

Semlinger, Klaus

Article — Digitized Version

Erfordernisse und Möglichkeiten einer gezielten Arbeitsmarktpolitik

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Semlinger, Klaus (1980) : Erfordernisse und Möglichkeiten einer gezielten Arbeitsmarktpolitik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 60, Iss. 10, pp. 492-497

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135488>

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.

Bewertung der Zielsetzung und der Rolle der staatlichen Preisregulation ergeben mag. Nur sollte man dann die für die Preisbildung in der Praxis Verantwortlichen nicht auf morschem Boden agieren lassen. Der Wirtschaftsminister sollte zu einem Konzept für die Politik der staatlich-administrierten Preise finden. Bestandteil eines solchen Konzepts müßte eine Grundsatzentscheidung sein, ob der staatliche Einfluß auf die Preisbildung zugunsten einer stärkeren Marktorientierung zurückgenommen oder ob aufgrund neuer oder veränderter Interventionsbedarfe das Administrationsausmaß ausgeweitet werden soll. Ziele und Zielprioritäten, die in Konfliktlagen den Entscheidungspro-

zeß funktionsfähig halten, müßten vorgegeben werden. Es wäre eine Aussage darüber zu treffen, in welchen Aktivitätsbereichen eine Ausdehnung oder Einschränkung staatlicher Preisinterventionen erfolgen soll, wie weit anvisierte Liberalisierungsschritte gehen sollen und welches bedarfsweise auszuschöpfende Interventionspotential vorzuhalten ist, welche Preise nicht dem Marktmechanismus überantwortet werden können und nach welchen Kriterien und Methoden diese Preise im ökonomischen Entwicklungsprozeß fortzuschreiben sind. Der Anteil der staatlich-administrierten Preise an der volkswirtschaftlichen Preisstruktur legitimiert diese Insistenz.

ARBEITSMARKT

Erfordernisse und Möglichkeiten einer gezielten Arbeitsmarktpolitik

Klaus Semlinger, Berlin*

Die bisherige Arbeitsmarktpolitik hat nicht verhindern können, daß die Arbeitslosigkeit von Problemgruppen weiter zunimmt. Eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik erfordert jedoch weniger die Schaffung neuer Instrumente als eine bessere Ausschöpfung der Möglichkeiten des bestehenden Instrumentariums. Wo liegen die Ansatzpunkte für eine derartige Politik?

Die Arbeitslosigkeit nimmt seit einiger Zeit wieder zu: Im Juni wurde das entsprechende Vorjahresniveau erstmals seit langem erneut überschritten, und ein Ende des Anstiegs ist nicht abzusehen. Das Ziel

* Der Autor referiert in diesem Beitrag einige Ergebnisse und Überlegungen einer Pilotstudie zur Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes, die er zusammen mit Günther Schmid am Internationalen Institut für Management und Verwaltung durchführte. (G. Schmid, K. Semlinger: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfe, in: Schriftenreihe des Wissenschaftszentrums Berlin, Königstein 1980; erscheint demnächst.)

Klaus Semlinger, 27, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin im Bereich Arbeitsmarktpolitik.

der Vollbeschäftigung scheint damit wieder in weite Ferne gerückt zu sein, zumal sich die Ausgangsposition gegenüber den vergangenen Jahren deutlich verschlechterte. So muß der relative Erfolg der Bundesrepublik beim Abbau der Arbeitslosigkeit in der Zeit von 1975 bis 1979 vor dem Hintergrund massiver Verdrängungsprozesse gesehen werden. Allein der Anstieg der „stillen Reserve“ an Arbeitslosen war zwischen 1975 und 1979 größer als der Rückgang der Arbeitslosenzahl¹. Auch hat sich während der anhaltenden Unterbeschäftigung die Struktur der Arbeitslosen verschlechtert. Frauen, ältere, ungelernete und gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitnehmer sind gegenwärtig am stärksten betroffen. Für viele von ihnen ist der Selektionsprozeß des Arbeitsmarktes zu einem Vorgang

¹ G. Schmid: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Die Herausforderung der achtziger Jahre, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/1980, S. 97.

Tabelle 1
Struktur der Arbeitslosigkeit
nach ausgesuchten Merkmalen

	Ende September 1975		Ende September 1979	
	absolut	%	absolut	%
Arbeitslose	1 005 495	100	736 690	100
davon:				
Frauen	460 065	45,8	419 815	57,0
ohne abgeschl. Berufsausbildung	584 940	58,2	392 908	53,3
nicht qualifiziert ¹	504 570 ²	56,2 ²	449 731	61,0
55 Jahre und älter	102 928	10,2	123 080	16,7
gesundheitl. eingeschränkt	202 861	20,2	249 808	33,9
Schwerbehinderte	26 858	2,7	61 456	8,3
1 Jahr und länger arbeitslos	96 678	9,6	146 338	19,9

¹ Arbeitslose ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie Arbeitslose, die zuletzt nicht als Facharbeiter bzw. gehobene (r) Angestellte (r) gearbeitet haben; ² Ende September 1976.

Quelle: ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit), 3/1980; eigene Berechnungen.

des Aussortierens geworden: Von den im September 1979 registrierten Arbeitslosen war jeder fünfte länger als ein Jahr ohne Arbeit (vgl. Tabelle 1).

Auf der anderen Seite erweist sich die Hoffnung, über ein größeres Wachstum die Vollbeschäftigung wiederzuerlangen, als zunehmend trügerisch. Mehr und mehr wird daher auf ein qualitatives Wachstum gesetzt. Danach soll das Beschäftigungsproblem der achtziger Jahre durch eine beschäftigungsorientierte Strukturpolitik gelöst werden, d. h. durch die gezielte Förderung arbeitsintensiver Bereiche wie Stadtsanierung, Umweltschutz, alternative Energietechnologie und rationellere Rohstoffverwendung sowie durch den verstärkten Ausbau des Dienstleistungsbereichs. Gleichzeitig sollen dadurch die Voraussetzungen für eine auch in der Zukunft international wettbewerbsfähige Volkswirtschaft verbessert werden². Zu fragen ist allerdings, ob dieser Strukturwandel wirklich genügend zusätzliche Arbeitsplätze schaffen kann, ob er mit dem

gegebenen Arbeitskräftepotential zu bewerkstelligen ist und ob der dadurch erhoffte Beschäftigungsaufschwung nicht an den Problemgruppen des Arbeitsmarktes vorübergeht.

Steigende Erwerbslosenzahlen

Jüngste Prognosen kommen zu dem Ergebnis, daß sich das Arbeitsplatzangebot bis 1985 unter Einbeziehung der technologischen Entwicklung und des Strukturwandels im Vergleich zu 1977 um 0,2 Mill. verringern wird. Unter Berücksichtigung des prognostizierten Anstiegs der Erwerbspersonen um ca. 0,9 Mill. würde die registrierte Arbeitslosigkeit dann Mitte der achtziger Jahre bei 1,7 Mill. liegen. Bezieht man die „stille Reserve“ mit ein, wäre sogar mit 3,94 Mill. Erwerbslosen zu rechnen³. Angesichts dieser Zahlen ist zu vermuten, daß auch eine selektive Wachstumspolitik ohne eine Verringerung der Arbeitszeit, insbesondere über flexiblere Teilzeitformen, veränderte Pausenregelungen und integrierte Bildungszeiten, ihr beschäftigungspolitisches Ziel verfehlt.

Der Strukturwandel stellt jedoch auch erhebliche qualitative Anforderungen an die Arbeitskräfte. Prognos-Mackintosh rechnen in ihrer Studie bis 1990 mit einem Verlust von 1,38 Mill. Arbeitsplätzen für un- oder angelernte Tätigkeiten bzw. solchen mit engen fachspezifischen Qualifikationsanforderungen⁴. Auf der anderen Seite klagt die Wirtschaft bereits heute vielfach über fehlende Facharbeiter. Soll der Strukturwandel noch forciert werden, so erfordert dies auch eine raschere und umfassendere Qualifikationsanpassung der Arbeitskräfte, die wiederum nur durch einen entsprechenden Ausbau der beruflichen Weiterbildung möglich ist, wenn man Engpässe und weitere Verdrängungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt vermeiden will.

Fehlende Qualifikationen allein haben sich bislang zwar nicht als gravierendes Vermittlungshemmnis erwiesen, die Beschäftigungsverhältnisse derartiger Arbeitskräfte sind aber sehr instabil, so daß sie in einem hohen Maße von Mehrfacharbeitslosigkeit betroffen sind⁵. Die größten Vermittlungsprobleme ergeben sich für Arbeitslose mit einem „zu hohen“ Alter, gesundheitlichen Beeinträchtigungen oder speziellen Restriktionen im Arbeitszeitangebot. Für diese Arbeitskräfte kommt es zunächst darauf an, die Einstellungsbarrieren der Arbeitgeber zu überwinden. Die Reintegration der arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen, insbesondere aber die dauerhafte Reduzierung ihres überdurchschnittlichen Arbeitsplatzrisikos, erfordert selektive Förderungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik⁶.

² So z. B. W. Klauder: Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 10, S. 498 ff.; F. W. Scharpf: Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik, IIM/dp80 – 42 (discussion paper des Wissenschaftszentrums Berlin), Berlin 1980.

³ Prognos AG-Mackintosh consultants company Ltd (H. Browa, T. Jacobs, P. Walker, H. Wolff): Technischer Fortschritt, Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Basel, Luton, Oktober 1979, Untersuchungsbericht, S. 147 ff.

⁴ Ebenda, S. 156.

⁵ W. Karr: Zur Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit, in: MittAB 2/1979, S. 160 f.

⁶ F. Buttler: Geht die Arbeitsmarktpolitik an den Problemgruppen vorbei?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 59. Jg. (1979), H. 10, S. 495.

Arbeitsmarktpolitik darf sich nicht darauf beschränken, „die bestehenden Beschäftigungsprobleme (nur) zu lindern“, und die Aufgabe, das globale Arbeitsplatzdefizit zu beheben, an die Konjunktur- und Wachstumspolitik zu übertragen⁷. Soll der notwendige Strukturwandel in der gebotenen Zeit möglich sein und soll sichergestellt werden, daß die daraus entstehenden Beschäftigungseffekte nicht an den Problemgruppen vorbeigehen, dann hat die Arbeitsmarktpolitik einen nicht unwesentlichen spezifischen Eigenbeitrag zur Strukturförderung zu leisten. Dazu muß sie weit stärker als heute gezielt und präventiv in den Allokationsprozeß des Arbeitsmarktes eingreifen.

Wirkungsdefizite der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsmarktpolitische Instrumente, die primär auf die Kompensation von Schäden abzielen, passen mehr zum Sozialversicherungsgedanken als zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die auf eine gestaltende Einflußnahme abzielt. Arbeitsmarktpolitik muß künftig auch mehr als Prozeß- denn als Niveaupolitik begriffen werden. Die Tendenz zur Herausbildung betriebs-(unternehmens-)interner Teilarbeitsmärkte mit größerer technisch-organisatorischer Anpassungsflexibilität schwächt gemeinsam mit dem Interesse der Betriebe an der Stabilisierung der Beschäftigung der Kernbelegschaften insbesondere die Position der Problemgruppen des Arbeitsmarktes auch im Aufschwung. „Je stärker strukturiert und je mehr – bei anhaltender Arbeitslosigkeit – verhärtet der Arbeitslosenbestand ist, desto resistenter ist er gegen Variationen in der Beschäftigung.“⁸. Die Arbeitsmarktpolitik muß deshalb auch für eine bessere Verknüpfung von internen und externen Teilarbeitsmärkten sorgen, d. h. sie muß betriebliche Kalküle stärker mit einbeziehen.

Eine Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik erfordert jedoch weniger die Schaffung neuer und zusätzlicher Instrumente als vielmehr eine strukturelle Änderung des bestehenden Instrumentariums durch Neuverknüpfung, Flexibilisierung, funktionale Ausweitung und Verbesserung der organisatorischen Infrastruktur. Einige Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes, insbesondere die Fortbildungs- und Umschulungsförderung, sind bereits unmittelbar auf dieses Ziel hin konzipiert. Ein erhebliches ungenutztes Potential für eine gezielte und präventive Politik steckt jedoch auch in anderen Instrumenten, die bislang noch mehr

Tabelle 2
Entwicklung der Inanspruchnahme von
Eingliederungsbeihilfe, Einarbeitungszuschuß,
Kurzarbeitergeld

Jahr	Eingliederungsbeihilfe		Einarbeitungszuschuß ¹		Kurzarbeitergeld	
	absolut	in % der Dauervermittlungen ²	absolut	Fälle ³	Ausgaben ⁴ in 1000 DM	
1973	6 577	0,5	10 313	43 710	74 008	
1974	10 147	0,9	10 164	292 403	677 450	
1975	37 904	3,2	17 871	773 334	2 207 099	
1976	57 582	4,6	15 115	277 008	989 531	
1977	103 188	8,6	15 369	231 329	594 474	
1978	96 479	8,9	20 544	190 714	596 441	
1979	79 628	7,8	28 796	87 613	333 982	

¹ Eintritte in die Maßnahme; ² Vermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse von über drei Monaten; ³ Jahresdurchschnitt; ⁴ inklusive Zuschüsse zu den Versicherungsbeiträgen.

Quelle: Arbeitsstatistik: Jahreszahlen; Bundesanstalt für Arbeit; eigene Berechnungen.

reaktiv bzw. als reine Versicherungsleistung eingesetzt werden. Um dieses Potential auszuloten, muß zunächst die Wirkung des gegebenen Instrumentariums analysiert werden. Die im folgenden für drei ausgewählte Instrumente vorgestellten Ergebnisse basieren hauptsächlich auf ausführlichen Befragungen in neun Arbeitsämtern und auf multiplen Regressionsanalysen der Wirksamkeit und Inanspruchnahme von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in 121 Arbeitsamtbezirken (vgl. Tabelle 2).

Eingliederungsbeihilfen

Nach § 54 Arbeitsförderungsgesetz haben die Arbeitsämter die Möglichkeit, einem Arbeitgeber bei der Einstellung eines schwer vermittelbaren Arbeitslosen in ein Dauerbeschäftigungsverhältnis eine Eingliederungsbeihilfe in Form eines Lohnkostenzuschusses zu gewähren, der für die Dauer von maximal zwei Jahren bis zu 80 % des tariflichen Arbeitsentgelts betragen kann. Dieser Zuschuß soll die – auch subjektiven – Einstellungsbarrieren der Arbeitgeber gegenüber den Problemgruppen überwinden helfen.

Diese Form der Vermittlungsförderung ist für die Arbeitsverwaltung inzwischen zum selbstverständlichen Instrument im täglichen Vermittlungsgeschäft geworden: Wurde 1973 mit 6577 nur jede zweihundertste Dauervermittlung⁹ mit Eingliederungsbeihilfe gefördert, so war es 1978 bereits jede elfte (absolut 96 479). Die Interviews in den Arbeitsämtern ergaben aber, daß dieser Anstieg nicht ohne weiteres als Indiz für die Effizienz des Instrumentes gewertet werden darf. So hat

⁷ Vgl. ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit), 3/1980, S. 198.

⁸ B. Lutz, W. Sengenberger: Segmentationsanalyse und Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen 5/1980, S. 296.

⁹ Als Dauervermittlung wird hier eine Vermittlung in ein Beschäftigungsverhältnis von über drei Monaten verstanden.

die Bezuschussung der Einstellung von Arbeitslosen teilweise zur Herausbildung einer Erwartungshaltung bei den Arbeitgebern geführt („Drogeneffekt“), und viele Einstellungen wären wahrscheinlich auch ohne Förderung erfolgt („Mitnehmereffekt“). Auf der anderen Seite hilft bei Arbeitslosen mit besonderen Handicaps auch die maximale Ausschöpfung des finanziellen Förderungsrahmens wenig.

Die Ergebnisse der quantitativen Analyse stützen diese Einschätzung. So wurde zwar besonders oft in den Arbeitsamtbezirken mit hoher Arbeitslosenquote eine Einstellung mit dem Instrument Eingliederungshilfe vermittelt, und auch ein hoher Anteil der arbeitslosen Jugendlichen korreliert positiv mit der Anwendung dieser Maßnahme. Bei einem hohen Anteil von arbeitslosen Älteren und Frauen ist jedoch keine höhere Inanspruchnahme dieses Instruments zu verzeichnen. Der Anteil der langfristig Arbeitslosen ist sogar negativ mit der Inanspruchnahme dieser Maßnahme gekoppelt. Bei den zuletzt genannten Gruppen ist also eine Vermittlungsförderung mit Eingliederungsbeihilfen entweder kaum möglich, oder sie wird nicht ausreichend versucht. Die positive Einstellung der Arbeitsvermittler zu diesem Instrument, die in den Arbeitsamtgesprächen deutlich wurde, und die insgesamt hohen Zahlen legen die erste Vermutung nahe. Die Wirkungsanalyse wiederum ergab, daß insgesamt die Eingliederungsbeihilfen keinen signifikanten Einfluß auf den Abbau der Arbeitslosigkeit hatten. Dies gilt auch für die Eingliederungsbeihilfen zur Vermittlung von Arbeitslosen unter 25 Jahren. Die Eingliederungsbeihilfen für ältere und langfristig Arbeitslose zeigten dagegen positive Effekte. Überspitzt formuliert ließen sich diese Ergebnisse also folgendermaßen zusammenfassen: Die Eingliederungsbeihilfe als Instrument der finanziellen Vermittlungsförderung hat dort ihre größte Wirkung, wo sie nur schwer einzusetzen ist, während sie kaum positive Effekte für Gruppen zeitigt, für die sie relativ problemlos angewendet werden kann¹⁰.

Einerseits erreicht man also mit einer finanziellen Förderung die Vermittlung bestimmter Arbeitslosengruppen nicht, andererseits ist für die anderen Gruppen die Dauerhaftigkeit der neuen Beschäftigung keineswegs gesichert. Neben betrieblichen Kalkülen ist dies auch darauf zurückzuführen, daß den Vermittelten selbst bei der Einarbeitung selten eine persönliche Hilfe gewährt wird. Diese wäre aber notwendig, da eine

längere Arbeitslosigkeit, insbesondere aber die Erfahrung eines wiederholten Arbeitsplatzverlustes, zu teilweise erheblichen psychischen und physischen Beeinträchtigungen führen kann. Auch ist der Eintritt in ein neues Beschäftigungsverhältnis mit Streßfaktoren verbunden, die leicht zum Versagen oder zu weiteren gesundheitlichen Schäden führen¹¹. Arbeitslosigkeit wird so zum „sozialpathologischen Teufelskreis“, aus dem der einzelne Arbeitslose ohne eine gezielte Unterstützung nicht ausbrechen kann. An dieser Stelle greift aber das Instrument der Eingliederungsbeihilfe zu kurz.

Einarbeitungszuschüsse

Der Einarbeitungszuschuß nach § 49 Arbeitsförderungsgesetz verknüpft die finanzielle Hilfe mit der Auflage einer möglichst umfassenden beruflichen Einarbeitung. Die Gewährung dieses Lohnkostenzuschusses von maximal 80 % des Arbeitsentgeltes für längstens ein Jahr ist daran gebunden, daß der Arbeitgeber den Arbeitslosen oder den von Arbeitslosigkeit Bedrohten nicht nur eine Dauerbeschäftigung bietet, sondern sie darüber hinaus entsprechend einem Einarbeitungsplan qualifiziert.

Dieses Instrument besticht zunächst durch die Verknüpfung von Beschäftigung und Qualifikation. Diese Form der beruflichen (Weiter-)Bildung ist für viele Arbeitskräfte unter den gegebenen Bedingungen die einzig akzeptable Form: Denn die klassischen Berufsbildungsmaßnahmen, die vom konkreten Arbeitszusammenhang losgelöst sind, treffen nicht nur wegen des alters- oder milieubedingten Desinteresses an (Weiter-)Bildung bei den Problemgruppen auf wenig Teilnahmebereitschaft, sondern auch deshalb, weil sich dadurch ihre Vermittlungschancen kaum nachhaltig verbessern¹². Für diese Arbeitskräfte geht es also darum, betriebsinterne Arbeitsmärkte zu öffnen, die ihnen auch während einer Beschäftigung oft verschlossen bleiben.

Die verstärkte Nutzung des Einarbeitungszuschusses durch die Arbeitsverwaltung (1979: 28 796 Förderungsfälle) ist daher zunächst positiv zu bewerten. Allerdings zeigten die Interviews in den Arbeitsämtern, daß die Vergabepaxis sehr unterschiedlich ist. Oft wird auch der Einarbeitungszuschuß zur bloßen Ver-

¹⁰ Zu den Ergebnissen im einzelnen vgl. G. Schmid, K. Semlinger, a. a. O., S. 159 ff.; und G. Schmid, H. Wilke: Quantitative Wirkungsanalyse von Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel der Eingliederungsbeihilfe für schwervermittelbare Arbeitslose, IIM/dp80 – 31 (discussion paper des Wissenschaftszentrums Berlin), Berlin 1980.

¹¹ Zur Bedeutung von Arbeitslosigkeit und dem Wechsel des Erwerbsstatus auf die Gesundheit und die psycho-soziale Konstitution vgl. B. v. Rosenblatt, C. F. Büchtemann: Arbeitslose 1977/78: Die Situation in der Arbeitslosigkeit (erscheint in MittAB 1/1981); P. Windolf, H. Weinrich: Die neue Arbeitslosigkeit und die Grenzen der Sozialpolitik, IIM/80 – 8 (Veröffentlichungen des Wissenschaftszentrums Berlin), Berlin 1980.

¹² Vgl. W. Karr, a. a. O., S. 161.

mittlungsförderung eingesetzt, und die Bildungsförderung bleibt formaler Anspruch. Dies scheint zumindest teilweise auf die Konstruktion des Instruments zurückzuführen zu sein: Der Lohnkostenzuschuß ist an die Bedingung einer möglichst umfassenden Einarbeitung geknüpft, seine Höhe wird jedoch nach der Differenz zwischen Minderleistung des Arbeitnehmers und angestrebter Volleistung am konkreten Arbeitsplatz bemessen. Die Kompensation eines eng definierten Leistungsdefizits dürfte aber kaum ausreichen, darüber hinausgehende Qualifizierungsbemühungen wirksam zu fördern.

Kurzarbeitergeld

Kurzarbeitergeld (§§ 63 ff. AFG) wird als reine Versicherungsleistung im Falle eines vorübergehenden, unerwarteten Arbeitsausfalls infolge unabwendbarer Ereignisse gezahlt. In der Regel handelt es sich dabei um konjunkturelle Absatzschwankungen, bei denen das Arbeitsamt den betroffenen Arbeitnehmern durch die Zahlung des Kurzarbeitergeldes 68 % des entgangenen Netto-Arbeitsentgelts ersetzt. Durch diese Ausfallzahlung sollen Kündigungen vermieden werden, so daß den Arbeitskräften die Arbeitsplätze und den Betrieben die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten bleiben.

Auf dem Höhepunkt der Krise 1975 arbeiteten im Jahresdurchschnitt rund 770 000 Beschäftigte kurz, der durchschnittliche individuelle Arbeitsausfall betrug etwa 33 % der Arbeitszeit. Rein rechnerisch konnte somit durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld die Arbeitslosigkeit von rund 258 000 Beschäftigten vermieden werden. Die Entwicklung der Beschäftigungs- und Kurzarbeiterzahlen auf Branchenebene weist jedoch darauf hin, daß Kurzarbeit oft Entlassungen nur verzögerte. So verringerte sich in den Bereichen Elektrotechnik und Steine/Erden/Feinkeramik/Glas die Zahl der Kurzarbeiter nur im selben Ausmaß wie auch die Zahl der Beschäftigten. Auf der anderen Seite nahm im Stahl- und Leichtmetallbau und im Dienstleistungsbereich sowohl die Zahl der Kurzarbeiter als auch der Beschäftigten zu. Die Kurzarbeit scheint also auch zur Strukturanpassung genutzt zu werden.

Beide Vermutungen wurden in den Arbeitsamtinterviews verstärkt. Auch die Ergebnisse der Regressionsanalyse zur Inanspruchnahme und Wirkung von Kurzarbeitergeld zeigen in diese Richtung. Danach wurde die Inanspruchnahme von Kurzarbeitergeld 1976/77 und 1978 weit stärker durch Strukturkomponenten als durch die allgemeine Nachfrageschwäche bestimmt, und die Wirkungsanalyse bestätigte den „Fallschirmeffekt“, d. h. die Verzögerung von Entlassungen. Dar-

über hinaus ergaben sich auch Hinweise darauf, daß die Kurzarbeit zur Strukturierung von Arbeitslosigkeit beiträgt. So wirkte sie 1974/75 vor allem als Arbeitsplatzschutz für die Kernbelegschaftsgruppe der Männer.

Je höher im regionalen Vergleich die Kurzarbeiterquote war, desto niedriger war der Arbeitslosenanteil von Männern zwischen 25 und 54 Jahren und desto höher war der Anteil der arbeitslosen Frauen¹³. Dieses Ergebnis korrespondiert wiederum mit den Hinweisen aus den Arbeitsamtsgesprächen, nach denen die Struktur der Kurzarbeiter eine Ähnlichkeit mit der Struktur der Arbeitslosen aufweist: Angestellte arbeiten weniger kurz als Arbeiter, Facharbeiter seltener als An- bzw. Ungelernte. Soll die Beschäftigung reduziert werden („Gesundshrumpfen“), so folgt der Kurzarbeit dann doch die Entlassung, es sei denn, die natürliche Fluktuation führt zu einem ausreichenden Personalabbau. Die Struktur und das Niveau der Fluktuation werden dann allerdings durch geeignete innerbetriebliche Maßnahmen beeinflusst: Fachkräfte versucht der Betrieb durch Umsetzungen oder Ausgleichsarbeit vor Kurzarbeit und einem Einkommensverlust zu bewahren. Ein Einstellungsstopp, der tendenziell zu einem Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit führt, und Aufhebungsverträge der Arbeitsverhältnisse, die einen Anstieg der Arbeitslosigkeit älterer Arbeitnehmer zur Folge haben, ergänzen diese Praxis. Das erhöhte Arbeitsplatzrisiko benachteiligter Arbeitnehmergruppen wird durch die Gewährung von Kurzarbeitergeld also nicht nachhaltig gemindert.

Wie ein Betrieb die Kurzarbeitsperiode nutzt, ob er sich in Warteposition begibt und auf die allgemeine Konjunkturbelebung hofft, oder ob er die Zeit aktiv zu betrieblichen Anpassungsmaßnahmen verwendet, die zur Beschäftigungssicherung beitragen, wird von den Arbeitsämtern nicht beeinflusst. Die Chancen, die die Kurzarbeit für diese Art der Strukturanpassung und für die Qualifizierung der Mitarbeiter bietet, bleiben daher meist ungenutzt.

Unausgeschöpftes Potential

Die drei hier in ihrer Wirkungsweise beschriebenen Instrumente haben eines gemeinsam – sie versuchen, einen Schaden oder ein (teilweise auch nur subjektives) Handicap durch die Zahlung eines finanziellen Zuschusses auszugleichen. So wird durch das Kurzarbeitergeld der Einkommensverlust gemildert, der Arbeitsausfall bleibt jedoch, wenn auch anders verteilt, bestehen. Die Eingliederungsbeihilfe subventioniert

¹³ Zu den Ergebnissen im einzelnen siehe G. Schmid, K. Semlinger, a. a. O., S. 136 ff.

Diskriminierungsmerkmale, und auch wenn dadurch eine Vermittlung in ein Beschäftigungsverhältnis gelingt, so bleiben die Ursachen der Diskriminierung erhalten. Allenfalls der Einarbeitungszuschuß zielt durch die Verpflichtung zur Qualifizierung auf die Ursachen der Benachteiligung ab, doch seine Praxis wird diesem Anspruch oftmals nicht gerecht.

Gezielte Arbeitsmarktpolitik sollte jedoch auch präventive Politik sein, d. h. die Heilung eines Schadensfalles (Arbeitsausfall bzw. Arbeitslosigkeit) mit der Befähigung verbinden, künftig dem Schadensrisiko besser begegnen zu können. Das Defizit, das die ausgewählten Instrumente in dieser Hinsicht aufweisen, ist offensichtlich. Allerdings zeigt die Analyse auch, daß noch ein erhebliches unausgeschöpftes Potential für eine gezielte, präventive Arbeitsmarktpolitik vorhanden ist, das sich durch geeignete Modifikationen, Verknüpfungen und Ergänzungen der Instrumente aktivieren läßt.

So könnte, was die Eingliederungsbeihilfe betrifft, die Dauerhaftigkeit der Eingliederung der betreffenden Arbeitslosen durch vorbereitende Hilfs- und nachfolgende Betreuungsangebote gefördert werden. Ergänzende Hilfen, etwa zur Gestaltung eines Arbeitsplatzes, der den älteren Arbeitnehmern gerecht wird, oder zu einer flexibleren Arbeitszeitorganisation, könnten Hindernisse auf der betrieblichen Seite abbauen helfen. Die Effizienz des Einarbeitungszuschusses könnte erhöht werden, wenn er für die Betriebe einen echten Anreiz zur Ausbildung unqualifizierter Arbeitskräfte bieten würde. Voraussetzung dafür ist, daß der Zuschuß nicht nur den Produktivitätsnachteil ausgleicht, sondern auch die direkten Ausbildungskosten deckt. Gegebenenfalls sollte das Arbeitsamt in der Lage sein, die betriebliche Ausbildungskapazität durch personelle oder materielle Hilfe zu unterstützen. Die Kurzarbeit kann und sollte stärker als Bildungszeit genutzt werden.

Die Arbeitsverwaltung könnte dies fördern, indem sie den Teilnehmern an Qualifizierungsmaßnahmen, die sonst kurzarbeiten müßten, z. B. Unterhaltsgeld oder Einarbeitungszuschüsse zahlt und gleichzeitig die Voraussetzungen dafür schafft, daß für die anderen von Arbeitsausfall betroffenen Arbeitnehmer weiterhin Kurzarbeitergeld gezahlt werden kann. Eine Verknüpfung von Kurzarbeit und Qualifizierung würde die Ausfallzeit produktiv nutzen und könnte so für den Betrieb die Möglichkeiten zur Strukturanpassung erweitern und für die sich qualifizierenden Arbeitskräfte die künftigen Arbeitsmarktchancen verbessern. Durch Modifikationen des Finanzierungssystems, z. B. durch die Einrichtung betrieblicher Kurzarbeiterfonds und die

Einführung einer Aufzahlungspflicht seitens der Betriebe, ließe sich – in Verbindung mit einer stärkeren Qualifizierungshilfe für gefährdete und ansonsten nur schwer zu vermittelnde Arbeitskräfte – die Gefahr steigender Mitnehmereffekte eindämmen und die Einbeziehung von Randgruppen in den innerbetrieblichen Ausbildungsmarkt fördern. Der Ausbau lokaler Trainingszentren zu multifunktionalen Serviceeinrichtungen der Arbeitsämter würde die hier skizzierten Entwicklungsmöglichkeiten weiter verbessern¹⁴.

Integriertes Gesamtkonzept

Viele der angeregten Modifikationen, Verknüpfungen und Ergänzungen bergen die Gefahr eines erhöhten Mißbrauchs und steigender Mitnehmereffekte in sich. Diese Gefahr läßt sich bei einer auf Anreizen basierenden Politik, die auf Zwangsmaßnahmen verzichtet, nie ausschließen. Allerdings erfordert die vorgeschlagene Erweiterung der Arbeitsmarktpolitik eine stärkere Kontrolle. Die Möglichkeiten zur Kontrolle durch die Arbeitsverwaltung können erhöht werden, indem die Kontrolle externalisiert und durch sich selbst regulierende Systeme übernommen wird, in denen die unterschiedlichen Interessen der Beteiligten zum Ausgleich kommen. In dem Maße, in dem es gelingt, die divergierenden Eigeninteressen in diesem Sinne nutzbar zu machen und in die Politikumsetzung mit einzu beziehen, wird die Arbeitsverwaltung von Kontrollerfordernissen entlastet. Ansätze dazu sind inzwischen in der neuen Satzung der Bundesanstalt für Arbeit (Stärkung der Selbstverwaltung) und im arbeitsmarktpolitischen Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (stärkere Einbeziehung der Personalvertretungen) zu finden.

Die wachsenden Beschäftigungsprobleme der nächsten Jahre erfordern ein integriertes Gesamtkonzept, das die Bemühungen der verschiedensten Politikbereiche koordiniert¹⁵. Die Arbeitsmarktpolitik soll und kann dabei nicht die Verantwortung anderer Politikbereiche übernehmen. Sie kann und darf sich jedoch auch nicht ihrer Verantwortlichkeit entziehen, die ihr gegebenen Möglichkeiten voll auszuschöpfen und zu entwickeln. Die Arbeitsmarktpolitik muß deshalb eigene Beiträge neuer Qualität sowohl zur Wachstums- und Strukturpolitik als auch zur Sozial- und Bildungspolitik leisten, wenn Vollbeschäftigung in den achtziger Jahren erreicht werden soll.

¹⁴ Zu den Reformvorstellungen ausführlicher G. Schmid, K. Semlinger, a. a. O., S. 177-232.

¹⁵ Vgl. G. Schmid: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Alternativen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1980, S. 454-463.