

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Gegenwärtige und zukünftige Bedeutung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1981) : Gegenwärtige und zukünftige Bedeutung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums, In: Bundesministerium für Forschung und Technologie (Ed.): Modernisierung der Volkswirtschaft in den achtziger Jahren: Ergebnisse eines Fachgesprächs im Bundesministerium für Forschung und Technologie, ISBN 3-430-19056-8, Econ Verlag, Düsseldorf ; Wien, pp. 74-101

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122818>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

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

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

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

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

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

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

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

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

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

Günther Schmid

Gegenwärtige und zukünftige Bedeutung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums*

1 Arbeitsmarktlage und arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarf

Um die Bedeutung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums für die auf uns zukommenden Beschäftigungsprobleme beurteilen zu können, ist zunächst ein Rückblick auf die siebziger Jahre und auf die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation erforderlich. Vergangenheit und Gegenwart sind für den arbeitsmarktpolitischen Handlungsrahmen und Handlungsbedarf mitentscheidend.

These 1:

Größere Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt sind auf der Arbeitsangebotsseite mittelfristig nicht zu erwarten. Beschäftigungsdefizite werden sich daher künftig unmittelbar in offener Arbeitslosigkeit ausdrücken.

Die weltweite Rezession seit 1974 brachte die Wirtschaft aller westlichen Länder in Schwierigkeiten. Die Bundesrepublik hat diese Schwierigkeiten nach ziemlich einhelligem Urteil vergleichsweise gut bewältigt: Niedrige Inflationsraten, eine mittlere Arbeitslosenquote, andauernde Exporterfolge und eine harte Mark haben zu dem Gütezeichen »Mo-

* Die Ausführungen stützen sich zum Teil auf einen gemeinsam mit Fritz W. Scharpf veröffentlichten Artikel: Fritz W. Scharpf und Günther Schmid, »Abschied von der Vollbeschäftigung? Der Arbeitsmarkt in den achtziger Jahren«, in: Blick durch die Wirtschaft, Jg. 23, Nr. 137, 16. Juni 1980, S. 3

dell Deutschland« geführt. Nur in einem Bereich stand die Bundesrepublik während der Rezession am Ende des internationalen Vergleichs: bei der Beschäftigungsentwicklung. Für eine Beurteilung wirtschaftlicher Erfolge oder Mißerfolge muß dieses Kriterium jedoch ebenfalls berücksichtigt werden.

Die meisten vergleichbaren westlichen Länder haben während der letzten Rezession ihr Beschäftigungsvolumen gehalten; einige Länder — z. B. die USA und Schweden — haben ihr Beschäftigungsvolumen sogar erheblich erhöht. Dagegen hat sich in den fünf Jahren von 1973 bis 1977 die Zahl der Beschäftigten in der Bundesrepublik um 1,7 Millionen, d. h. um 6,5% vermindert! Dieser drastische Rückgang des Beschäftigungsvolumens blieb politisch fast unbemerkt, weil man die Aufmerksamkeit vor allem auf die Arbeitslosigkeit richtete. Es sprechen jedoch mehrere Gründe dafür, daß wir es hier mit einer Sonderentwicklung der Bundesrepublik zu tun haben, die sich in dem kommenden Jahrzehnt nicht mehr fortsetzen wird.

Mit statistischen Beobachtungen und Berechnungen läßt sich zeigen, daß die Beschäftigungsverluste vor allem durch drei Faktoren aufgefangen wurden, die sich nicht in der offenen Arbeitslosenquote ausdrückten:

1. Während in fast allen Vergleichsländern die Frauenerwerbsquote auch während der Rezessionsjahre weiter anstieg — in Schweden sogar von 62 auf 70% —, blieb sie in der Bundesrepublik konstant bei 48,5%! Diese Stagnation drückt sich zum Teil im Anstieg der sog. »Stillen Reserve« auf schätzungsweise 650 000 Personen aus. Meines Erachtens läßt sich jedoch der Trend einer steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen langfristig nicht aufhalten, weil dieser Trend durch vielfältige Motive und soziale Wandlungsprozesse gestützt wird.
2. Als Folge einer forcierten Politik der Frühverrentung sank die Erwerbsquote der 60- bis 65jährigen von 41,3% (1973) auf 30,5% (1977) und entlastete den Ar-

beitsmarkt auf diese Weise erheblich. Aus sozialpolitischen Gründen war die Einführung der flexiblen Altersgrenze sicherlich begrüßenswert; sie begünstigte aber auch den Abbau altersgerechter Arbeitsplätze. Darüber hinaus sind die beschäftigungspolitischen Effekte der Frühverrentung weitgehend ausgeschöpft und lassen sich kaum wiederholen.

3. Schließlich wurde durch die Beendigung der Ausländeranwerbung, durch Nichtverlängerung von Arbeitsverträgen und dergleichen die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer zwischen 1974 und 1977 um rund 450 000 vermindert. Auch dieser Prozeß der Ausländerverdrängung ist in den achtziger Jahren nicht zu wiederholen. Die Ausländer, die jetzt noch hier sind, werden auch bleiben. Hinzukommt, daß jetzt die zweite Generation der Ausländer auf den Arbeitsmarkt drängt und dort den Angebotsdruck erhöht.

Aus den angeführten Gründen sind derartige Entlastungseffekte des Arbeitsmarktes künftig nicht mehr zu erwarten. Beschäftigungsdefizite werden sich dann unmittelbar in der politisch bedeutsameren Statistik der offenen Arbeitslosigkeit niederschlagen.

These 2:

Die gegenwärtige Struktur der Arbeitslosigkeit erschwert unmittelbare beschäftigungspolitische Erfolge. Der zu befürchtende Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit wird künftig auch die politisch sensitiveren Gruppen des Arbeitsmarktes treffen, vor allem voraussichtlich die Jugendlichen.

Unabhängig von technologie-, energie- und wachstumspolitischen Problemen, zu denen sich andere Referenten dieser Fachtagung äußern werden, wird die Erreichung der Vollbeschäftigung allein schon durch die demographische Entwicklung, d. h. durch den Eintritt geburtenstarker Jahr-

gänge in den Arbeitsmarkt erschwert. Dies ist weithin bekannt und bedarf keiner weiteren Ausführungen. Zum anderen hat sich aber auch die Struktur der Arbeitslosigkeit durch mehrfache »Aussiebnungsprozesse« zunehmend verschlechtert. Vergleicht man die Sondererhebungen der Bundesanstalt für Arbeit Ende September 1975 mit Ende September 1979, dann sind vor allem folgende Veränderungen bemerkenswert: Während 1975 nur jeder zehnte der registrierten Arbeitslosen länger als ein Jahr ohne Beschäftigung war, traf das 1979 schon für jeden fünften zu; 1975 wies jeder fünfte Arbeitslose gesundheitliche Einschränkungen auf, 1979 jeder dritte. Erhöht hat sich außerdem der Anteil der Frauen unter den Arbeitslosen, und insbesondere der der Schwerbehinderten. Je länger die hohe Arbeitslosigkeit andauert, desto mehr wirken sich die Selektionskriterien, die Arbeitgeber bei Entlassungen und Einstellungen anwenden, auf die Zusammensetzung des Bestandes der Arbeitslosen aus. Er reichert sich immer mehr mit »Schwervermittelbaren« an, die auch bei steigender Nachfrage kaum mehr einen Arbeitsplatz finden. Offene Stellen bleiben dann trotz hoher Arbeitslosigkeit entweder unbesetzt, oder sie werden eher durch Neuzugänge aus dem Ausbildungssystem oder aus der »stillen Reserve« besetzt als aus dem Reservoir der registrierten Arbeitslosen.¹

Neben anderen Faktoren ist diese Verschlechterung der Struktur der Arbeitslosigkeit auch mitverantwortlich für die zu beobachtende Diskrepanz zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigungswirkung. Das reale Wirtschaftswachstum erreichte im Jahre 1979 4,4 Prozent; dennoch erhöhte sich die Zahl der Beschäftigung lediglich um 318 000 Personen (d. s. 1,26 Prozent), und die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenzahl fiel nur um rund ein Drittel des Beschäftigungsgewinns, d. h. um 116 970 Personen.

Ein überdurchschnittlicher Anteil der jetzt schon hohen Arbeitslosigkeit wird von sog. »Randgruppen« des Arbeits-

marktes getragen. Für Ältere, für Behinderte, für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, für Personen ohne Berufsausbildung und für Frauen wird es künftig sicherlich noch schwieriger werden, wieder einen Arbeitsplatz zu finden, wenn sie einmal arbeitslos geworden sind. Aber auch, wenn diese »Randgruppen« des Arbeitsmarktes einen noch höheren Anteil der steigenden Arbeitslosigkeit zu tragen haben, werden sie nicht die Gesamtlast übernehmen können. Die »Kerngruppen« der Arbeitnehmer, die von den bisherigen Beschäftigungsdefiziten weniger betroffen waren, würden dann mit einem erheblich höheren Risiko unfreiwilliger Arbeitslosigkeit konfrontiert. Politisch wahrscheinlich wären dann massive Bemühungen der Gewerkschaften um Beschäftigungssicherung für die bereits beschäftigten (und gewerkschaftlich organisierten) Arbeitnehmer. Die Folge könnte dann eine wesentlich höhere Jugendarbeitslosigkeit sein, die die Bundesrepublik mit ihrem vergleichsweise leistungsfähigen System der beruflichen Bildung bisher (im Gegensatz zu anderen Ländern) noch vermeiden konnte.

These 3:

Der Arbeitsmarkt ist gespalten; Kräfteangebot und Kräfte nachfrage stehen in einem zunehmenden Ungleichgewicht. Dieses Ungleichgewicht ist vor allem berufsfachlicher und qualifikationsspezifischer Natur; es könnte zu einem Engpaß für die »Modernisierung der Volkswirtschaft« werden.

Trotz hoher Arbeitslosigkeit gibt es Teilarbeitsmärkte, in denen ein mangelndes Angebot an qualifizierten Kräften vorhanden ist; diese Diskrepanz hat sich in den vergangenen Jahren verschärft. Insgesamt gab es Ende September 1979 in 87 (von insgesamt 328) Berufsordnungen mehr offene Stellen für Arbeitskräfte mit beruflicher Qualifikation

als entsprechende Arbeitslose. Ein Jahr zuvor waren es 63 Berufsordnungen.² Ohne die Offene-Stellen-Statistik zu strapazieren, lassen sich doch folgende Trends erkennen:

Teilarbeitsmärkte mit erheblichem Mangel an qualifizierten Kräften sind vor allem: Bau- und Baunebenberufe (vor allem Maler, Lackierer, Betonbauer, Verputzer, Dachdecker, Fliesenleger), Metall- und Elektrikerberufe (vor allem Schlosser- und Installateurberufe); einen beständigen Bedarf in den letzten Jahren gab es bei Flach- und Tiefdruckern, Tischlern und Modellbauern, in Berufen des Hotel- und Gaststättengewerbes (vor allem Köche), in Ingenieurberufen, gehobenen Gesundheitsberufen (vor allem Masseur und Krankengymnasten), bei Zahntechnikern, bei Technikern, Elektronikern und Fachleuten der Datenverarbeitung.

Besondere Arbeitsplatz*defizite* gab es dagegen in den Teilarbeitsmärkten für Büro- und Verwaltungsberufe, bei den Warenkaufleuten, bei einigen Pflegeberufen (z. B. Kinderpflegerinnen, Krankenpflegerinnen), bei Hilfsarbeitern, Lager- und Transportarbeitern, vor allem jeweils bei Kräften ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Einige der Teilarbeitsmärkte mit einem schon gegenwärtigen Kräftebedarf könnten sich zu einem Engpaß für die »Modernisierung der Volkswirtschaft« entwickeln. Es konzentrieren sich hier Bedarfsbereiche, die auch in zentralen Bereichen der »Modernisierung« eine Rolle spielen: Qualifizierte Kräfte in Bau- und Baunebenberufen, in Metall- und Elektrikerberufen werden verstärkt benötigt, wenn alternative, arbeitsintensive Energietechnologien entwickelt und installiert werden sollen; sie werden verstärkt benötigt, wenn Wärmedämmungsmaßnahmen, Altbau- und Wohnungsmodernisierung und die Verbesserung der städtischen Infrastruktur forciert werden sollen. Ähnliches gilt für Techniker, Ingenieure, Datenverarbeitungsfachleute, wenn die Bereiche der Sozialtechnologie und des Umweltschutzes expandieren sollen.

Die Spaltung des Arbeitsmarktes scheint vor allem zwei Ursachen zu haben: Einmal eine tiefgreifende Veränderung von Verhaltens- und Wertmustern, u. a. eine sinkende Neigung, bestimmte manuelle Berufe anzustreben; aber auch eine mangelnde Anpassung der Arbeitsorganisation an gestiegene Anforderungen im Hinblick auf Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitgestaltung. Daneben sind Mängel im beruflichen Ausbildungssystem zu verzeichnen. Anzeichen solcher Defizite, die wir hier nicht ausführlicher diskutieren können, sind mehrfach bestätigte Beobachtungen, daß hinter der vielzitierten Facharbeiterlücke häufig weniger der Mangel an Facharbeitern mit speziellen Kenntnissen der Stoffbearbeitung steht, als der Mangel an flexiblen Fachkräften mit prozeßunabhängigen Qualifikationen wie Abstraktionsvermögen, Verantwortung, Selbständigkeit und Lernfähigkeit. Erforderlich scheint eine berufliche Erstqualifikation mit breiteren Kenntnissen, und erforderlich scheint auch eine Überprüfung der derzeitigen Ausbildungssituation im Handwerk, wo wesentlich mehr Lehrlinge ausgebildet werden, als dieser Wirtschaftszweig selbst beschäftigen kann. Die neuerlichen Schwierigkeiten von Jugendlichen mit abgeschlossener Berufsausbildung, einen Arbeitsplatz zu finden, weisen in dieselbe Richtung.

Lassen Sie mich diesen Teil zusammenfassen: Die Arbeitsmarktpolitik der achtziger Jahre wird vor großen Aufgaben stehen. Optionen zur massiven angebotsseitigen Entlastung des Arbeitsmarktes, wie sie in den siebziger Jahren genutzt werden konnten (ihre arbeitsmarkt- und sozialpolitische Bewertung sei einmal dahingestellt), stehen in den achtziger Jahren nicht zur Verfügung. Technologiepolitisch bedingter Freisetzungsdruk und demographisch bedingter zusätzlicher Angebotsdruck zwingen die Arbeitsmarktpolitik im Gegenteil dazu, vielmehr als bisher beschäftigungsausweitende Wachstumspolitik zu unterstützen. Die verschlechterte Struktur des gegenwärtig schon

viel zu hohen Arbeitslosenbestandes fordert die Arbeitsmarktpolitik heraus, ihre eigenen Maßnahmen zur Wiedereingliederung »schwervermittelbarer« Personen wirksamer zu machen. Das zunehmende qualifikationsspezifische Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung mit einem zu erwartenden beschleunigten technologischen und sozialen Wandel zwingt zu erheblichen Anstrengungen, um die erforderlichen Anpassungsprozesse von Angebot und Nachfrage zu bewältigen.

2 Umfang, Struktur und Wirksamkeit des gegenwärtigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums

Zur Beurteilung der künftigen Bedeutung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist es zunächst erforderlich, sich den derzeitigen finanz- und beschäftigungswirksamen Umfang der Arbeitsmarktpolitik gegenwärtig zu machen. Dazu zunächst

These 4:

Gemessen am Bruttosozialprodukt gibt Schweden etwa fünfmal mehr für aktive Arbeitsmarktpolitik aus als die Bundesrepublik; entsprechend trägt die schwedische Arbeitsmarktpolitik mehr zur Erreichung der Vollbeschäftigung bei als die Bundesrepublik. Gemessen am Kriterium der Beschäftigungseffektivität steht die Bundesrepublik vergleichsweise günstiger da als Schweden. Es besteht in der Bundesrepublik also noch ein erheblicher Spielraum für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Die jährlichen Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit sind mittlerweile auf rund 20 Mrd. DM angestiegen (1979). Davon entfallen rund 9 Mrd. auf Arbeitslosengeld und Ar-

beitslosenhilfe, also auf die Kompensation des Einkommensverlustes der Arbeitslosen. Die restlichen 11 Mrd. sind im weitesten Sinne »aktive Maßnahmen« der Arbeitsmarktpolitik. Die Maßnahmenpalette umfaßt die Förderung der beruflichen Bildung, Vermittlungs- und Beratungsaktivität der Arbeitsämter, Rehabilitation, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeit und Schlechtwettergeld, Eingliederungsbeihilfen, um die wichtigsten zu nennen (vgl. Tabellen 1—3, Anhang).

Von der Vermittlungs- und Beratungsaktivität einmal abgesehen, deren Beschäftigungseffekt nicht zu schätzen ist, hat das finanzwirksame arbeitsmarktpolitische Instrumentarium seit 1973 im Jahresdurchschnitt einen Nettobeschäftigungseffekt von 316 000 Personen (äquivalenten) erzielt, das sind rund 1,25% aller Erwerbstätigen; d. h., um diese Zahl wäre die Arbeitslosigkeit höher gewesen (vgl. Tabelle 4, Anhang). Allerdings handelt es sich hier um Maximalwerte, weil die Schätzungen mögliche Mitnehmer- und Verdrängungseffekte nicht enthalten!

Diese Zahlen können sich sehen lassen, vergleicht man sie etwa mit den Beschäftigungseffekten der Fiskal- und Regionalpolitik; sie sind jedoch ziemlich bescheiden, wenn man sie mit der schwedischen Arbeitsmarktpolitik vergleicht. Gemessen am Bruttosozialprodukt gibt Schweden etwa fünfmal soviel wie die Bundesrepublik für selektive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus (ohne Vermittlungsaktivität rund 2,5% gegenüber 0,5% in der BRD; vgl. Tabelle 5 Anhang). Der jahresdurchschnittliche Nettobeschäftigungseffekt von 1973—1978 betrug 3,15% (gegenüber 1,25% BRD)!! Ohne diese immensen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik wäre die Arbeitslosenquote in Schweden sogar höher als in der Bundesrepublik!

Wenn man nun einmal für Schweden und die Bundesrepublik die Rechnung gegenüberstellt, wie hoch der Beschäftigungseffekt von 1% Ausgaben des Bruttosozialpro-

dukts für Arbeitsmarktpolitik ist, so stellt man erstaunt fest, daß die bundesrepublikanische Arbeitsmarktpolitik gemessen an diesem Kriterium effektiver ist als die schwedische (vgl. Tabelle 6 Anhang). Es scheint eine Schwelle zu geben, nach der die Beschäftigungseffektivität selektiver Arbeitsmarktpolitik sinkt. Schweden scheint diese Schwelle erreicht zu haben, die Bundesrepublik noch nicht; d. h. gemessen an diesem Kriterium hat die Bundesrepublik noch ein erhebliches Potential an aktiver Arbeitsmarktpolitik auszuschöpfen.

These 5:

Die gegenwärtige Struktur des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums ist überwiegend ein Reflex der ungünstigen Arbeitsmarktlage. Auf diese Weise werden systematisch vorbeugende und produktive Maßnahmen vernachlässigt. Die Arbeitsmarktpolitik muß künftig wieder stärkeres Gewicht auf die Schaffung von Dauerarbeitsplätzen und auf vorbeugende Anpassung an wirtschaftlichen und technologischen Wandel legen.

Von der Struktur her betrachtet unterscheidet sich Schweden von der Bundesrepublik vor allem durch eine höhere Förderung der beruflichen Erwachsenenbildung (die gezielt auch antizyklisch eingesetzt wird), durch höhere Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und durch eine erheblich größere Zahl an geschützten Arbeitsplätzen für Behinderte, gesundheitlich eingeschränkte oder ältere Erwerbspersonen.

Ohne dem schwedischen Modell das Wort zu reden, stimmt es jedoch bedenklich, daß in der Bundesrepublik die realen Ausgaben zur Förderung der beruflichen Bildung seit 1973 gesunken sind. Während die (zusammengefaßten) Ausgaben für berufliche Bildung 1973 rund 1,8 Mrd. DM betragen, war ihr Umfang 1979 mit 2,2 Mrd. DM nomi-

nal nur geringfügig höher, was real unter Einbeziehung des Kaufkraftverlustes ein Sinken bedeutet. Auf diese bedenkliche Entwicklung hat mittlerweile auch die Politik reagiert. Mit der 5. Novelle des AFG und vor allem auch mit dem jüngsten Sonderprogramm der Bundesregierung (worauf ich später noch einmal zu sprechen komme), wird die Betonung wieder stärker auf Qualifizierungsmaßnahmen gesetzt.

Demgegenüber stiegen die Ausgaben für Maßnahmen der Wiedereingliederung, Rehabilitation und Arbeitsbeschaffung von rund $\frac{1}{2}$ Mrd. (1973) auf knapp 3 Mrd. im Jahr 1979. Diese Ausgabenentwicklung ist sicherlich ein Reflex der schwierigeren Arbeitsmarktsituation. Man muß sich jedoch fragen, ob die Arbeitsmarktpolitik nicht Opfer eines Teufelskreises ist, den es zu durchbrechen gilt: Die wirklich vorbeugenden, produktiven und unzweifelhaft effektiven Maßnahmen der Qualifikationsförderung³ sind in der Vergangenheit gegenüber den überwiegend verteilungs- und sozialpolitisch motivierten Maßnahmen der Rehabilitation, Wiedereingliederung und zeitlich befristeten Arbeitsbeschaffung zurückgetreten. Von dem Sonderproblem der Rehabilitation einmal abgesehen (die unabhängig von der Arbeitsmarktlage dringend nötig ist), ist jedoch der qualitative sowie quantitative Beschäftigungseffekt der Eingliederungsbeihilfen und der traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach allen Wirkungsanalysen, die wir kennen, von allen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten am zweifelhaftesten.⁴ Hier muß die Arbeitsmarktpolitik in Zukunft neue Akzente setzen, die in den jüngsten Maßnahmen der Bundesregierung zum Teil auch schon aufgegriffen wurden. Darauf komme ich jetzt zu sprechen.

3 Der künftige Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur »Modernisierung der Volkswirtschaft«

These 6:

Die Arbeitsmarktpolitik kann sowohl nachfrage- wie angebotsseitig zur wachstumspolitischen Expansion der Beschäftigung beitragen — besonders durch Ausweitung anpassungsbedingter betrieblicher Qualifizierung und durch Steuerung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in latente, dauerhafte Bedarfsbereiche. Durch Beseitigung qualifikationsbedingter Engpässe kann die Arbeitsmarktpolitik auch den Spielraum für expansive globale Beschäftigungspolitik erweitern.

Nach meiner Einschätzung gewinnen in Zukunft selektive Wachstumsstrategien an Bedeutung, weil globale beschäftigungspolitische Programme nicht nur an Grenzen der wirtschaftspolitischen Durchsetzungsfähigkeit, sondern auch an Grenzen der beschäftigungspolitischen Effektivität stoßen. Wenn die These richtig ist, daß vor allem in den politisch konsensfähigen Bedarfsbereichen (Energieeinsparung, Umweltschutz, Altbausanierung, Verbesserung des Wohnumfeldes), die Gegenstand einer selektiven Wachstumspolitik wären, sich schon heute Qualifikationsengpässe andeuten, dann gewinnt die Förderung der Ausbildung qualifizierten Personals für Mangelberufe eine besondere Bedeutung. Diese Möglichkeit ist auch deshalb wichtig, weil hier der Bund über die Bundesanstalt für Arbeit und die Arbeitsämter ohne Umwege über Länder und Gemeinden unmittelbar auf der lokalen Ebene tätig werden kann. Für die Wirksamkeit bundespolitisch konzipierter Maßnahmen liegt darin ein unschätzbarer Vorteil.

Zugleich ist die Förderung von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen — also der Humankapitalbildung und -erneuerung — diejenige Form der Subventionierung

des privaten Sektors, bei der positive Beschäftigungseffekte am ehesten zu erwarten sind. Während die Unternehmen die (durch die übliche staatliche Investitionsförderung begünstigte) Sachkapitalbildung notfalls immer auch über den Kapitalmarkt finanzieren könnten, können Humankapitalinvestitionen nicht bilanzwirksam aktiviert und zur Kreditgrundlage gemacht werden. Wenn die Möglichkeiten der Eigenfinanzierung begrenzt sind, dann unterbleiben Humankapital-Investitionen eher als Sachkapital-Investitionen.⁵

Selbst in wirtschaftlich günstiger Situation unterbleiben oft weiterbildende Personalinvestitionen, weil die Unternehmen an kurzfristiger Gewinnmaximierung orientiert sind und ihr Personal für Fortbildung und Umschulung nicht freistellen können oder wollen. Alle vorhandenen Kapazitäten werden dann für die Produktion eingesetzt. Der Druck von Terminaufträgen und vor allem der Akkordlohn kommen hinzu: Meister und qualifizierte Fachkräfte sind ohne Garantie ihres Mehrverdienstes oder entsprechender Kompensationen nicht bereit, erhebliche Zeit für die Anleitung von Anlernkräften aufzuwenden. Qualifikationsengpässe werden dann durch Überstunden und/oder durch Rekrutierung am (ohnehin knappen) externen Teilarbeitsmarkt gelöst. Eine Überbietungskonkurrenz am externen Markt für qualifizierte Fachkräfte ist dann wahrscheinlich.

Staatliche Finanzhilfen — wie etwa die Zuschüsse zur innerbetrieblichen Qualifizierung im sogenannten 500-Millionen-Programm des Bundesarbeitsministers vom Sommer 1979 — treffen hier also oft auf einen tatsächlichen Entwicklungsengpaß der Unternehmen und können deshalb wirksam zur Beschäftigungsausweitung beitragen. Insofern Qualifikationsengpässe mitverantwortlich für inflatorische Prozesse sind, und insofern globale beschäftigungspolitische Impulse (sei es über Steuernachlässe oder staatliche Investitionen über deficit spending) durch Inflation einge-

schränkt werden, könnte auf diese Weise auch der Spielraum für globale Beschäftigungspolitik erweitert werden.

Nach allem, was wir bisher über die Wirksamkeit des sog. 500-Millionen-Programms wissen (unser Institut ist neben anderen Forschungsinstituten in die Begleitforschung involviert), wurde mit diesem Programm in vielen Unternehmen ein tatsächlicher Engpaß getroffen, dessen Beseitigung nicht nur günstige beschäftigungspolitische Wirkungen hat, sondern generell die Flexibilität und Anpassungsfähigkeit vor allem von kleineren und mittleren Unternehmen fördert. In zahlreichen Unternehmungen hat dieses Programm vermutlich auch den entscheidenden Anstoß gegeben, der Planung mittel- und längerfristiger Personalinvestitionen größere Aufmerksamkeit zu widmen. Eher als die kapitalbezogene Investitionsförderung sollte deshalb die Qualifikationsförderung auch außerhalb der politisch geförderten Wachstumsbereiche zum Instrument einer *generellen* angebotsorientierten Politik gemacht werden.

Das 500-Millionen-Programm hat auch den Anstoß zu einer Wende bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gegeben: Stand bei den bisherigen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen das verteilungs- und sozialpolitische Motiv im Vordergrund, möglichst vielen Arbeitslosen die Möglichkeit kurzfristiger Beschäftigungsverhältnisse zu vermitteln und ihnen auf diesem Wege wieder erneuten Anspruch auf Arbeitslosengeld zu verschaffen, so steht jetzt das Motiv der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen in latenten Bedarfsbereichen wie Soziale Dienste, Verbesserung des Wohnumfeldes und der sozialen Infrastruktur im Vordergrund. Auch dieser Programmteil wurde von den Trägern in Kommunen und Wohlfahrtsverbänden verhältnismäßig gut aufgenommen. Über den längerfristigen Erfolg läßt sich im Augenblick noch nichts Definitives sagen. Bisherige Erfahrungen zeigen jedoch, daß der entscheidende Engpaß hier das Zusammenspiel verschiedener lokaler Akteure ist, vor allem

zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialverwaltung; die Arbeitsmarktpolitik kann hier nur die Initialzündung geben, während die Garantie der Dauerarbeitsplätze Gegenstand der kommunalen oder länderspezifischen Sozial- und Infrastrukturpolitik ist. Ein Ergebnis dieses Sonderprogramms wird möglicherweise sein, daß langfristig eine Finanzreform erforderlich sein wird, mit deren Hilfe die Gemeinden in stärkerem Maße beschäftigungspolitische Mitverantwortung tragen könnten.

These 7:

Auch bei erfolgreichen selektiven Wachstumsstrategien wird mittelfristig mit einem Beschäftigungsdefizit zu rechnen sein. Selektive Strategien zur Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens werden darum zur Erreichung der Vollbeschäftigung erforderlich sein. Unter den zahlreichen Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung erscheinen selektive Strategien am erfolgversprechendsten, die den vorhandenen Arbeitszeitpräferenzen bestimmter Gruppen und den organisatorischen Möglichkeiten bestimmter Bereiche Rechnung tragen.

Die Hoffnung, daß Beschäftigungsausweitung allein das zu erwartende Beschäftigungsdefizit beseitigen könnte, hat heute auch bei engagierten Befürwortern einer keynesianischen Nachfrageausweitung einer gewissen Resignation Platz gemacht. Auch sie suchen deshalb nach Möglichkeiten zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit durch Umverteilung des vorhandenen oder zu erwartenden Arbeitsvolumens — sprich: durch Verkürzung der Lebens-, Jahres- oder Wochenarbeitszeit der Beschäftigten. Dabei sind allerdings die Möglichkeiten einer Verkürzung der Lebensarbeitszeit durch Frühverrentung bereits weitgehend ausgeschöpft. Größeres Interesse besteht dagegen an »gleitenden Übergängen« in den Ruhestand, die allerdings — je-

denfalls im Ausland — eher zu einer Verlängerung des Arbeitslebens zu führen scheinen.

Ebenso skeptisch sind Forderungen nach einer weiteren Verlängerung der Schul- und Ausbildungszeiten zu beurteilen, die weithin den eigenen Wünschen und Bedürfnissen der Betroffenen zuwiderlaufen. Anders steht es dagegen mit allen Möglichkeiten der beruflichen und allgemeinbildenden Weiterbildung während des Berufslebens bis hin zum nachgeholteten Hochschulstudium und zu längeren »sabbaticals«. Ihnen fehlt der Zwangscharakter der verlängerten Ausbildungszeit, und sie können gezielt für den weiteren beruflichen Aufstieg oder für die persönliche Entfaltung eingesetzt werden. Was hier fehlt, sind Finanzierungsmodelle, die während derartiger längerer Unterbrechungen des Berufslebens den (Familien-)Lebensstandard sichern können. Privatwirtschaftliche Lösungen (etwa nach dem Vorbild der Bausparverträge und möglicherweise mit einer staatlichen Ausfallgarantie) wären hier durchaus denkbar, sind aber bisher nicht in Sicht.

Die Diskussion um kurzfristig realisierbare Lösungen, die eine spürbare Arbeitsmarktentlastung bringen sollen, konzentriert sich deshalb auf die Verlängerung des Jahresurlaubs und die Verkürzung der Wochenarbeitszeit. Wegen der befürchteten größeren Organisationsprobleme richtet sich der Widerstand der Arbeitgeberseite derzeit vor allem gegen die Vorschläge für eine kürzere Arbeitswoche. Aber das eigentliche Problem liegt in beiden Fällen in der Tatsache, daß kostenneutrale Arbeitszeitverkürzungen nicht einkommensneutral sein können, und umgekehrt. Gewiß ist auch bisher schon im Rahmen der jährlichen Tarifverhandlungen die insgesamt verfügbare Verteilungsmasse auf Löhne, Urlaub und Arbeitszeit aufgeteilt worden — aber doch unter Bedingungen, die immer *auch* einen Zuwachs bei den Reallöhnen erbrachten. Ein rascherer, arbeitsmarktpolitisch motivierter Fortschritt in der Arbeitszeitver-

kürzung, der über die subjektiven Einkommens-/Freizeit-Präferenzen der Arbeitnehmer hinausginge, müßte deshalb entweder die Kostenbelastung der Unternehmen erhöhen oder die Gewerkschaften in Schwierigkeiten bringen, deren Mitglieder in der großen Mehrzahl auf das volle Einkommen einer vollen Arbeitswoche durchaus angewiesen sind.

Zwar hatte die kontinuierliche Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit bisher von allen Arbeitszeitmaßnahmen die stärksten Entlastungswirkungen und wird sie auch weiterhin haben; so betrug die vom IAB geschätzte Beschäftigungswirkung beispielsweise für das Jahr 1979 203 000 Personen. Auch aus sozial- und gesundheitspolitischen Gründen wird eine weitere Verkürzung und Entdichtung der Arbeitszeit ein vorrangiges Ziel der gewerkschaftlichen Tarifpolitik sein. Darüber hinausgehende globale Lösungen der Arbeitszeitverkürzung wären jedoch wohl schwer durchzusetzen. Denkbar wäre allenfalls eine gesetzlich unterstützte Reduzierung der Überstunden, deren Arbeitsvolumen 1977 allein 1,9 Millionen Arbeitskräfte betrug. Im Rahmen einer novellierten Arbeitszeitordnung und kollektivvertraglicher Vereinbarungen wären Regelungen denkbar, die die pro Jahr maximal zulässige Gesamtarbeitszeit eines Beschäftigten festlegen. Innerhalb dieses Kontingents wäre dann sowohl produktionstechnisch erwünschte wie freizeitbedingte Flexibilität möglich. Zumindestens ein Teil des so reduzierten Überstundenvolumens könnte dann zu Neueinstellungen führen.

Aussichtsreicher erscheinen aber auch hier *selektive* Strategien, die den vorhandenen Arbeitszeit-Präferenzen bestimmter Gruppen und den organisatorischen Möglichkeiten bestimmter Bereiche Rechnung tragen. Für solche Lösungen gibt es in der Tat auch kurzfristig gewisse Spielräume.

Während die Mehrheit der Industriearbeiterschaft noch auf das volle Arbeitseinkommen angewiesen ist, nehmen

unter den höheren Bildungs- und Einkommensgruppen bei den Angestellten und Beamten die Freizeitpräferenzen zu. Parallel zur Emanzipationsbewegung der Frauen entwickeln sich hier auch partnerschaftliche Familienstrukturen, in denen beide Eltern sich Hausarbeit und Kindererziehung teilen und beide die Selbstverwirklichung im Beruf suchen. Gleichzeitig wächst auch die Zahl der Einpersonenhaushalte. Beide Gruppen sind zwar an Berufsarbeit interessiert, aber nicht in gleicher Weise auf das Volleinkommen angewiesen wie der alleinverdienende Familienvater, der von den Industriegewerkschaften in erster Linie repräsentiert wird. Bei beiden Gruppen ist deshalb das Interesse an (einkommensmindernder) Arbeitszeitverkürzung schon jetzt außergewöhnlich groß und nimmt offenbar noch zu.

Allerdings sind diese Präferenzen mit der allenfalls angebotenen Halbtagsarbeit (die zumeist den Verzicht auf jeden beruflichen Aufstieg einschließt) nicht angemessen zu realisieren. Gefordert werden vielmehr flexible Regelungen der Wochen- und Jahresarbeitszeit, die vermutlich überwiegend eher bei zwei Dritteln oder drei Vierteln der regulären Vollarbeitszeit liegen werden. Organisatorisch wären derartige Regelungen in vielen Dienstleistungsberufen wohl leichter durchzuführen als in der Industriearbeit. Arbeitsmarktpolitisch motivierte Aktionen hätte man deshalb auch eher von den Beamten und Angestelltengewerkschaften erwarten können als ausgerechnet von der IG Metall. Jedenfalls könnte hier die Marktführerfunktion bei der Entwicklung und Verwirklichung flexibler Arbeitszeitregelungen durchaus vom öffentlichen Dienst übernommen werden, und die Arbeitsmarktpolitik täte gut daran, die äußerst zögernden Schritte der öffentlichen Dienstherren mit politischem Nachdruck (und mit praktikablen Lösungsvorschlägen für die noch offenen versorgungsrechtlichen Probleme) zu beschleunigen.

These 8:

Die »Anreicherung« des Arbeitslosenbestandes mit schwervermittelbaren Gruppen erfordert zusätzlich auch Strategien der Umverteilung der Arbeitslosigkeit. Die bisherigen Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungschancen schwervermittelbarer Arbeitsloser waren wenig erfolgreich. Die Ausweitung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen traditioneller Art ist arbeitsmarktpolitisch wenig sinnvoll und politisch auch kaum durchsetzbar. Die Förderung der Arbeitsaufnahme von »Problemgruppen« ist finanziell allein wenig erfolgreich; sie muß stärker durch sachliche Leistungen wie vorbereitende Trainingsmaßnahmen, fortdauernde sozialpädagogische Betreuung und intensive Beratung und Vermittlung unterstützt werden.

Wir haben oben dargelegt, daß die langanhaltende hohe Arbeitslosigkeit schon jetzt zu einer »Anreicherung« des Bestandes an Arbeitslosen mit schwervermittelbaren Personen geführt hat. Individuell sind solche Prozesse der zunehmenden Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt oft irreversibel; insgesamt wird die Arbeitslosigkeit dadurch zunehmend resistent auch gegenüber einer steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften. Strategien, die auf Beschäftigungsausweitung und die Umverteilung des erreichbaren Beschäftigungsvolumens gerichtet sind, müssen also ergänzt werden durch Maßnahmen, die gezielt die Beschäftigungschancen von »Problemgruppen« verbessern.

Solange überhaupt noch Arbeitslosigkeit besteht, bedeutet dies den Versuch einer Umverteilung von Beschäftigungschancen innerhalb des Bestandes von Arbeitslosen. Dagegen wäre vom moralischen Standpunkt aus auch wenig einzuwenden: Wie neue Berechnungen unseres Instituts zeigen,⁶ beträgt die durchschnittliche vollendete Dauer aller Arbeitslosigkeitsfälle gegenwärtig nur noch etwa drei Monate bei den Männern und vier Monate bei den Frauen.

Eine stärkere Angleichung der Wiederbeschäftigungschancen zugunsten der längerfristig (mehr als 6 Monate) Arbeitslosen (auf die gegenwärtig rund 60 Prozent des gesamten in Arbeitslosigkeit verbrachten Zeitvolumens entfällt) und zu Lasten der kurzfristig (weniger als 1 Monat) Arbeitslosen (die bei den Männern derzeit etwa die Hälfte der Fälle ausmachen) wäre also für die davon Benachteiligten noch keine Lebenskatastrophe. Die Einwendungen gegen Umverteilungsstrategien sind deshalb eher pragmatischer Art: die Arbeitsmarktpolitik verfolgt derartige Strategien seit langem und mit steigendem finanziellen Aufwand — aber eben bisher ohne durchschlagenden Erfolg.

Ihre »Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen« im öffentlichen und gemeinnützigen Bereich erreichen inzwischen zwar durchaus die Zielgruppen der längerfristig Arbeitslosen und der Älteren, der Frauen und der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen unter den Arbeitslosen. Aber sie stoßen auch zunehmend auf den Widerstand der Gewerkschaften und Personalräte, die zum Teil mit Recht die Herausbildung zweitklassiger Arbeitsverhältnisse und Mitnehmereffekte zum Nachteil der »normalen« Stellenentwicklung der öffentlichen Hände kritisieren. Es ist deshalb nicht sicher, ob die arbeitsmarktpolitisch dringend erwünschte Ausweitung und Verbesserung des Instrumentariums der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen politisch noch durchgesetzt werden kann.

Bei den auf den privaten Sektor bezogenen »Eingliederungsbeihilfen« dagegen haben die Arbeitsämter Schwierigkeiten, die geförderte Problemgruppenorientierung tatsächlich durchzuhalten. Die Unternehmen gewöhnen sich daran, bei der Einstellung von Arbeitslosen die bis zu 2jährige Lohnkosten-Subvention routinemäßig in Anspruch zu nehmen. Während 1974 im Durchschnitt nur eine von 100 Vermittlungen in längerfristige Beschäftigungsverhältnisse durch eine Eingliederungsbeihilfe unterstützt wurde,

war der Anteil bis 1978 schon auf 9% angestiegen. Dementsprechend hoch sind hier die Mitnehmereffekte, die in unseren quantitativen Wirkungsuntersuchungen festgestellt wurden. Die Gewöhnung an die Subvention hat also die Eingliederungsbeihilfe als Instrument zur gezielten Förderung der Beschäftigungschancen schwervermittelbarer Personengruppen erheblich entwertet.

Die eigentliche Schwierigkeit liegt allerdings darin, daß eine bloße finanzielle Subvention die tatsächlichen Bedenken der Arbeitgeber gegen die Beschäftigung »Schwervermittelbarer« kaum vollständig ausräumen kann. Sie richten sich gegen die bei längerfristiger Arbeitslosigkeit eintretende Minderung der Qualifikation und Belastbarkeit des betroffenen Personenkreises und die deshalb zu erwartenden Störungen der Arbeitsabläufe und Widerstände der Arbeitskollegen. Diese Bedenken müssen ernst genommen werden, wenn Eingliederungshilfen Erfolg haben sollen. Dabei zeigt die Erfahrung, daß die scheinbar verlorene Arbeitsfähigkeit durchaus wiedergewonnen werden kann. Übungsfirmen und Trainingszentren der Arbeitsverwaltung erzielen hier schon bemerkenswerte Erfolge. Ähnlich erfolgreich sind aber offenbar auch die intensive Beratung der Arbeitgeber und die fortdauernde sozialpädagogische Betreuung der Vermittelten während einer längeren Sozialisations- und Einarbeitungsperiode. Die Arbeitsverwaltung sollte vorrangig instand gesetzt werden, die bereits vorhandenen Ansätze vorbereitender Trainingsmaßnahmen und begleitender Betreuung auszuweiten und wesentlich zu intensivieren. Damit könnte, so ist aus unseren und anderen vorliegenden Untersuchungen zu schließen, die selektive Wirksamkeit des Instruments der Eingliederungsbeihilfen wesentlich gesteigert werden.

Verweise

- 1 Für umfassende Analysen zur Dynamik und Strukturierung der Arbeitslosigkeit vgl. u. a. *Franz Egle*, Ansätze für eine systematische Beobachtung und Analyse der Arbeitslosigkeit, Nürnberg 1979 (BeitrAB 36); *Dieter Freiburghaus*, Dynamik der Arbeitslosigkeit, Meisenheim am Glan 1978 (Anton Hain); mehrere Beiträge von *Christian Brinkmann* in Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung; *Günther Schmid*, Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königsberg im Taunus 1980 (Athenäum Verlag, im Druck).
- 2 Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) Nr. 3/1980, S. 202.
- 3 Nach einer Analyse von Infratest weisen Arbeitskräfte, welche ihre derzeitige berufliche Position durch Teilnahme an vom Arbeitsamt geförderten beruflichen Fortbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen erreicht haben, das insgesamt geringste Betroffenheitsrisiko von Arbeitslosigkeit unter den Befragten aus. Vgl. *Bernhard von Rosenblatt* und *Christoph F. Büchtemann*, »Arbeitslosigkeit und berufliche Wiedereingliederung 1977/1978«, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/1980, im Erscheinen.
- 4 Vgl. vor allem *Eugen Spitznagel*, Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) – Eine empirische Analyse, Nürnberg 1980 (BeitrAB 45); *Günther Schmid* und *Klaus Semlinger*, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Meisenheim am Glan 1980 (Anton Hain, in Vorbereitung); *Günther Schmid* und *Helmut Wilke*, »Quantitative Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel der Eingliederungsbeihilfen für schwervermittelbare Arbeitslose: Ein Anwendungsfall und seine methodischen Probleme«, in: Discussion Paper Series of the International Institute of Management of the Science Center Berlin, IIM/dp80–31.
- 5 Vgl. *Fritz W. Scharpf*, »Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik«, in: Discussion Paper Series of the International Institute of Management of the Science Center Berlin, IIM/dp80–42.
- 6 *Dieter Freiburghaus*, Verteilung der Dauer der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1977–1979, Berlin 1980: Publication Series of the International Institute of Management IIM/80–2.

Tabelle 1: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit in 1000 DM

	VAR001 INSGES	VAR002 →	VAR003 FÖRD.	VAR004 BERUFL.	VAR005 BILDUNG	VAR006 →	VAR007 F+J+EB	VAR008 Rehab	VAR009 ABM	VAR010 KUG	VAR011 SCHWIG	VAR012 WINTG
1965	1581526	35665	0	1278	0	0	38790	3689	5455	1043	596587	0
1966	1557255	37307	0	1672	0	0	38035	5885	3416	8243	424689	0
1967	3191726	41879	49566	9660	8305	1878	32764	9681	17521	206354	350434	0
1968	2988693	51026	45256	28105	32303	3186	35134	10957	17821	28610	614643	0
1969	3007776	48197	48197	48197	48197	48197	128260	21701	17011	3304	223305	0
1970	3907379	126015	124615	78879	370987	17503	128260	65760	15701	10502	1253639	0
1971	4927776	300157	340372	103665	769327	29750	138540	138540	18603	106382	695607	4
1972	5764516	280984	2981254	81021	1103660	40298	118278	198505	17193	278933	810613	4
1973	6807063	237889	233454	67268	1233176	48438	142475	314608	20011	74108	510813	777607
1974	10352472	210566	265398	86982	1494161	48438	126587	393214	52353	677460	395284	789567
1975	17835893	277429	373887	158814	1961378	63608	186273	452513	126307	207088	995208	687208
1976	15929789	269813	287820	160000	1426718	43358	272588	479422	170424	689531	677823	514058
1977	15081630	303268	217110	168770	770967	31005	381977	459422	580841	594474	576166	702083
1978	17522393	331614	291174	234417	743915	22300	600229	554475	795618	596441	743552	650550
1979	19759060	326182	375068	320233	1179827	28665	762982	1049468	1031750	333982	1597422	503988
	VAR013 BAUFÖRDERG	VAR014 AIG	VAR015 AIG	VAR016 AloH	VAR017 KONK	VAR018 VERM etc	VAR019 SONST	VAR020 INSGES	VAR021 BUNDESZUSCH.	VAR022 BUNDESZUSCH.	VAR023 ←	
1965	47763	16754	390705	0	0	481090	24647	36711	31174	2430	488	
1966	58644	13726	401226	0	0	537407	26704	31754	27361	1618	383	
1967	65482	6594	1641784	109781	0	593666	32862	39786	31583	589	766	
1968	62896	8021	1779391	172439	0	633976	34518	52329	45869	1172	637	
1969	52463	12130	674192	81877	0	730895	37516	38192	33416	569	414	
1970	37520	43762	650923	52455	0	844418	54863	19582	18894	406	297	
1971	15037	65268	668296	52840	0	1056522	63706	23730	22046	1280	404	
1972	14862	74860	1283769	84426	0	1229525	62546	31116	29480	2067	570	
1973	47867	84268	1394724	108133	0	1440360	72105	40748	35256	3555	1668	
1974	64888	22363	3351575	222362	70977	1668968	76174	91484	79750	9307	2437	
1975	50236	17212	7765462	776203	262064	2003793	89290	218606	203246	10565	2996	
1976	50337	19597	6905905	1289096	268062	2192761	82849	369863	243246	117329	4467	
1977	67474	21976	6383278	1332410	276338	2192851	61619	659603	262523	429033	7246	
1978	63337	29471	1383304	222670	222670	2144491	1564694	284072	260042	582068	5960	
1979	63221	40743	7467700	1643617	212911	2676068	123000	330162	343905	543905	3121	

VAR018 Kosten der Durchführung d. Fachtaugl. d. BA
 VAR019 Sonstige Ausgaben
 inkl. 1,465 Mrd passive Abgeltung der Beil-
 träge zur Rentenversch. d. Leistungsemphän-
 get.
 VAR020 Ausgaben aus Bundesmitteln insgesamt
 davon Arbeitsbeschäftigung
 VAR021 davon für Arbeitsbeschaffung, Eingliederung
 v. Arbeitslosen
 VAR022 u. d. Berufsförderungsgesetz
 u. Berufsförderungsgesetz
 VAR023 Arbeitsleistung u. Berufsförderungsgesetz

Tabelle 2: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, Indexwerte (1973 = 100)

	VAR001	VAR002	VAR003	VAR004	VAR005	VAR006	VAR007	VAR008	VAR009	VAR010	VAR011	VAR012
	UMS	F&A/EB	Rehab	ABM	KUG	SCHWIG						
1965	23,2	15,0	0,0	1,9	0,0	0,0	25,8	1,2	27,3	1,4	105,1	0,0
1966	22,9	15,7	0,0	2,5	0,0	0,0	26,7	1,9	17,1	11,1	83,2	0,0
1967	46,6	17,6	0,0	14,4	0,7	3,9	22,5	3,1	69,1	278,8	68,6	0,0
1968	43,9	21,4	23,7	41,8	2,6	6,6	38,7	3,5	83,6	36,2	120,4	0,0
1969	52,4	55,8	19,9	65,3	8,0	18,6	89,0	6,7	65,0	4,5	163,2	0,0
1970	47,4	80,7	59,4	114,2	30,1	36,8	69,0	21,2	68,6	16,4	239,3	0,0
1971	75,4	126,2	146,7	154,0	62,4	87,4	87,7	44,4	79,0	143,3	163,6	0,0
1972	85,1	118,1	127,7	120,4	90,0	83,2	79,9	63,1	85,6	376,0	122,5	0,0
1973	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1974	152,1	88,5	113,7	129,3	121,2	146,7	86,0	125,0	161,7	915,4	104,2	101,5
1975	262,0	116,6	160,2	236,0	161,5	131,3	130,7	137,8	633,2	2982,2	77,5	84,5
1976	234,0	109,2	123,3	237,7	115,7	89,5	191,3	143,8	851,7	1337,1	132,7	66,1
1977	221,6	127,5	93,0	250,8	62,5	64,0	266,1	152,4	2902,6	803,3	112,8	90,3
1978	257,4	139,4	124,7	348,3	60,3	46,1	421,3	176,2	3975,9	805,9	145,6	83,7
1979	290,0	137,1	160,7	475,8	95,7	59,2	535,5	333,6	5155,9	451,3	312,8	64,8
	VAR013	VAR014	VAR015	VAR016	VAR017	VAR018	VAR019	VAR020	VAR021	VAR022	VAR023	
	ALOG	ALOG	ALOG	BZus	BZus	BZus	BZus	BZus	BZus	ABM	BZus	ABM
1965	99,8	19,9	28,0	0,0	—	33,4	34,2	90,1	87,7	68,4	29,9	
1966	122,5	16,3	28,8	0,0	—	37,3	37,0	77,9	77,0	45,5	23,0	
1967	136,8	7,8	117,7	101,5	—	41,2	45,3	87,8	88,9	16,6	45,9	
1968	131,4	9,5	84,6	159,5	—	44,0	47,9	130,7	129,1	33,0	38,2	
1969	109,6	14,4	48,3	75,7	—	50,7	52,0	93,7	94,1	16,0	24,8	
1970	78,4	51,9	46,7	48,5	—	58,6	76,1	48,2	53,2	11,4	17,8	
1971	31,4	77,4	62,3	48,9	—	76,1	88,4	58,2	62,1	36,0	24,2	
1972	31,0	88,6	92,0	78,1	—	85,4	86,7	76,4	83,0	58,1	34,2	
1973	100,0	100,0	100,0	100,0	—	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	
1974	135,6	26,5	254,6	205,7	—	115,7	108,4	224,5	224,5	261,8	146,1	
1975	104,9	20,4	556,8	717,8	—	139,1	123,6	532,1	572,1	297,2	179,6	
1976	105,2	23,3	485,1	1201,4	—	141,6	128,8	895,0	684,7	3300,4	269,0	
1977	141,0	25,6	450,5	1232,2	—	152,2	140,9	1714,9	739,0	12068,4	434,5	
1978	132,3	35,0	449,6	1296,5	—	167,6	2170,0	2091,1	743,3	16373,2	357,3	
1979	132,1	48,3	535,4	1520,2	—	185,8	173,4	2153,3	930,7	15291,3	191,3	

*Tabelle 3: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, in Prozent der Gesamtausgaben
(VAR001 + VAR020)*

	VAR001	VAR002	VAR003	VAR004	VAR005	VAR006	VAR007	VAR008	VAR009	VAR010	VAR011	VAR012
1965	97,73	2,21	0,0	0,08	0,0	0,0	2,27	0,23	0,34	0,06	33,16	0,0
1966	93,00	2,35	0,0	0,11	0,0	0,0	2,39	0,39	0,22	0,52	26,74	0,0
1967	98,98	1,31	1,56	0,30	0,28	0,06	1,00	0,30	0,31	6,44	10,93	0,0
1968	98,25	1,68	1,82	0,92	1,06	0,10	1,01	0,36	0,58	20,23	0,0	0,0
1969	98,70	4,54	1,57	1,50	3,35	0,31	3,36	0,72	0,44	0,11	28,48	0,0
1970	99,50	4,89	3,17	1,96	9,44	0,45	3,23	1,70	0,35	0,31	31,11	0,0
1971	99,52	6,06	6,91	2,09	15,54	0,60	2,82	2,82	0,29	2,14	16,87	0,0
1972	99,47	4,82	5,12	1,39	19,06	0,69	1,95	3,41	0,29	4,79	10,74	0,0
1973	99,40	3,47	3,41	0,98	18,01	0,71	2,08	4,59	0,29	1,08	7,46	11,36
1974	99,12	2,02	2,54	0,63	14,31	0,68	1,17	3,76	0,31	6,49	5,10	7,56
1975	98,80	1,54	2,07	0,88	11,03	0,95	1,03	2,50	0,70	12,23	2,19	3,64
1976	97,76	1,59	1,77	0,96	8,76	0,27	1,67	2,78	1,05	6,07	4,16	3,15
1977	95,57	1,92	1,38	1,07	4,09	0,20	2,42	3,04	3,68	3,77	3,65	4,45
1978	95,36	1,80	1,58	1,28	4,05	0,12	3,27	3,02	4,33	3,25	4,05	3,54
1979	95,74	1,58	1,82	1,55	5,72	0,14	3,70	5,09	5,00	1,62	7,75	2,44
	VAR013	VAR014	VAR015	VAR016	VAR017	VAR018	VAR019	VAR020	VAR021	VAR022	VAR023	
1965	2,95	1,04	24,14	0,0	0,0	29,73	1,52	2,27	1,93	0,15	0,03	0,0
1966	3,69	0,86	25,25	0,0	0,0	33,82	1,68	2,00	1,72	0,10	0,02	0,0
1967	2,04	0,21	51,20	3,42	0,0	18,51	1,02	1,12	0,98	0,02	0,02	0,0
1968	2,07	0,26	38,80	5,67	0,0	20,86	1,14	1,75	1,51	0,04	0,02	0,0
1969	1,79	0,41	23,03	2,80	0,0	24,97	1,28	1,30	1,14	0,02	0,01	0,0
1970	0,96	1,11	16,58	1,34	0,0	21,50	1,40	0,50	0,48	0,01	0,01	0,0
1971	0,30	1,32	17,54	1,07	0,0	22,13	1,29	0,48	0,51	0,03	0,01	0,0
1972	0,28	1,28	22,04	1,49	0,0	21,11	1,07	0,53	0,51	0,04	0,01	0,0
1973	0,70	1,23	20,37	1,56	0,0	21,03	1,05	0,60	0,52	0,05	0,02	0,0
1974	0,62	1,21	34,01	2,13	0,68	15,96	0,73	0,86	0,76	0,09	0,02	0,0
1975	0,28	0,10	43,02	4,30	1,45	11,10	0,49	1,20	1,13	0,06	0,02	0,0
1976	0,51	0,12	42,38	7,97	1,65	12,52	0,57	2,24	1,49	0,57	0,03	0,0
1977	0,43	0,14	39,02	8,44	1,75	13,90	0,64	4,43	1,66	2,72	0,05	0,0
1978	0,34	0,16	34,12	7,58	1,21	13,14	0,61	4,64	1,44	3,17	0,03	0,0
1979	0,31	0,20	36,22	7,97	1,03	12,98	0,61	4,26	1,60	2,64	0,02	0,0

Quellen der Tabellen 1 — 3: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (mehrere Jahrgänge) und eigene Berechnungen.

Tabelle 4: Ausgaben für selektive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in vH des BSP, sowie durchschnittliche Zahl der betroffenen Erwerbspersonen in vH der Erwerbspersonen

SCHWEDEN	1968	1970	1973	1974	1975	1977	1978
(1) Ausgaben für berufliche und regionale Mobilität	0,34	0,41	0,45	0,38	0,45	0,86	0,92
(2) Ausgaben für innerbetriebliche Ausbildung	—	—	0,00	0,00	0,01	0,14	0,07
(3) Ausgaben zur Arbeitsbeschaffung	0,63	0,43	0,75	0,46	0,55	1,07	1,03
(4) Ausgaben zur Wiedereingliederung u.f. schwervermittelbare Arbeitskräfte	0,10	0,20	0,24	0,29	0,34	0,40	0,39
(5) Gesamtausgaben (1+2+3+4)	1,07	1,04	1,44	1,13	1,35	2,10	2,41
(1) Personen in Berufbildungsprogrammen (ohne innerbetriebliche Maßnahmen)	0,68	0,74	0,88	0,76	0,65	0,68	1,00
(2) Personen in innerbetrieblichen Bildungsprogrammen (geschätzt)	0,10	0,13	0,26	0,24	0,19	0,19	0,52
(3) Personen in Arbeitsbeschaffungsprogrammen	0,53	0,37	0,84	0,58	0,40	0,63	0,70
(4) Personen mit geschützten Arbeitsplätzen	0,39	0,58	0,84	0,95	1,01	1,06	1,10
(5) Gesamtzahl der v.d. selektiven Maßnahmen Betroffenen (1+2+3+4)	1,70	1,82	2,82	2,53	2,25	2,56	3,32
Arbeitslosenquote	1,9	1,5	2,5	2,0	1,6	1,6	1,7
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND	1967	1970	1973	1974	1975	1976	1977
(1) Ausgaben für berufliche u. regionale Mobilität	0,03	0,13	0,21	0,23	0,29	0,20	0,13
(2) Ausgaben für Kurzarbeit u. Schwelchweitergeld	0,11	0,18	0,06	0,12	0,25	0,15	0,10
(3) Ausgaben zur Arbeitsbeschaffung	0,02	0,01	0,10	0,09	0,08	0,08	0,15
(4) Ausgaben zur Wiedereingliederung in das Berufsleben	0,00	0,01	0,04	0,04	0,05	0,06	0,06
(5) Gesamtausgaben (1+2+3+4)	0,16	0,33	0,41	0,48	0,67	0,49	0,44
(1) Personen in Berufbildungsprogrammen	0,03	0,18	0,37	0,43	0,48	0,37	0,25
(2) Personen in Kurzarbeit (einschließlich saisonal bedingter Kurzarbeit)	0,39	0,63	0,29	0,52	1,01	0,66	0,45
(3) Personen in Arbeitsbeschaffungsprogrammen (ABM, Winterarbeit)	0,01	0,01	0,80	0,81	0,75	0,65	0,89
(4) Personen im Programm zur Wiedereingliederung o. mit subventionierten Arbeitsplätzen	k.A.	0,07	0,14	0,18	0,30	0,37	0,56
(5) Gesamtzahl der von den selektiven Maßnahmen Betroffenen	0,43	0,89	1,60	1,94	2,54	2,05	2,15
Arbeitslosenquote	2,1	0,7	1,2	2,6	4,8	4,7	4,6
k.A. = Keine Angaben							

Tabelle 5: Geschätzte Nettoeffekte der selektiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Arbeitslosigkeit sowie die potentielle Arbeitslosenquote (in 1000 und in vH der Erwerbspersonen)

	in 1000										in vH					
	1968	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1968	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978
SCHWEDEN																
(1) Berufliche Bildung	18	20	24	21	20	22	35	39	0,5	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,8	0,9
(2) Innerbetriebliche Bildung	2	3	8	8	6	6	13	8	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2
(3) Arbeitsbeschaffungsmaßn.	41	29	67	47	33	53	47	73	1,1	0,7	1,7	1,2	0,8	1,3	1,1	1,7
(4) Geschützte o. subvention. Arbeitsplätze	15	23	33	39	42	44	46	48	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
(5) Gesamt (1 + 2 + 3 + 4)	76	75	132	115	101	125	141	168	2,1	1,9	3,3	2,8	2,5	3,0	3,3	4,0
(6) Arbeitslose	85	69	98	80	67	66	75	94	2,2	1,5	2,5	2,0	1,6	1,6	1,8	2,2
(7) Potentielle Arbeitslose (5 + 6)	161	134	230	195	168	191	216	262	4,1	3,4	5,8	4,8	4,1	4,6	5,1	6,2
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND																
(1) Berufliche Bildung	5	32	68	79	93	76	54	52	0,0	0,1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,2	0,2
(2) Kurzarbeit u. saisonale Maßnahmen	69	113	51	92	175	114	76	79	0,3	0,4	0,2	0,3	0,7	0,4	0,3	0,3
(3) Arbeitsbeschaffungsmaßn., Winterbau	5	3	58	60	77	93	109	132	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,5
(4) Wiedereingelied. i. d. Berufsleben o. Subvent. v. Arbeitsplätzen	k.A.	19	33	40	50	54	68	67	k.A.	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3
(5) Gesamt (1 + 2 + 3 + 4)	79	167	210	271	395	337	307	330	0,3	0,6	0,8	1,0	1,6	1,3	1,2	1,3
(6) Arbeitslose*	459	149	273	582	1074	1060	1030	983	1,7	0,6	1,0	2,2	4,1	4,1	4,0	3,8
(7) Potentielle Arbeitsl. (5 + 6)	538	316	483	853	1469	1397	1337	1323	2,0	1,2	1,8	3,2	5,7	5,4	5,2	5,1

k. A. — keine Angaben

* Die hier verwendete Arbeitslosenquote stimmt nicht mit der amtlichen Statistik überein: Im Ländervergleich wird die Gesamtzahl der Erwerbspersonen zugrundegelegt; die amtliche Arbeitslosenquote ergibt sich dagegen aus dem Verhältnis von Zahl der Arbeitslosen zu Zahl der abhängigen Erwerbspersonen.

Tabelle 6: Der Beschäftigungseffekt* der Verwendung von einem Prozent des Bruttosozialprodukts für selektive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in vH aller Erwerbspersonen und im Vergleich Schweden und Bundesrepublik Deutschland

	1967/8	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Schweden	1,9	2,8	2,3	2,5	1,9	1,4	1,3	1,7
Bundesrep.	1,9	1,8	2,0	2,1	2,4	2,7	2,7	2,6

Quelle: Johannesson, Jan und Günther Schmid, „The development of labour market policy in Sweden and in Germany: Competing or convergent models to combat unemployment?“, in: European Journal of Political Research, Vol. 8, No. 3, forthcoming.

* hier: Schätzung der reduzierten offenen Arbeitslosigkeit.