	65	70	73	75	50	55	60	65	70	73	75		
gesamt	44	43	43	47	47		65		61	59	58	58		23		26	36	36	40											
-15	0.3										0.4										0.2									
15-19	50	50	50	39			74		53	50	40					47	50	39												
20-24	66	62	62						75	63	63					57	62	61												
25-44	67 ^x	76	77				95		96 ^x	96	97					38 ^x	56	58												
45-54	67 ^x	77	78						96 ^x	96	96					36 ^x	58	60												
55-59	62 ^x								92						32															
60-64	51								83						22															
+65	15	12	11				36		27	19	19			8	5	5	5													

TABELLE 2: DEMOGRAPHISCHE ERWERBSSTRUKTUR
 (Erwerbspersonen in % der jeweiligen Wohnbevölkerung)

D D R	Gesamt						Männer						Frauen					
	1950	55	60	64	71	73	50	55	60	64	71	73	50	55	60	64	71	73
gesamt	44			49	48	51				60	56				40	41		
-17				4	8					5	8				4	7		
17-20				85	81					88	86				81	75		
21-24				81	88					90	97				72	79		
25-39				83	89					98	99				68	80		
40-49				82	87					97	98				72	80		
50-54				76	82					96	96				64	74		
55-59				70	74					93	93				54	63		
60-64				53	52					86	83				29	31		
65+				16	15					32	27				7	8		

TABELLE 2: DEMOGRAPHISCHE ERWERBSSTRUKTUR

(Erwerbspersonen in % der jeweiligen Wohnbevölkerung)

U d S S R	Gesamt										Männer										Frauen									
	1950	59	60	65	70	72	75	51	56	59	60	65	70	72	75	58	50	59	60	65	70	72	75	46	47	50	59	65	70	72
gesamt	52		51	51	51	51	51	56		56		55	56	56	58		50		47	46	46	46	46		47	46	46	46	46	46
-15		13		2	2		1		13			2	2		1			12		2	2		1		2	2		2	2	1
15-19			61	59		57					63	59		57					61	59		57		61	59		61	59	57	57
20-24			84	83		82					89	88		88					80	78		77		80	78		80	78	77	77
25-44		77		85	85		85		91		94	94		95				66	77	77		76		77	77		77	77	76	76
45-54			78	77		78					91	91		92					70	69		67		70	69		70	69	67	67
55-64			60	60		59					74	74		74					51	51		51		51	51		51	51	51	51
65+		21		26	24		24		42		33	32		30				11	22	21		21		22	21		22	21	21	21

TABELLE 2: DEMOGRAPHISCHE ERWERBSSTRUKTUR
 (Erwerbspersonen in % der jeweiligen Wohnbevölkerung)

U S A	Gesamt										Männer										Frauen									
	1950	55	60	65	70	72	75	50	55	60	65	70	72	75	50	55	60	65	70	72	75	50	55	60	65	70	72	75		
gesamt	40	40 ^x	39	40 ^x	41		58	54	54 ^x	53		53		22	25	28 ^x	30													
-15		0.5		0.6			KA	0.7	0.9					26	0.3	0.4														
15-19		36		35			45	44	40					26	28	29														
20-24		65		68				86	81						45	56														
25-29		64		69				94	93						35	45														
30-49		68		71			90	95	95					33	42	50														
50-54		69		71				93	91						46	52														
55-59		64		66				89	87						41	47														
60-64		52		53				77	73						29	36														
+65		19		16			41	30	25					8	10	10														

TABELLE 3: SEKTORALE ERWERBSSTRUKTUR

(Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in %)

B R D	1950	1955	1960	1965	1970	1972	1980
Landwirtschaft	26	20	14	11	9	7	7
ind. Verarbeitung	32	36	37	38	39	38	38
Energie-Bergbau	4	3	3	2	2	2	2
Bau	7	8	8	9	8	8	8
Handel	10	11	13	12	13	13	13
Verkehr-Kommunikation	6	5	6	5	5	6	6
Dienstleistungen	5	6	9	10	11	11	11
Org. ohne Erwerbs- charakter	4	4	3	2	2	2	2
Staat + Sozialver- sicherung	8	7	8	10	11	12	12
gesamt:	102	100	101	99	101	99	99

TABELLE 3:SEKTORALE ERWERBSSTRUKTUR
(Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in %)

F R A	1954	1958	1963	1965	1970	1972	1980
Landwirtschaft			19	17	14	12	
Bergbau, Bodenschätze	2	2	2	1	1	0.8	
Ind. Verarbeitung	22	23	28	27	28	27	
Bauwirtschaft	5	6	9	10	10	10	
Elektrizität, Gas, Wasser	0.7	0.8	0.9	0.9	0.9	0.8	
Handelsgeschäfte	7	7	14	14	16	16	
Transport, Lagerhaltung, Kommunikation	4	4	6	6	6	6	
Dienstleistungen	4	4	19	20	23	23	
gesamt:	45	47	98	96	99	96	

TABELLE 3: SEKTORALE ERWERBSSTRUKTUR

(Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in %)

U N K	1951	1955	1960	1965	1970	1972	1980
Landwirtschaft	5	4	4	2	2	2	2
Bergbau, Bodenschätze	4	4	3	2	2	2	2
ind. Verarbeitung	40	41	37	36	36	32	32
Bauwirtschaft	6	6	7	7	6	5	5
Elektrizität, Gas Wasser	2	2	2	2	2	1	1
Handelsgeschäfte	12	13	14	12	11	11	11
Finanzen Versicherung, Banken, uä	18	18	21				
Transport, Kommunikation, Lagerhaltung	8	7	7	7	6	6	6
Dienstleistungen	6	6	5				
Dienstleistungen mit Finanzen				26	28	32	32
gesamt	101	101	100	96	94	91	91

TABELLE 3: SEKTORALE ERWERBSSTRUKTUR

(Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in %)

S W E	1950	1955	1962	1965	1970	1972	1980
Landwirtschaft	13	11	7	8	7		
Bergbau, Bodenschätze	0.9	0.6	0.5	0.5	0.5		
ind. Verarbeitung	32	32	28	27			
Elektrizität, Gas, Wasser	1	0.9	0.6	0.7			
Bauwirtschaft	8	9	10	9			
Handel, Hotel- und Gaststättengewerbe	16	15	14	14			
Transport, Lager Kommunikation	7	7	7	7			
Finanzen, Versicherungen Grundstückshandel		4	5	5			
Öff. Dienstleistungen soz. Dienstleistungen mit best. Militär	22	20	27	29			
gesamt	100	100	100	99			

TABELLE 3: SEKTORALE ERWERBSSTRUKTUR
(Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in %)

D D R	1950	1955	1960	1965	1970	1972	1980
Landwirtschaft	20	17	14	12	12	12	12
Industrie	42	42	41	41	41	42	42
Bauwirtschaft	6	6	6	6	8	7	7
Verkehr	7	7	7	7	7	8	8
Handel (inkl. Gaststättengewerbe)	10	11	11	11	10	11	11
Sonstige	16	18	20	22	22	21	21
Gesamt (Aufrundungen)	101	101	99	100	101	101	101

TABELLE 3: SEKTORALE ERWERBSSTRUKTUR
 (Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in %)

U d S S R	1950	1955	1960	1965	1970	1972	1980
Landwirtschaft			26	24	21	20	
Bergbau, Bodenschätze			2	2	2	2	
ind. Verarbeitung u. ind. Seefischerei	17	17	10	22	22	22	
Elektrizität, Gas		0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	
Bau	3	5	5	7	8		
Handel, Vorratshaltung	3	3	4	5	5		
Transport, Kommunikation,	6	6	7	7	8		
Dienstleistungen	8	13	16	19	20		
andere	3	3	3	2	2		
gesamt:	40	75	82	86	88		

TABELLE 3: SEKTORALE ERWERBSSTRUKTUR
(Anteil der Erwerbstätigen nach Wirtschaftsbereichen in %)

U S A	1950	1955	1960	1965	1970	1972	1980
Landwirtschaft		10	8	6	4		
Bergbau, Bodenschätze		1	1	0.9	1		
ind. Verarbeitung		25	26	25	25		
Bauwirtschaft		4	4	4	4		
Elektrizität, Gas, Wasser u. Transport		6	6	6	6		
Handelsgeschäfte Dienstleistungen		25	29	31	34		
Finanzgeschäfte		4	4	4	5		
Beschäftigte beim Staat (Lokal und bundesstaatlich)		10	13	14	16		
gesamt		85	91	90.9	95		

TABELLE 4: WÖCHENTLICHE DURCHSCHNITTSARBEITZEIT
IM SEKTOR INDUSTRIELLE VERARBEITUNG

	1938	1953	1955	1960	1965	1970	1973
U S A (A)	35,6 ¹	40,5 ¹	40,7 ¹	39,7	41,2	39,8	40,9
B R D (A)		48,0 ²	48,8 ²	45,6	44,1	43,8	42,9 ³
S W E (B)	41,4	40,7	40,7	38,6	37,3 ⁴	35,6	33,6
F R A (B)			44,9	45,7	45,6	44,8	43,7
U N K (B)	46,3	45,9	46,4	45,5 ⁵	44,9	43,0 ⁵	42,4 ⁶
U d S S R (B)				40,1		40,5	
D D R		48,0		45,0		43,8	

Legende

(A) Arbeitszeit nach bezahlten Arbeitsstunden gemessen

(B) Arbeitszeit nach tatsächlich geleisteten Arbeitsstunden gemessen

1) ohne Hawaii und Alaska 4) einschl. Bergbau

2) ohne Saarland und Berlin-West 5) Klassifikation der Industrien revidiert

3) Bemessungskriterien revidiert 6) Wochenarbeitsstundenzahl von 1972 nicht 1973