

Schmid, Günther

**Working Paper — Digitized Version**

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

WZB Discussion Paper, No. IIM LMP 82-3

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1982) : Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, WZB Discussion Paper, No. IIM LMP 82-3, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/82957>

**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.

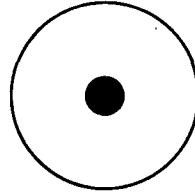
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**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.*



IIM/LMP 82 - 3

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

Günther Schmid

23. JUNI 1982  
Bibliothek  
Kiel

Internationales  
Institut  
für  
Management  
und  
Verwaltung

**IIMV**  
**Arbeitsmarktpolitik**

International  
Institute of  
Management

**IIM**  
**Labour Market Policy**

**discussion papers**

-5. APR. 1982

Wirtschaftswiss.  
Kiel

183 M. 378

## Zusammenfassung

Mit den "Sparbeschlüssen" der Bundesregierung Ende 1981 wurden auch die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik erheblich gekürzt. Für diese Politik spielte auch das Argument mangelnder Effizienz eine Rolle. In dieser Studie wird daher die Leistungsfähigkeit einiger Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik - Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung, Eingliederungsbeihilfen, Kurzarbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - geprüft. Die Effizienzanalyse wird mehreren Beurteilungskriterien unterworfen: Beschäftigungswirkung, soziale Sicherung, allokativer Wirkung, Verteilungswirkung, integrative und gesellschaftspolitische Wirkung. Auf allen diesen Funktionsebenen werden Indizien der Wirksamkeit und Effizienz der bisherigen Arbeitsmarktpolitik gesammelt.

Die Studie kommt zu dem Schluß, daß die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik besser ist als ihr Ruf. Mängel der Effizienz sind auf die veränderte Arbeitsmarktlage, auf den teilweise zu hektischen Einsatz der Instrumente und auf die mangelnde Infrastruktur der Implementation zurückzuführen. Die "Sparbeschlüsse" haben praktisch den berühmten "Schritt zurück" erzwungen, ohne jedoch die notwendigen "zwei Schritte vor" ins Auge zu fassen. Zur Lösung der mittelfristigen Beschäftigungsprobleme ist jedoch eine weitere Expansion aktiver Arbeitsmarktpolitik dringend erforderlich. Die Effizienzanalyse zeigt, daß noch genügend Handlungsspielraum für eine wirkungsvolle Arbeitsmarktpolitik vorhanden ist; Voraussetzung für eine Realisierung dieses Spielraums ist jedoch ein weiterer Ausbau der Infrastruktur aktiver Arbeitsmarktpolitik, der Teil eines investiven Beschäftigungsprogramms sein könnte.

Abstract

Resources for active labour market policies have been substantially reduced by the budget cut decisions of the Federal Government at the end of 1981. One motive for these reductions maybe the implicit assumption that labour market policy was inefficient, at least under conditions of high unemployment. The present study attempts to evaluate the actual efficiency of the most important instruments of labour market policy: Further Training, Retraining and On The Job Training, Settling-In-Allowances, Short-Time Work, and Public Works Creation. Efficiency is judged according to the following criteria: employment effects, income support effects, allocative effects, distributional effects, integrative and societal effects. For each of these criteria, indicators of effectiveness and efficiency of labour market policy measures are presented.

The study comes to the conclusion that the efficiency of labour market policy is better than its reputation. Instances of inefficiency are attributed to changing labour market conditions, but also to hectic changes of implementation strategies and to an insufficient infrastructure. The budget cuts of 1981 have forced labour market policy to take "one step backward" without, at the same time, considering the necessary "two steps forward". Still, a further expansion of active labour market policy is urgently needed for the solution of the medium-term employment problems. The study shows that there is enough scope for a more effective labour market policy. But it can only be realized, if the infrastructure for active labour market policy is significantly improved.

### III

<u>Inhalts-, Tabellen- und Schaubilderverzeichnis</u>	<u>Seite</u>
1. Einleitung	1
2. Was ist "effiziente" Arbeitsmarktpolitik?	3
3. Zieldimensionen und Problemstruktur als Effizienzbedingungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente	7
4. Zur Effizienz der Förderung beruflicher Weiterbildung	14
5. Zur Effizienz der Eingliederungsbeihilfen	25
6. Zur Effizienz des Kurzarbeitergeldes	33
7. Zur Effizienz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	38
8. "Ein Schritt zurück, zwei Schritte vor": Die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik	45
Fußnoten	56
Literaturverzeichnis	59
<u>Tab. 1</u> Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 1965 - 1980	2
<u>Tab. 2</u> Struktur der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1965 - 1980	15
<u>Tab. 3</u> Kosten/Wirksamkeits-Analyse der beruflichen Weiterbildung 1974 - 1980 in der Bundesrepublik	20
<u>Tab. 4</u> Kosten/Wirksamkeits-Analyse der Eingliederungsbeihilfen 1974 - 1980 in der Bundesrepublik	29
<u>Tab. 5</u> Kosten/Wirksamkeits-Analyse des Kurzarbeitergeldes 1974 - 1980 in der Bundesrepublik	36
<u>Tab. 6</u> Kosten/Wirksamkeits-Analyse von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 1974 - 1980 in der Bundesrepublik	42
<u>Schaubild 1</u> Synopse der Zieldimensionen und Problemstruktur als Effizienzbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Instrumente	11

## 1. Einleitung

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

Wie steht es mit der Effizienz dieser Maßnahmen? Hat sie sich mit den steigenden Ausgaben gebessert, ist sie gleich geblieben oder unterlag sie dem "Gesetz des fallenden Grenznutzens"? Diese Fragen gewinnen aus wenigstens drei Gründen an Bedeutung: Mit dem Start in das achtziger Jahrzehnt hat sich die Arbeitsmarktlage nochmals drastisch verschlechtert; gleichzeitig zwingen die zunehmend begrenzten Haushaltsmittel der BA wie die des Bundes zur stärkeren Beachtung von Effizienzgesichtspunkten, und drittens scheinen äquivalente Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik - globale Nachfragesteuerung über deficit spending, Angebotsteuerung über Investitionsanreize, Arbeitsangebotsreduktion über Ausländerstop, Verkürzung der Lebensarbeitszeit oder Verlängerung der Bildungszeit - ebenfalls an Grenzen der Einsatz- oder Leistungsfähigkeit, jedenfalls an Grenzen der Konsensfähigkeit zu geraten.

Im folgenden soll die Leistungsfähigkeit einiger Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik - Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung, Eingliederungsbeihilfen, Kurzarbeit

Tabelle 1: Die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 1965 - 1980

Jahr	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Mio DM	Bruttosozialprodukt (BSP) zu jew. Preisen in Mio DM	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Mio DM	Wachstumsrate BA-Ausgaben	Wachstumsrate BSP	Wachstumsrate aktive Arbeitsmarktpolitik	BA-Ausgaben in % BSP (1 in % von 2)	Aktive Arbeitsmarktpolitik in % BSP (3 in % von 2)	Aktive Arbeitsmarktpolitik in % BA-Ausgaben (3 in % von 1)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1965	1 618	458 200	961				0,35	0,21	59,4
1967	3 206	493 700	1 124	98 %	8 %	17 %	0,65	0,23	35,1
1970	3 927	679 000	2 728	23 %	38 %	143 %	0,58	0,40	69,5
1973	6 849	920 100	4 517	74 %	36 %	66 %	0,74	0,49	66,0
1975	18 053	1 030 300	7 953	165 %	12 %	76 %	1,75	0,77	44,1
1977	15 780	1 200 500	6 420	13 %	17 %	19 %	1,31	0,53	40,7
1980	22 832	1 497 600	11 019	45 %	25 %	72 %	1,52	0,74	48,3
1973-1980				233 %	63 %	144 %			

1) Inklusive Bundesmittel für Arbeitslosenhilfe, Sonderprogramme u.ä.

2) Quelle: Statistisches Jahrbuch, laufende Jahrgänge.

3) Eingeschlossen alle BA-Ausgaben mit Ausnahme von: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld (seit 1974), 50 % der von der BA ausgewiesenen Kosten für die Durchführung der Fachaufgaben (Annahme: etwa 50 % sind für aktive Maßnahmen wie Vermittlung, Beratung zu veranschlagen), die von der BA ausgewiesenen "Sonstigen Ausgaben".

Quelle außer Spalte (2): ANBA (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit), versch. Jahrgänge, eigene Berechnungen.

und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - geprüft werden. Es läßt sich zeigen, daß die Arbeitsmarktpolitik einen erheblichen Beitrag zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, zur Verbesserung der Funktionsweise von Arbeitsmärkten und zur Verbesserung der individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt geleistet hat. Die Effizienz der meisten arbeitsmarktpolitischen Instrumente ist besser als ihr gegenwärtiger Ruf, und es besteht kein Anlaß zu einem drastischen Abbau dieser Leistungen.

Die Entwicklung in den vergangenen Jahren - das gilt auch bei einem Blick über die Landesgrenzen hinaus - führt allerdings auch die Gefahren einer aktivistischen Arbeitsmarktpolitik vor Augen, einer zu hektischen, betriebsamen oder gar panischen Reaktion auf die zunehmend drängenden Probleme des Arbeitsmarktes. Die Wirksamkeit einiger Instrumente, insbesondere jedoch ihr Ruf haben dabei Schaden gelitten. Andererseits wurde mit dem sog. Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) vom Dezember 1981 lediglich ein Weg zur Einsparung arbeitsmarktpolitischer Leistungen eingeschlagen, ohne daß positive Perspektiven einer effizienteren Arbeitsmarktpolitik aufgezeigt wurden. Die Sparbeschlüsse haben den berühmten Schritt zurück erzwungen, ohne Aussicht jedoch, die notwendigen zwei Schritte nach vorne folgen zu lassen. Um den restriktiven Maßnahmen eine positive Wende zu geben, wird hier für eine offensive Strategie plädiert, indem durch Ausbau der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur die Voraussetzungen für die weitere Expansion einer effizienten aktiven Arbeitsmarktpolitik geschaffen werden.

## 2. Was ist "effiziente" Arbeitsmarktpolitik?

Die ökonomische Theorie unterscheidet zwischen einem wohlfahrts-theoretischen und einem nutzen/kosten-analytischen Aspekt von Effizienz. Beide Effizienzbegriffe sind jedoch für die Analyse der Arbeitsmarktpolitik weder unmittelbar verwendbar noch



methodisch ausreichend. Von diesen strengen ökonomischen Kriterien auszugehen, ist dennoch nützlich, um auf die besonderen Probleme arbeitsmarktpolitischer Effizienz hinzuweisen. Die sog. Wohlfahrtstheorie beschreibt einen Zustand als effizient, in dem es unmöglich ist, die Wohlfahrt von Personen durch Änderung der Ressourcenallokation zu verbessern, ohne die Wohlfahrt anderer Personen zu verschlechtern (u.a. Browning/Browning 1979:7/8). Ineffiziente Arbeitsmarktpolitik würde - in Umkehrung des Schlusses - bedeuten, daß es durch Änderung der Ressourcenallokation weiterhin möglich ist, Arbeitslose beispielsweise durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besserzustellen, ohne Beschäftigung und Einkommen anderer Personen zu gefährden bzw. andere Personen schlechter zu stellen. Diese sog. pareto-optimale Effizienz sieht jedoch von verteilungs- und sozialpolitischen Gesichtspunkten ab. Die Wohlfahrtstheorie liefert keine Entscheidungshilfe bei der politischen Abwägung und Auseinandersetzung, wieviele Opfer man den einen zumuten kann, um die Lage anderer zu verbessern, selbst wenn es evident ist, daß die Schlechterstellung der einen gering, die Besserstellung der anderen erheblich ist. Verteilungs- und sozialpolitische Gesichtspunkte sind jedoch häufig der Anlaß für staatliches Eingreifen, insbesondere auch für die Arbeitsmarktpolitik.

Gleichwohl ist das wohlfahrtstheoretische Kriterium auch für die Arbeitsmarktpolitik nicht nutzlos, denkt man etwa an qualifikationsbedingte Engpässe, nach deren Beseitigung zumindest einige besser gestellt sind, ohne daß andere Opfer bringen mußten. Nach neoklassischer Arbeitsmarkttheorie dürften solche Situationen zwar nicht vorkommen, weil der Markt etwa durch Lohnsignale solche Effizienzlücken erspähen müßte, aus vielerlei Gründen ist die praktische Politik jedoch auch mit solchen "pareto-suboptimalen" Situationen konfrontiert.<sup>1)</sup> Darüber hinaus

besteht gerade für die Arbeitsmarktpolitik die Tendenz, Gesichtspunkte der allokativen Effizienz zu vernachlässigen, die im Vordergrund der wohlfahrtstheoretischen Definition stehen.

Nach der nutzen/kosten-analytischen Definition ist ein Zustand dann effizient, wenn der Nutzen einer zusätzlichen Einheit von Gütern den zusätzlichen Kosten entspricht, die zur Produktion dieser Einheit erforderlich sind (u.a. Gramlich 1981:15). Solange das Verhältnis der sog. Grenznutzen und Grenzkosten eines Gutes größer als 1 ist, sind weitere Aufwendungen für zusätzliche Produktion dieses Gutes effizient; umgekehrt sind die Produktionsfaktoren auf andere Güter umzulenken, wenn das Verhältnis der Grenznutzen zu den Grenzkosten kleiner als 1 ist; bei alternativem Mitteleinsatz entscheidet das bessere Nutzen/Kosten-Verhältnis (Opportunitätskosten).

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

Einflußfaktoren gleichzeitig und oft wechselwirkend existieren und Effekte über Umwege erst mit zeitlicher Verzögerung sichtbar werden.

Dort, wo die Beschäftigungseffekte einigermaßen eindeutig sind, kann die Kosten/Wirksamkeits-Methode Anwendung finden, d.h., man stellt den - in welcher Einheit auch immer - gemessenen Effekten die Kosten gegenüber und wählt bei gleichen Effekten die kostengünstigere Maßnahme (Rossi et al. 1979: 273 ff). In allen anderen Fällen müssen plausible Überlegungen an die Stelle exakter Messungen treten, und Für und Wider müssen im Diskurs abgewogen werden. Man könnte diese Art von plausibler Effizienzanalyse mit einem Gerichtsprozeß vergleichen, in dem Indizien gesammelt werden, und in dem über Schuld oder Unschuld - die ja in der Regel nicht eindeutig feststellbar sind - nach bestimmten Regeln und nach einem institutionalisierten Verfahren entschieden wird. Derartige Regeln und Institutionen haben sich freilich in der sozialwissenschaftlichen Wirkungsanalyse noch nicht etabliert, und ich will diesen Gedankengang hier auch nicht weiter verfolgen. Es wäre jedoch denkbar, solche Regeln in Analogie zur rigorosen Nutzen/Kosten-Analyse, verknüpft mit demokratischen Wahl- und Entscheidungsverfahren und eventuell mit eigens damit befaßten Institutionen zu entwickeln.<sup>2)</sup>

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß Analysen zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik aus Gründen der komplexen Zielsetzung, der begrenzten Möglichkeiten der Messung und des Nutzen/Kosten-Vergleichs sich mit einem pragmatischen und ungenauen Effizienzbegriff begnügen müssen: Eine Arbeitsmarktpolitik ist als effizient zu bezeichnen, wenn sie ihre Ziele im Vergleich zu anderen Instrumenten mit möglichst geringem Aufwand erreicht und möglichst wenig Nebenziele verletzt;<sup>3)</sup> Zielerreichung, Nebenwirkungen sowie die Zuordnung von Ursache und Wirkung sind meist nur in Annäherung bestimmbar. Wichtiger als Meßgenauigkeit ist die Einbeziehung aller Zieldimensionen und

Nebenwirkungen. Da beim derzeitigen Stand der Forschung weder ein verbindlicher Kanon von Regeln noch spezialisierte Institutionen der Entscheidung zur Verfügung stehen, muß sich die Analyse auf die Sammlung möglichst vieler Indizien und auf plausible Überlegungen beschränken; notwendig verbleibende politische Wertungen sind als solche zu kennzeichnen und/oder den bestehenden politischen Institutionen zur Entscheidung zu überlassen.

3. Zieldimensionen und Problemstruktur als Effizienzbedingungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente

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

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

(2) Unter Gesichtspunkten der sozialen Sicherung soll Arbeitsmarktpolitik bei Verlust des Arbeitsplatzes oder bei einer arbeitsmarktpolitisch bedingten Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses (etwa zwecks Fortbildung oder Umschulung) das

Einkommen durch Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld (seit 1974) oder Unterhaltsgeld bis zu einem bestimmten Umfang sichern. Im Falle der Arbeitsunfähigkeit soll bei aussichtsreicher beruflicher Rehabilitation der Unterhalt ebenfalls gesichert werden.

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

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

(5) Erwerbsarbeit ist nicht nur als Einkommensquelle zu sehen, sondern auch als Medium der sozialen Integration und Kommunikation. Integratives Ziel der Arbeits- und Sozialpolitik ist es daher, z.B. Behinderte und ethnische Minderheiten so weit wie möglich in die Gesellschaft und damit auch in das Arbeitsleben zu integrieren. Auch die Gleichstellung der Frau erfordert eine erheblich verbesserte Abstimmung von Beruf und

Familie. Die integrative Zielsetzung kann vor allem mit der allokativen Zielsetzung in Konflikt geraten und umgekehrt. Die in jüngster Zeit feststellbaren Ausgliederungstendenzen "marginaler Erwerbspersonen" - insbesondere von Älteren und Leistungsgeminderten - haben möglicherweise produktivitätsfördernd gewirkt, sozialpolitisch jedoch erhebliche desintegrative Tendenzen gefördert. Sind z.B. altersgerechte Arbeitsplätze einmal abgebaut, sind die Schwierigkeiten groß, ein Unternehmen wieder dazu zu bringen, mehr Ältere einzustellen. Originäre Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in diesem Zusammenhang sind wiederum die berufliche Rehabilitation, die Förderung der Einstellung von Behinderten und Älteren durch Quotenregelung bzw. durch Lohnkostenzuschüsse, neuerdings auch die Förderung von Teilzeitarbeitsplätzen und der beruflichen Bildung von Frauen in traditionellen Männerberufen.

(6) Erwerbstätigkeit ist nicht nur Mittel zur Erzielung von Einkommen und sozialer Integration, sondern auch Mittel der Selbstverwirklichung und Gestaltungsfeld individueller Freiheit. Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik ist gesellschaftspolitisch an dem erreichten Grad individueller Wahlfreiheit, Selbst- und Mitbestimmung sowie an der Vielfalt der Alternativen zu messen. Als originäre arbeitsmarktpolitische Instrumente sind hier die Berufs- und Arbeitsberatung sowie die Arbeitsvermittlung zu nennen. In tendenziellem Konflikt mit diesem Kriterium steht z.B. die Beschränkung des Anspruchs auf soziale Sicherheit, insofern über die Bedingung der "zumutbaren Arbeit" individuelle Einschränkungen der Berufs- und Arbeitsplatzwahl erzwungen werden können. Ein anderes Beispiel sind Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, wenn ihre Arbeitsangebote sehr eingeschränkt und die Arbeitsbedingungen schlecht sind.

Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik<sup>4)</sup> haben in der Regel zwar zielfunktionale Schwerpunkte, die Auswirkungen betreffen aber meistens mehr oder weniger das ganze Zielspektrum, und in einigen Fällen sind Zielkonflikte oder gar Unvereinbarkeiten zu erwarten.

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

Das folgende Schaubild versucht, Zieldimensionen und Problemstruktur als Effizienzbedingungen arbeitsmarktpolitischer Instrumente in einer Synopse zusammenzufassen. Die Zuordnungen folgen überwiegend den funktionalen Zielbestimmungen im Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) und nehmen einige Ergebnisse der Effizienzuntersuchungen vorweg. Bei der Betrachtung der Synopse sind zunächst folgende Auffälligkeiten zu vermerken: In der

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

Instrumente Problemstruktur/ Ziel- dimension	Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe				Arbeitsberatung u. -vermittl.				Fortbildung, Umschulung (FuU) <sup>a)</sup>				Förderung d. Arbeitsaufnahme (ohne EB)				Eingliederungshilfen (EB)				berufl. Rehabilitation <sup>b)</sup>				Kurzarbeitergeld (Kug)				Winter- u. Schlechtwettergeld				Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)						
	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W	F	K	S	W			
(1) Beschäftigungswirkung		+			+	+	+				+	++	+							+				+				++								+	++	+	
(2) Soziale Sicherheit	++	++	++	+	+	+	+				+	++	+	+	+					+	+							+								+	+	+	
(3) Allokative Wirkung					++	+	++				+	++	+	++	+					-	-							+	+	-	-					+	+	+	
(4) Verteilungswirkung											+	+	+					++	++					+				++								+	++	+	
(5) Integrative Wirkung	+	+	+								+	+								+	+			++				++								+	+	+	
(6) Gesellschaftspol. Wirkung	+	+	+		+	+	+				+	+	+							+	+			+				+								+	+	+	

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

++ = positive Wirkung; + = tendenziell positive Nebenwirkung;

-- = negative Wirkung; - = tendenziell negative Nebenwirkung.

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

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



funktionalen Perspektive, also zeilenweise, ist zu beobachten, daß die arbeitsmarktpolitischen Instrumente vor allem die Funktion der sozialen Sicherung haben; die nächstbedeutende Funktion ist die allokative Wirkung, die in einigen Fällen - etwa bei den Eingliederungsbeihilfen oder bei der Kurzarbeit - auch negative Tendenzen aufweist, auf die ich später noch zu sprechen komme; die einzigen unmittelbar beschäftigungswirksamen Maßnahmen sind das Kurzarbeitergeld, die Maßnahmen zur ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die berufliche Weiterbildung im Falle qualifikationsbedingter Engpässe.

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

worden - Fehlallokationen infolge zu hoher Lohnforderungen, zu lange Suchzeiten wegen angeblich zu großzügiger Absicherung - , bislang fehlt jedoch eine eindeutige wissenschaftliche Bestätigung dieser These. Bei friktioneller, konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit kann eine verlängerte Suchzeit durchaus auch zu einer verbesserten Übereinstimmung zwischen Angebots- und Nachfrageprofilen und mithin zu größerer allokativer Effizienz führen. Liest man die Synopse von der instrumentellen Seite her, also spaltenweise, dann fallen die berufliche Weiterbildung (FuU) und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) als Instrumente auf, die besonders vielfältige Funktionen haben, wobei vor allem die Effizienz der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ambivalent zu sein scheint. Darüber hinaus ist zu beobachten, daß es - mit Ausnahme vielleicht der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - kein originäres arbeitsmarktpolitisches Instrument gibt, das gezielt der Problemstruktur "wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit" angepaßt ist; von den aktiven Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik sind in diesem Zusammenhang lediglich den Bildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen positive Beschäftigungs- und Einkommenssicherungsfunktionen zuzuschreiben.

Die berufliche Rehabilitation wiederum ist ein von der Arbeitsmarktlage weitgehend unabhängiges Instrument, da es überwiegend sozialpolitische Funktionen hat. Dieses Instrument wird daher im folgenden nicht weiter berücksichtigt. Es bedarf jedoch der Erwähnung, daß die Ausgaben für berufliche Rehabilitation bei der Bundesanstalt für Arbeit, zum Teil auf Grund institutioneller Umschichtungen von Verantwortlichkeiten, zunehmende Bedeutung erlangt haben: 1965 betrug der Anteil dieser Ausgaben an den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik noch weniger als ein halbes Prozent, 1980 dagegen schon 15 %. Auch den Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft soll hier keine weitere Beachtung geschenkt werden, da diese Maßnahmen funktional sehr spezifisch sind. Gleichwohl hat die Bauwirtschaft in der deutschen Arbeitsmarktpolitik eine erhebliche Rolle gespielt und nimmt auch heute

noch einen beträchtlichen Anteil der Ausgaben in Anspruch: 1965 waren nahezu noch zwei Drittel der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Bauwirtschaft gerichtet, 1980 betrug dieser Anteil immerhin noch 18 % (Bellingen 1977).

Die folgenden Einzelbetrachtungen zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik konzentrieren sich auf die wichtigsten "aktiven" Instrumente im engeren Sinne, d.h. auf die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, auf die Eingliederungsbeihilfen, auf das Kurzarbeitergeld und auf die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. 1965 betrug der Anteil der Ausgaben für diese Instrumente noch nicht einmal 1 % der aktiven Arbeitsmarktpolitik; 1980 waren es 44 % (Tabelle 2). Der Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den letzten 15 Jahren hat im wesentlichen in diesen Funktionsbereichen stattgefunden.

#### 4. Zur Effizienz der Förderung beruflicher Weiterbildung

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) unterscheidet Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung: Fortbildungsmaßnahmen dienen dazu, "berufliche Kenntnisse und Fertigkeiten festzustellen, zu erhalten, zu erweitern oder der technischen Entwicklung anzupassen" (§ 41 AFG). Man unterscheidet hierbei wiederum "Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung". Anpassungsfortbildung sind Kurzlehrgänge ohne allgemein anerkannte Abschlüsse, die eine begrenzte Erweiterung beruflicher Qualifikation ermöglichen. Dagegen soll die Aufstiegsfortbildung auf der Grundlage einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einer angemessenen praktischen Berufserfahrung einen beruflichen Aufstieg ermöglichen. Im allgemeinen führen die anspruchsvolleren Kurse der Aufstiegsfortbildung zum Handwerks- und Industriemeister, zum Techniker oder zu höheren Qualifikationsstufen in den kaufmännischen Berufen, z.B. zu den verschiedenen Abschlüssen eines Fachwirtes. Das quantitative Volumen von Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung ist ungefähr gleich. Der Anteil der Fortbildungsmaßnahmen

Tabelle 2: Struktur der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik 1965 - 1980

Jahr	Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik zu jew. Preisen in Mio DM	Ausgaben für Berufl. Fortbildung u. Umschulung nach §§ 41-50 AFG	Ausgaben für Eingliederungsbeihilfen nach § 54 AFG	Ausgaben für Kurzarbeitergeld nach §§ 63-73 AFG	Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 91-96 AFG	2 in % von 1	3 in % von 1	4 in % von 1	5 in % von 1
	1	2	3	4	5	7	8	6	9
1965	961	1	k.A.	1	5	0,1	k.A.	0,1	0,5
1967	1 124	70	k.A.	206	10	6,2	k.A.	18,3	0,9
1970	2 728	590	10	12	14	21,6	0,4	0,4	0,5
1973	4 517	1 582	9	74	24	35,0	0,2	1,6	0,5
1975	7 953	2 588	100	2 207	137	32,5	1,3	27,8	1,7
1977	6 420	1 200	266	594	847	18,9	4,1	9,3	13,2
1980	11 019	2 483	574	471	1 368	22,5	5,2	4,3	12,4

1) Alle Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (inkl. Bundesmittel) mit Ausnahme von: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld (seit 1974), 50 % der von der Bundesanstalt ausgewiesenen Kosten für Durchführung der Fachaufgaben (Annahme: 50 % sind für aktive Maßnahmen wie Vermittlung und Beratung zu veranschlagen), die von der BA ausgewiesenen "Sonstigen Ausgaben".

3) k.A. = bis 1970 nicht getrennt ausgewiesen

5) inklusive Bundes- und Sonderprogrammmittel

Hier nicht aufgeschlüsselte Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sind Berufliche Ausbildung, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme soweit nicht Eingliederungsbeihilfen, Rehabilitation, Schlechtwetter- und Wintergeld sowie sonstige Maßnahmen zur Förderung der Bauwirtschaft.

Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen.

an allen vom AFG geförderten Weiterbildungsmaßnahmen betrug 1974 80 %, 1980 72 %.

Gegenüber der Fortbildung soll die Umschulung (§ 47 AFG) den Übergang in eine andere als die bisher ausgeübte Tätigkeit ermöglichen. Das Ziel der Umschulung besteht in der Regel in einem anerkannten Ausbildungsabschluß. Der Anteil der Umschulungsmaßnahmen an allen Weiterbildungsmaßnahmen betrug 1974 wie 1980 ungefähr 15 %. Bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen besteht ein individueller Anspruch auf die Förderung der Teilnahme an FuU-Maßnahmen.

Im Gegensatz dazu ist die Förderung der betrieblichen Einarbeitung (§ 49 AFG) eine Kannleistung, die als Lohnkostenzuschuß (maximal 80 % und ein Jahr) an den Betrieb gezahlt wird. Dieser Einarbeitungszuschuß (EZ) soll der Qualifizierung von Beschäftigten dienen, die die volle Leistung auf einem neuen Arbeitsplatz noch nicht erbringen. Dabei konnten bis 1981 neu eingestellte Arbeitskräfte ebenso gefördert werden wie bereits im Betrieb beschäftigte; mit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) ist der Personenkreis weitgehend auf neu einzustellende Arbeitslose beschränkt worden. Das Hauptgewicht der Einarbeitungsmaßnahmen liegt bei geringer qualifizierten Tätigkeiten (Schmid/Semlinger 1980:31). Der Anteil der Teilnehmer an allen Weiterbildungsmaßnahmen betrug 1974 gut 4 %, 1980 13 %.

Zu erwähnen sind schließlich noch die Orientierungskurse (§ 41a AFG), das sind seit 1979 eingerichtete Kurzzeit-Maßnahmen zur Information und Motivation von Arbeitslosen. Die Maßnahmen sollen dazu dienen, Arbeitslose über Fragen der Arbeitsplatzwahl und der Möglichkeiten beruflicher Bildung zu informieren und ihre Fähigkeiten zu verbessern, Arbeit aufzunehmen oder an Bildungsmaßnahmen teilzunehmen.

Einen relevanten finanziellen Umfang erreichte die Förderung

der beruflichen Weiterbildung erstmalig nach Verabschiedung des AFG (1969) Anfang der siebziger Jahre. In einer ersten Expansionsphase von 1970-1975 stiegen die Ausgaben für FuU-Maßnahmen von 0,6 Mrd. DM (1970) auf 2,6 Mrd. DM (1975). Diese Expansion gilt allerdings nur für die absoluten Ausgaben. Relativ zu den Gesamtausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik sank der Anteil der Mittel seit 1973 zugunsten von Eingliederungsbeihilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; infolge des Haushaltsstrukturgesetzes von 1975, mit dem der förderbare Personenkreis auf arbeitsmarktpolitische Risikogruppen (Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit unmittelbar Bedrohte, Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung) beschränkt werden sollte, ging die Bedeutung von beruflicher Weiterbildung absolut und relativ zurück. Eine zweite Expansionsphase läßt sich für 1978 bis 1980 feststellen, allerdings wurde das hohe Niveau von 1975 nicht wieder erreicht. Ungefähr parallel zu der finanziellen Förderung entwickelten sich auch die Teilnehmerzahlen (Tabelle 3).

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

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

Allerdings ist die Frage nach den Ursachen der Arbeitslosigkeit beim gegenwärtigen Stand der Forschung nicht eindeutig entscheidbar. Eine fundierte Wirkungsanalyse könnte hier weiterhelfen: Die obigen Theorien müßten sich im Prinzip auch durch die tatsächliche Wirkung nach erfolgter politischer Intervention testen lassen: Ist keine Beschäftigungswirkung feststellbar, stimmt die Nachfragetheorie, oder es wurde in die falschen Qualifikationen investiert. Leider ist auch der Stand der Wirkungsforschung in diesem Zusammenhang nicht der beste, so daß hier nur einige Indizien zusammengetragen werden können.<sup>5)</sup>

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

Ein zweites Maß für die Beschäftigungswirkung ist die sog. Entlastungswirkung; das ist die Zahl der Personen, die ohne Maßnahme vermutlich arbeitslos wären. Diese Zahl berechnet sich nach der Methode des IAB als Summe aus der Zahl der unmittelbar vor der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen Arbeitslosen und zwei Dritteln der Beschäftigungswirkung, die durch die Teilnahme vorher Beschäftigter an Bildungsmaßnahmen eintritt.<sup>6)</sup> Nach dieser Methode lag die Entlastungswirkung in den letzten Jahren zwischen 52 000 und 93 000, das sind 0,2 bis 0,4 % der abhängigen Erwerbspersonen (Tabelle 3). In anderen Worten: 1975 wäre beispielsweise die registrierte Arbeitslosigkeit ohne Weiterbildungsmaßnahmen um 0,4 Prozentpunkte höher gewesen. Auch diese Schätzung ist als Obergrenze zu betrachten; die Entlastungswirkung ist vermutlich niedriger, da vormals Arbeitslose in Bildungsmaßnahmen nicht während der ganzen Dauer der Maßnahme arbeitslos geblieben wären, weil die Wiedereingliederungsquote von FuU-Teilnehmern unter 100 % liegt (vgl. weiter unten), und weil die Annahme, daß 2/3 der Ersatzquote ehemals beschäftigter FuU-Teilnehmer sonst arbeitslos gewesen wären, sehr optimistisch ist.

Auf der Basis dieser Schätzungen läßt sich ein Kosten/Wirksamkeitsmaß berechnen, indem Entlastungswirkung und entsprechende Aufwendungen gegenübergestellt werden (Tabelle 3). Pro eingespartem Arbeitslosen betragen die Kosten 1980 35.466 DM. Von diesen Bruttokosten müßten mindestens die durchschnittlichen Lohnersatzleistungen abgezogen werden, die pro Arbeitslosen aufzuwenden sind; das waren im Jahr 1980 10.855 DM.<sup>7)</sup> Diesen Nettokosten wären dann die Nutzen gegenüberzustellen, die sich nicht quantifizieren lassen, jedoch nicht unerheblich sind, wie noch zu zeigen sein wird. Die Aufwendungen pro eingespartem Arbeitslosen nach konstanten Preisen (Tabelle 3) sind in den letzten Jahren zwar leicht gestiegen, jedoch nicht so stark, daß hieraus Anzeichen für einen fallenden Grenznutzen (nimmt man einmal konstanten Nutzen an) zu entnehmen wären. Dies ist



Tabelle 3: Kosten/Wirksamkeits-Analyse der beruflichen Weiterbildung 1974-1980  
in der Bundesrepublik

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
(1) Ausgaben der Bundesanstalt in Mio. DM	1 917,5	2 587,7	1 917,9	1 187,9	1 219,9	1 903,8	2 482,6
(2) Inanspruchnehm. Personen in 1 000 (Vollzeitäquiv.)	131	145	114	80	80	95	110 <sup>P</sup>
(3) Kosten je geförd. Person a) in DM zu jew. Preisen b) in DM zu Preisen 1975	14 637 15 505	17 846 17 846	16 824 16 130	14 849 13 736	16 149 14 536	20 040 17 336	22 569 18 499
(4) Beschäftigungswirkung a) in 1 000 b) in % von 2	115 88 %	127 86 %	97 85 %	65 81 %	63 79 %	73 77 %	86 78 %
(5) Entlastungswirkung a) in 1 000 b) in % von 2	79 60 %	93 64 %	76 67 %	54 68 %	52 65 %	60 63 %	70 64 %
(6) Kosten je vermiedenem Arbeitslosen (1:5) a) in DM zu jew. Preisen b) in DM zu Preisen 1975	24 272 25 712	27 825 27 825	25 236 24 196	21 998 20 350	23 460 21 116	31 730 27 448	35 466 29 070

- 1) Inklusive Ausgaben für institutionelle Förderung, exklusive Ausgaben für Förderung der beruflichen Bildung
  - 2) Durchschnittliche Teilnehmerzahl in Vollzeitmaßnahmen zuzüglich 1/4 Teilnehmer in Teilzeitmaßnahmen (geschätztes Vollzeitäquivalent um (3) berechnen zu können)
  - 4) Zahl der zu ersetzenden Personen im Beschäftigungssystem; sie entspricht der Zahl der Personen in Vollzeitmaßnahmen
  - 5) Die Entlastungswirkung ist definiert als die durch die Maßnahme bewirkte Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit. Sie ergibt sich nach Berechnungen des IAB (Autorengemeinschaft 1978 & 62) als Summe aus der Zahl der unmittelbar vor der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen Arbeitslosen und 2/3 der Beschäftigungswirkung, die durch die Teilnahme vorher Beschäftigter an Bildungsmaßnahmen (und deren Ersetzung von sonst zum Teil Arbeitslosen) eintritt.
- Quelle: (1) (2) ANBA, diverse Jg.; (3b) (5b) berechnet nach Tabelle 12, S. 244 des Jahresgutachtens des Sachverständigenrates zur Entwicklung der Verbraucherpreise; (3a) (4b) (5b) eigene Berechnungen; (5a) Autorengemeinschaft 1981.

für die Gesamtbeurteilung dieses Instruments von großer Bedeutung.

(2) Das AFG von 1969 hatte zunächst die soziale Sicherung bei Bereitschaft zur beruflichen Mobilität großzügig geregelt: 80 % Unterhaltsgeld, orientiert am bisherigen oder am zu erwartenden Einkommen, waren bei sinnvoller arbeitsmarktpolitischer Weiterbildung und bei Vollzeitkursen, die eine Aufgabe der Beschäftigung voraussetzten, garantiert. Diese Regelung wirkte vor allem als Anreiz zur individuellen Aufstiegsmobilität relativ etablierter Arbeitnehmergruppen, während die soziale Sicherungsfunktion für die arbeitsmarktpolitischen Risikogruppen in den Hintergrund trat.

Mit Verschlechterung der Arbeitsmarktlage kehrte sich dieses Verhältnis um: Mit dem Haushaltsstrukturgesetz 1975 und mit dem AFKG 1981 wurden sowohl der anspruchsberechtigte Personenkreis als auch die Höhe der Einkommenssicherung erheblich zurückgeschnitten; die soziale Sicherung der unmittelbar von Arbeitslosigkeit bedrohten Gruppen - und darunter wiederum der Beitragszahler - steht nun eindeutig im Vordergrund. Die Anreizwirkung der sozialen Sicherung für freiwillige berufliche Mobilität ist praktisch bedeutungslos geworden. Diese Entwicklung entspricht der Konstruktionslogik des AFG, wonach aktive Arbeitsmarktpolitik überwiegend aus Beitragsgeldern zur Arbeitslosenversicherung finanziert wird, deren primäre Funktion die soziale Sicherung von - wenn der Fall eintritt - akut betroffenen Arbeitslosen ist. Diese Logik gilt auch operativ: Mit steigender Arbeitslosigkeit werden die administrativen Kapazitäten auf die sozialen Sicherungsfunktionen konzentriert, während beschäftigungspolitische und allokativen Funktionen in den Hintergrund treten. Diese unbedingte Priorität der sozialen Sicherungsfunktion hat daher für die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik insgesamt eindeutig gegenproduktive Wirkungen.

(3) Über die allokative Wirkung der beruflichen Weiterbildung gibt es erstaunlicherweise kaum harte Informationen, obwohl die Förderung der beruflichen Bildung vor allem auf diese Funktion zielt. Zum Teil ist dieser Mangel auf objektive Schwierigkeiten der Messung zurückzuführen: Nach neoklassischer Maxime müßte sich hohe allokative Effizienz in höheren Löhnen der Teilnehmer an beruflicher Weiterbildung ausdrücken. Löhne sind jedoch nicht nur Ausdruck individueller Produktivität, sondern von einer ganzen Reihe anderer Determinanten abhängig. Dennoch wäre es nützlich, hier präzise und mit Kontrollgruppen vergleichbare Daten zu haben. Ein anderer Indikator sind Wiedereingliederungsquoten: Hohe allokative Effizienz müßte sich bei ehemals arbeitslosen Teilnehmern an Bildungsmaßnahmen in hohen Quoten der Eingliederung in den Arbeitsmarkt ausdrücken. Hofbauer (1979, 1981) meldet dazu günstige Resultate: 1980 lag die durchschnittliche Wiedereingliederungsquote bei 88 %, 1976 bei 75 %. Allerdings sind in diesen Angaben die Teilnehmer in betrieblichen Einarbeitungsmaßnahmen enthalten, für die zu Beginn einer Maßnahme schon ein dauerhaftes Beschäftigungsverhältnis begründet wurde. Auch nach Schulungszielen ist die allokative Effizienz recht unterschiedlich: So wurde nach Fortbildungsmaßnahmen z.B. für Schweißer, Verkäufer, Kraftfahrzeugführer und Datenverarbeitungsfachleute die Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme überdurchschnittlich häufig beendet. Die Fortbildung weiblicher Bürohilfskräfte beispielweise erwies sich dagegen als weniger erfolgreich: 83 % der vor der Fortbildung Arbeitslosen waren zum Erhebungszeitpunkt noch ohne Beschäftigung (Hofbauer 1981:255). Die Ergebnisse von Hofbauer haben allerdings einige methodische Flecken: Mangels Kontrollgruppenbildung kann z.B. nicht eindeutig geklärt werden, inwieweit die günstigen Ergebnisse auf eine positive Vorselektion der Teilnehmer in Bildungsmaßnahmen oder auf die Maßnahme selbst zurückzuführen ist; über den langfristigen Wiedereingliederungserfolg sowie über mögliche Verdrängungen von Nicht-Bildungsteilnehmern ist eben-

falls nichts bekannt.

Ein weiteres Indiz für allokativen Effizienz ist der Anteil der Personen, die nach erfolgreicher Bildungsmaßnahme tatsächlich eine ihrer Weiterbildung gemäße Beschäftigung gefunden haben. Eine repräsentative Testbefragung des IAB von Umschulungsabgängern 1977 ermittelte, daß innerhalb eines Monats rd. 50 %, innerhalb von ca. 3 Monaten rd. 70 % und innerhalb ca. eines Jahres nach Beendigung der Umschulung 87 % eine berufliche Tätigkeit aufgenommen hatten; 2/3 der Beschäftigten waren zuletzt ganz oder teilweise in ihrem Umschulungsberuf tätig.<sup>7)</sup>

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

Zusammenfassend läßt sich feststellen: Obwohl Menge und Güte der Indizien zu wünschen übrig lassen, deutet alles darauf hin, daß die allokativen Effizienz beruflicher Weiterbildung beachtlich ist. Das gilt vor allem für die Situation "struktureller Arbeitslosigkeit"; aber auch bei konjunktureller und wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit dürfte die allokativen Wirkung in der Tendenz positiv sein, sei es durch Vermeiden künftiger Qualifikationsengpässe, sei es durch verbesserte Flexibilität des Arbeitsangebots durch breitere oder höhere

Qualifizierung. Ein regional, sektoral, beruflich und u.U. auch betriebsspezifisch gezielterer Einsatz dieses Instruments könnte die Effizienz noch steigern.

(4) Die Verteilungswirkung beruflicher Weiterbildung war bis jetzt dagegen nicht so eindeutig positiv. In den ersten Jahren nach dem AFG waren die schon etablierten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt deutlich begünstigt. Seit 1975 treten Verteilungsgesichtspunkte zugunsten der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmergruppen stärker in den Vordergrund, freilich eher durch Finanzierungsengpässe (Priorität der sozialen Sicherung) als durch veränderte verteilungspolitische Vorstellungen diktiert. Der Anteil der Arbeitslosen unter den Teilnehmern beruflicher Weiterbildung stieg deutlich an, dafür sank jedoch die absolute Zahl drastisch, und erst neuerdings nähern sich die Teilnehmerzahlen wieder dem Niveau von 1975 an. Der Anteil der Frauen verbesserte sich insgesamt von 24 auf 32 %; bei der anspruchsvolleren Austiegsfortbildung lag der Frauenanteil 1980 immer noch bei nur 24 %, bei der Anpassungsfortbildung jedoch bei 66 % (Bundesanstalt 1980:14).

Nicht gelungen ist es bisher, die von Arbeitslosigkeit besonders bedrohte Gruppe der Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung stärker in die Weiterbildung einzubeziehen. Nach wie vor ist sie deutlich unterrepräsentiert, teilweise ging ihr Anteil in den letzten Jahren sogar zurück. Einem Anteil von 18-20 % an den Teilnehmern von beruflichen Bildungsmaßnahmen steht ein Anteil von ca. 30 % an den Erwerbspersonen und von ca. 55 % an den Arbeitslosen gegenüber (u.a. Hofbauer 1979:44). Der Hauptgrund dafür ist darin zu sehen, daß sowohl die Arbeitsverwaltung als auch die Träger beruflicher Bildungsmaßnahmen bei knappen Ressourcen den Anreiz haben, möglichst erfolgversprechende Teilnehmer auszuwählen; diese "Olympioniken" erfordern weniger Beratungs- und Vermittlungsaufwand und auch weniger Schwierigkeiten bei der Gestaltung des Kursangebots; dies wiederum verbessert

natürlich die Allokations- und Beschäftigungswirkung (Garlichs/Maier 1982).

Die Zieldimensionen stehen also in einem gewissen Konflikt; das gilt jedoch vorwiegend für die Situation der konjunkturellen und wachstumsdefizitären Arbeitslosigkeit. Wenn es dagegen möglich ist, durch Beseitigung von Qualifikationsengpässen oder -ungleichgewichten latente Wachstumspotentiale zu realisieren, wäre es arbeitsmarktpolitisch unsinnig, Verteilungsgesichtspunkte in den Vordergrund zu schieben: Eine gezielte Förderung der besser Qualifizierten wird hier wesentlich effizienter sein, und die anschließende Sogwirkung kommt dann auch den weniger Qualifizierten zugute.

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

##### 5. Zur Effizienz der Eingliederungsbeihilfen

Die Eingliederungsbeihilfe (EB) nach § 54 AFG ist zu einem der wichtigsten Instrumente zur Förderung der Arbeitsaufnahme geworden. Durch die befristete Übernahme eines Teils der Lohnkosten - bis zu 60 %, in Ausnahmefällen bis zu 80 % -

sollen Arbeitgeber dazu bewogen werden, schwer zu vermittelnde Arbeitsuchende in ein Dauerarbeitsverhältnis zu übernehmen. In besonderen Fällen ist die Gewährung von EB auch zur Erhaltung eines Arbeitsverhältnisses möglich, etwa bei drohendem Konkurs und bei Übernahme eines solchen Betriebes durch einen anderen Besitzer. Die Bedeutung von EB ist bis 1977 sprunghaft angestiegen, sicherlich ein Ausdruck für die Strukturierung der Arbeitslosigkeit zuungunsten von schwachen Gruppen des Arbeitsmarktes. Der finanzielle Anteil dieses Instruments an allen Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrug 1980 5,2 % gegenüber nur 0,2 % im Jahre 1973 (Tabelle 2). Nach 1977 gingen die Teilnehmerzahlen wieder zurück (Tabelle 4), teils infolge einer politischen Kursänderung, die durch wachsende Kritik an der Effizienz dieses Instruments geleitet war, teils wegen der veränderten Problemlage: das Einstellungsverhalten von Unternehmen ist um so weniger zu beeinflussen, je schlechter die längerfristigen Absatzerwartungen - Zeichen wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit - eingeschätzt werden (Schmid/Semlinger 1980; Semlinger/Lücker 1982).

(1) Eine Beschäftigungswirkung war mit diesem Instrument immer beabsichtigt, auch wenn sie gegenüber dem verteilungspolitischen Ziel nie im Vordergrund stand. Die Unternehmen sollten mit den Lohnkostenzuschüssen nicht nur angereizt werden, "Problemgruppen" statt "Olympioniken" des Arbeitsmarktes einzustellen, die Einstellung sollte auch - wenn schon nicht zusätzlich - möglichst früher als geplant erfolgen. Zusätzliche Beschäftigung war natürlich immer erwünscht, im Sonderprogramm 1979/80 sogar ausdrücklich vorausgesetzt, um Mitnahmeeffekte gering zu halten. In dieser Hinsicht sind sich jedoch alle Wirkungsanalysen einig: Zusätzliche oder vorgezogene Beschäftigungs- und Verteilungswirkung schließen sich in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit weitgehend aus. Allenfalls bei absehbarer Konjunkturverbesserung ist eine Vereinbarkeit beider Ziele denkbar. So wurde beim Lohnkostenzuschuß-

programm 1974/75 ein Beschäftigungseffekt von etwa 25 % der Inanspruchnahme festgestellt, und bei verschärften Kriterien der Zusätzlichkeit (z.B. Ausschluß von saisonal bedingten Schwankungen des Beschäftigungsstandes) wäre die Effizienz des damaligen Programms sicherlich positiv ausgefallen (Schmid 1979). Ein ähnliches Programm in Amerika, das New Jobs Tax Credit Program 1977/8, wird ebenfalls als einigermaßen erfolgreich betrachtet (Bishop/Haveman 1979). Allerdings waren in beiden Fällen die Verteilungskriterien relativ schwach: In einem Fall wurden Erwerbspersonen gefördert, die länger als 3 Monate arbeitslos waren, im anderen Falle galten sogar alle Arbeitslosen bis zu einer bestimmten Einkommensstufe als Zielgruppe. Zwei Regeln lassen sich daraus ableiten: Je strenger die Verteilungskriterien, desto geringer wird die Inanspruchnahme sein; die Inanspruchnahme wiederum wird um so geringer sein, je schlechter die mittel- und längerfristigen Absatzerwartungen; je schwächer dagegen die Verteilungskriterien, desto mehr wird "mitgenommen" oder "abgesahnt", und dies wiederum gilt um so mehr, je schlechter die mittel- und längerfristigen Absatzerwartungen sind. Diese Regeln werden auch durch Befragungen bestätigt, die feststellen, daß den Lohnkostenzuschüssen nur eine geringe Bedeutung im Einstellungsverhalten der Unternehmen zukommt: Friedrich und Spitznagel (1981:56/7) stellten fest, daß durchschnittlich nur 6 % der Unternehmen sich veranlaßt sehen würden, durch Lohnsubventionen mehr Arbeitskräfte zu beschäftigen; bei Zuschüssen zu den Einarbeitungskosten waren es 8 %; wachsende Betriebe nahmen dabei Lohnsubventionen eher in Anspruch als schrumpfende oder stagnierende Betriebe.

In der Literatur wird noch ein weiterer Aspekt zusätzlicher Beschäftigungswirkung diskutiert: Subventionierung des Faktors Arbeit kann langfristig zu einer Substitution von Kapital durch Arbeit oder einer Substitution von hochqualifizierten (und teuren) Arbeitskräften durch weniger qualifizierte Arbeitskräfte führen. Diese Wirkung ist im Falle von EB



unwahrscheinlich, da sie eine längerfristige Verbilligung des Faktors Arbeit voraussetzen würde; die Eingliederungsbeihilfen werden jedoch im Durchschnitt für 9 Monate, in Ausnahmefällen bis zu 2 Jahren vergeben. Da es sich außerdem um eine Kannleistung handelt, besteht für die Unternehmen keine Gewißheit, die für Investitionsentscheidungen dieser Art erforderlich wäre.

Wenn schon nicht zusätzliche oder vorgezogene Beschäftigung durch dieses Instrument vorrangig erzielt werden soll, so steht doch die Stabilisierung des so geschaffenen Beschäftigungsverhältnisses im Vordergrund, denn sonst würde auch das verteilungspolitische Ziel verfehlt werden. Die Wirkungsanalysen liefern hierzu nur wenige Anhaltspunkte. Die Abbruchquote, d.h. die Beendigung von Beschäftigungsverhältnissen noch während der Förderungsperiode, schwankt nach Befragungsergebnissen zwischen 35 und 70 % (Schmid/Semlinger 1980:85, Semlinger/Lücker 1982:115) und ist als unbefriedigend zu bewerten. Durch intensivere Vermittlungsvorarbeit, durch Nachbetreuung und evtl. zusätzliche Qualifizierungskurse ließen sich sicherlich bessere Ergebnisse erzielen.

Zur Entlastungswirkung, d.h. der Verminderung der Arbeitslosenzahl, liegt bislang nur eine empirische Untersuchung vor: Danach ließ sich eine signifikante Beschäftigungswirkung nur bei den längerfristigen und älteren Arbeitslosen feststellen, deren Arbeitslosigkeitsdauer durch EB offenbar verkürzt werden konnte; andererseits ist gerade diese Zielgruppe selbst mit großzügigen Lohnsubventionen nur schwer zu vermitteln, so daß die quantitative Entlastungswirkung für den gesamten Arbeitsmarkt nur gering und nicht genau anzugeben ist (Schmid 1980a:236 ff)

Schätzt man im günstigsten Falle - und hier auch eher zu Demonstrationszwecken - die Entlastungswirkung auf 25 % der Inanspruchnahme, dann wurden 1977 mit EB 26 000 Arbeitslose eingespart (Tabelle 4). Pro vermiedenem Arbeitslosen mußten

Tabelle 4: Kosten/Wirksamkeits-Analyse der Eingliederungsbeihilfen 1974 - 1980 in der Bundesrepublik

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
(1) Ausgaben der Bundesanstalt in Mio. DM	17	100	186	266	459	616	574
(2) Inanspruchnehmende Personen in 1000	10	38	58	103	96	88	63
(3) Kosten je geförderte Person							
a) In DM zu jeweiligen Preisen	1 700	2 632	3 207	2 583	4 781	7 000	9 111
b) in DM zu Preisen 1975	1 801	2 632	3 075	2 389	4 303	6 055	7 468
(4) Beschäftigungswirkung	?	?	?	?	?	?	?
(5) Entlastungswirkung							
a) in 1000	3	10	15	26	24	22	16
b) in % von (2)	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %	25 %
(6) Kosten pro vermiedenem Arbeitslosen							
a) in DM zu jeweiligen Preisen	5 667	10 000	12 400	10 234	19 125	28 000	35 875
b) in DM zu Preisen von 1975	6 003	10 000	11 889	9 467	17 214	24 221	29 406

(3b) Berechnet nach Tabelle 12\*, S. 244 des Jahresgutachtens 1981/82 des Sachverständigenrates zur Entwicklung der Verbraucherpreise.

(5a, 5b) plausible Annahme zu Demonstrationszwecken

Quelle: (1) (2) ANBA, verschiedene Jg.; (3a) (3b) (5b) (6a) (6b) eigene Berechnungen

damals etwas mehr als 10 000 DM aufgewendet werden; das entspricht ziemlich genau den durchschnittlichen Aufwendungen an Lohnersatzleistungen für jeden Arbeitslosen, so daß bei dieser optimistischen Kalkulation die Maßnahme als durchaus noch effizient zu betrachten ist, da die Opportunitätskosten infolge möglicher Steuereinkünfte und Abgaben zur Sozialversicherung höher einzuschätzen sind.

In den letzten Jahren hat sich das Kosten/Wirksamkeitsverhältnis jedoch drastisch verschlechtert: Bei Annahme der gleichen Entlastungswirkung - für eine Verbesserung gibt es keine Anhaltspunkte - mußte 1980 für jeden vermiedenen Arbeitslosen mehr als das dreifache (knapp 36 000 DM) aufgewendet werden; die Relation gilt auch für konstante Preise (Tabelle 4). Die Ursache für den fallenden Grenznutzen dieses Instruments ist in der Arbeitsmarktlage zu suchen, die während dieser Zeit keine entscheidenden Besserungstendenzen aufwies und somit keine neuen Erwartungshaltungen der Unternehmen erzeugen konnte: Diese Lage begünstigte die in Anreizinstrumenten liegende Tendenz zur "Drogenwirkung": Um die gleiche Wirkung zu erreichen, muß immer mehr aufgewendet werden, sei es durch durchschnittlich höhere Förderungssätze, sei es durch durchschnittliche längere Förderungsdauer. Bei Konzentration auf strukturell stark benachteiligte Personengruppen, bei flankierenden Maßnahmen der Betreuung, Vorqualifizierung und unter Einschaltung intermediärer Institutionen wie caritative Einrichtungen oder Übungswerkstätten und schließlich durch eine evtl. längere, jedoch degressive Arbeitsplatzsubventionierung, lassen sich jedoch auch mit diesem Instrument effiziente Beschäftigungsergebnisse erzielen (Schmid/Semlinger 1980, Semlinger/Pohl 1982).

(2) Im günstigen Falle haben die Eingliederungsbeihilfen eine positive Nebenwirkung für die soziale Sicherung der Arbeitnehmer: Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit laufen die gesetzlichen Ansprüche auf Lohnersatzleistungen aus, so daß eine vorzeitige Vermittlung in Beschäftigung die

Betroffenen jedenfalls finanziell besser stellt; selbst wenn die Beschäftigung nicht dauerhaft ist, können wieder Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erworben werden, wenn das Beschäftigungsverhältnis eine gewisse Mindestzeit erreicht hat. Diese Mindestzeit ist mit dem AFKG 1981 jedoch von 6 auf 12 Monate erhöht worden, so daß die soziale Sicherungsfunktion von EB automatisch an Effektivität verliert.

(3) Die Allokationswirkung von EB ist dagegen eher negativ einzuschätzen, zum Teil aus systematischen, zum Teil aus empirischen Gründen. Je effizienter das Instrument hinsichtlich der Verteilungswirkung ist, desto geringer wird die Produktivität ausfallen. Dies ist betriebswirtschaftlich nicht unbedingt negativ zu werten, und gesamtwirtschaftlich hängt die Beurteilung von der Wettbewerbssituation der Branche ab. In wettbewerbsintensiven Branchen wirkt eine Lohnsubvention jedoch wie eine Abwertung (Kaldor 1936) und letztlich protektionistisch, was ordnungspolitisch und wirtschaftspolitisch bedenklich ist. Einige branchenzentrierte Lohnsubventionsprogramme - so das britische TES (Temporary Employment Subsidy) und das schwedische 25-Kronen-Programm - mußten nicht zuletzt auf internationalen Druck hin abgebaut werden (Calame 1980).

Empirisch gibt es Anhaltspunkte, vor allem aus dem jüngsten Sonderprogramm, daß besonders Betriebe mit hoher Fluktuationsneigung dieses Lohnsubventionsinstrument in Anspruch nehmen (Semlinger/Lücker 1982; Peters/Schmid 1982). Im Zusammenhang mit den Möglichkeiten des "Absahnens" ist hier die Gefahr von Mitnahmeeffekten besonders hoch, und es entsteht der Eindruck, daß hier "Marginalbetriebe" mit schlechten Arbeitsbedingungen und niedriger Produktivität über Wasser gehalten werden. Sorgfältigere Vermittlungsarbeit, Vorqualifizierung und Nachbetreuung können jedoch diesen negativen Tendenzen wirkungsvoll vorbeugen.

(4) Die Verteilungswirkung steht bei EB systematisch im Vordergrund: Arbeitsuchende, "deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist" (§ 54 AFG), sollen mit Hilfe von Lohnsubventionen wieder wettbewerbsfähig gemacht werden. Längerfristige und ältere Arbeitslose zählten schon frühzeitig zu dieser Gruppe, in der Praxis wurden auch zunehmend jüngere Arbeitslose ohne Berufsausbildung dazu gezählt. Das Sonderprogramm 1979/80 faßte schließlich pauschal alle längerfristig Arbeitslosen (6 Monate und länger) und alle ungelernten Arbeitslosen zur Gruppe der strukturell benachteiligten Personen zusammen. Alle Wirkungsanalysen zeigen, daß es bisher nicht gelungen ist, die strukturell am meisten benachteiligten Gruppen - die längerfristig und älteren Arbeitslosen - entsprechend ihrem Gewicht an der Arbeitslosigkeit zu erreichen (Schmid/Semlinger 1980, Semlinger/Lücker 1982, Peters/Schmid 1982). Bevorzugt wurden über EB männliche und jüngere Arbeitslose vermittelt, die in vielen Fällen tatsächlich keine vermittlungshemmenden Merkmale aufwiesen.

Zusammenfassend lassen sich zwei Erfahrungen festhalten: Je enger das Verteilungskriterium gewählt wird, desto geringer wird die Inanspruchnahme sein, nicht zuletzt auch auf Grund der stigmatisierenden Wirkung der vermittlungshemmenden Merkmalszuschreibung: Ein längerfristig Arbeitsloser z.B. kann im Einzelfall völlig problemlos sein, die Klassifizierung als solche kann ihm bei Bewerbungen jedoch schaden. Die zweite Regel lautet: Je weiter das Verteilungskriterium definiert wird, desto größer die Wahrscheinlichkeit des "Absahns" mit geringen Verteilungswirkungen am Ende. Aus diesem Teufelskreis scheint nur eine flexiblere Umsetzungsstruktur führen zu können: Zum einen müßte der Definitions- und Verhandlungsspielraum der Arbeitsverwaltung auf lokaler Ebene erweitert werden, entsprechend auch die Verantwortung für die Effizienz; zum anderen müssen die (eventuell länger-

fristigen und degressiven) Lohnsubventionen gerade in den schwierigen Vermittlungsfällen durch persönliche und sachliche Dienstleistungen ergänzt werden (Schmid/Semlinger 1980:216 ff).

(5) und (6) Im erfolgreichen Falle haben die Eingliederungsbeihilfen auch eine positive integrative Wirkung: Arbeitslose, die u.U. resignieren und aus dem Erwerbsleben ausscheiden, werden integriert. Die gesellschaftspolitische Wirkung dagegen ist ambivalent einzuschätzen: Die Selektionsmechanismen, die zur Ausgliederung der strukturell benachteiligten Gruppen auf dem Arbeitsmarkt führen, werden mit zunehmendem Einsatz dieses Instruments praktisch anerkannt und teilweise sogar noch verstärkt. Eine gesellschaftspolitische Institutionalisierung von Solidarität auf betrieblicher und lokaler Ebene wird durch dieses Instrument in der Form des reinen Lohnkostenzuschusses nicht erzielt. Im erfolgreichen Fall allerdings ist nicht zu übersehen, daß Eingliederungsbeihilfen durch vorzeitige Beendigung der Arbeitslosigkeit strukturell benachteiligter Personengruppen alle destabilisierenden Folgen vermeiden helfen, die vor allem bei längerfristiger Arbeitslosigkeit auftreten.

#### 6. Zur Effizienz des Kurzarbeitergeldes

Mit Kurzarbeit soll typischerweise konjunkturelle, zum Teil auch friktionelle Arbeitslosigkeit vermieden werden. In einem Betrieb wird Kurzarbeitergeld (Kug) gewährt, wenn "ein Arbeitsausfall eintritt, der auf wirtschaftlichen Ursachen einschließlich betrieblicher Strukturveränderungen oder auf einem unabwendbaren Ereignis beruht" (§ 64 AFG); der Arbeitsausfall muß eine gewisse Erheblichkeitsschwelle überschreiten und darf nicht witterungs-, saisonal- oder branchenüblich sein. In der Regel wird Kug bis max. 6 Monate gewährt, in Ausnahmefällen bis zu 24 Monaten. Es beträgt 68 % des ohne Überstunden errechneten Arbeitsentgelts pro ausgefallener Arbeitsstunde.

Entsprechend der funktionalen Zielsetzung schwanken die Ausgaben konjunkturell erheblich: Während 1970 nur 12 Mio. DM dafür verausgabt wurden, waren es 1975 2,2 und 1980 0,5 Mrd. DM, die entsprechenden Anteile an den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik betragen 0,4, 27,8 bzw. 4,3 % (Tabellen 2 und 5).

(1) Die Beschäftigungswirkung wird vom IAB durch Umrechnung des durch Kurzarbeit ausgefallenen Arbeitsvolumens auf beschäftigte Personen ermittelt; im Durchschnitt waren dies 30 % der inanspruchnehmenden Personen. Die Entlastungswirkung wird vom IAB mit zwei Dritteln der Beschäftigungswirkung angesetzt, da ein Beschäftigungsrückgang sich erfahrungsgemäß zu zwei Dritteln in registrierter Arbeitslosigkeit und zu einem Drittel durch Abgang in die "Stille Reserve" ausdrückt (Tabelle 5). 1975 wurden nach dieser Berechnungsmethode 147 000 Arbeitslose vermieden, das sind etwa 0,7 % der abhängigen Erwerbspersonen; in anderen Worten: um so viele Prozentpunkte wäre die Arbeitslosenquote höher gewesen. Als sich die Dauerhaftigkeit der Beschäftigungskrise herausstellte, verlor das Instrument natürlich an Bedeutung: Wenn der Nachfrageausfall bestimmter Produkte nachhaltig ist und alternative Produktionsmöglichkeiten nicht in Sicht sind (wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit), macht es keinen Sinn mehr, die Arbeitskräfte über Kug zu halten.

Stellt man diesen Effekten die Kosten gegenüber, so errechnet sich je vermiedenem Arbeitslosen ein Bruttoaufwand von 15 700 DM (1980), das ist nur ein Drittel mehr als durchschnittlich pro Arbeitslosen an Lohnersatzleistungen zu zahlen ist. Dem steht erheblicher Nutzen gegenüber, auf den ich noch zu sprechen komme. Wichtig ist auch die Beobachtung, daß sich die Kosten pro vermiedenem Arbeitslosen in konstanten Preisen nicht erhöht haben; die Effizienz des Instruments hat sich also von der Kostenseite her nicht verschlechtert.

Die vom IAB berechnete Beschäftigungs- und Entlastungswirkung muß allerdings als Obergrenze betrachtet werden. Langfrist- und Nebenwirkungen wurden nicht berücksichtigt. So kann es durchaus sein, daß der erwartete Aufschwung ausbleibt und begleitend oder anschließend zur Kurzarbeit Beschäftigung abgebaut werden muß; dieses "Gesundshrumpfen" konnte mehrfach beobachtet werden (Schmid/Semlinger 1980:156). Die Berechnungen berücksichtigen auch nicht mögliche Mitnehmereffekte: Das Instrument kann zum Ausgleich natürlicher (branchenüblicher) Nachfrageschwankungen genutzt werden, was gesetzlich zwar ausgeschlossen, im Einzelfall jedoch durchaus interpretations- bzw. verhandlungsfähig ist. In einzelnen Fällen wurden auch unmittelbar nach oder sogar neben der Kurzarbeit Überstunden oder Sonderschichten gefahren; dem dabei naheliegenden Verdacht eines Mißbrauchs versucht nun das AFKG (1981) durch verschärfte Regelungen zu begegnen. Insgesamt gibt es jedoch nichts daran zu deuteln, daß Kurzarbeit von der Beschäftigungswirkung her und im begrenzten Rahmen konjunkturbedingter Arbeitslosigkeit recht effizient ist.

(2) Als Kompensationsinstrument von "Teilzeitarbeitslosigkeit" hat Kurzarbeit auch eine bedeutende soziale Sicherungsfunktion; in einzelnen Fällen wird diese Funktion durch branchenspezifische Tarifverträge, in denen sich die Arbeitgeber zur Aufstockung der Lohnersatzleistungen verpflichten, noch verstärkt (Flexenhar 1980:134 ff). Der durchschnittliche Einkommensausfall pro Kurzarbeiter beträgt etwa 5-10 %, ist also wesentlich geringer als im Falle der Vollzeitarbeitslosigkeit (Schultz-Wild 1978:240, Flexenhar 1980:96 ff).



Tabelle 5: Kosten/Wirksamkeits-Analyse des Kurzarbeitergeldes 1974 - 1980 in der Bundesrepublik

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
(1) Ausgaben der Bundesanstalt in Mio. DM	677,4	2 207,1	989,5	594,4	596,4	334,0	471,2
(2) Inanspruchnehmende Personen in 1000	292	773	277	194	191	88	137
(3) Kosten pro Kurzarbeiter							
a) in DM zu jeweiligen Preisen	2 320	2 855	3 572	3 064	3 123	3 795	3 439
b) in DM zu Preisen 1975	2 458	2 855	3 425	2 834	2 811	3 283	2 819
(4) Beschäftigungswirkung							
a) in 1000	73	223	96	55	50	29	46
b) in % von (2)	25 %	29 %	35 %	28 %	26 %	33 %	34 %
(5) Entlastungswirkung							
a) in 1000	48	147	63	36	33	19	30
b) in % von (2)	16 %	19 %	23 %	19 %	17 %	22 %	22 %
(6) Kosten je vermiedenem Arbeitslosen							
a) in DM zu jeweiligen Preisen	14 113	15 014	15 706	16 511	18 073	17 579	15 707
b) in DM zu Preisen von 1975	14 950	15 014	15 058	15 274	16 267	15 207	12 875

(4a) Die Beschäftigungswirkung des Kurzarbeitergeldes wird vom IAB durch Umrechnung des durch Kurzarbeit ausgefallenen Arbeitsvolumens auf beschäftigte Personen ermittelt.

(5b) Die Entlastungswirkung wird vom IAB mit zwei Dritteln der Beschäftigungswirkung angesetzt, da sich erfahrungsgemäß ein Beschäftigungsrückgang zu zwei Dritteln in Arbeitslosigkeit und zu einem Drittel in Stille Reserve auswirkt.

Quelle: (1) ANBA, verschiedene Jg.; (2) dito; (3a) (4b) (5b) (6a) eigene Berechnungen; (3b) (6b) eigene Berechnungen auf Basis der Tabelle 12\*, S. 244 des Jahresgutachtens 1981/82 des Sachverständigenrates zur Entwicklung der Verbraucherpreise; (4a) (5a) IAB, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. MittAB 1/1981.

(3) Die allokative Wirkung ist ebenfalls positiv, zweifellos in den Fällen, in denen Kurzarbeit systemgerecht angewendet wird. Dem Arbeitgeber bleiben die eingearbeiteten Arbeitskräfte erhalten, Such- und Einarbeitungskosten bei Neueinstellungen entfallen. Da die Grenzen zwischen konjunktureller, struktureller und wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit fließend sind, gibt es eine leichte Tendenz, Kurzarbeit zur Erhaltung von strukturschwachen Betrieben zu nutzen; in allokativer Hinsicht ist das Instrument also stets kritisch zu beurteilen, wenn Kurzarbeit häufig und über längere Zeiträume eingesetzt wird. Allerdings kann es in Abwägung mit anderen Funktionen durchaus gerechtfertigt sein, Kurzarbeit auch bei struktureller und wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit als "Fallschirm" zum geordneten Abbau der Beschäftigung zu nutzen. In solchen Fällen sollte jedoch möglichst von dem kombinierten Einsatz beruflicher Bildungsmaßnahmen Gebrauch gemacht werden (Schmid/Semlinger 1980: 210 ff).

(4) Die Verteilungswirkung von Kurzarbeit ist überwiegend positiv, insofern sie wirtschaftlich bedingte Arbeitsausfälle nicht in Vollzeitarbeitslosigkeit von Wenigen, sondern in Teilzeitarbeitslosigkeit von Mehreren münden läßt. Sie hat allerdings auch, und das gilt vor allem bei längerfristigen Einsätzen, eine gewisse Ausschließungsfunktion gegenüber Außenstehenden, in anderen Worten: sie verstärkt tendenziell interne Arbeitsmärkte. Anzeichen dafür konnten z.B. in multivariaten Analysen festgestellt werden, in denen ein leicht positiver Zusammenhang zwischen Inanspruchnahme von Kurzarbeit und hohem Anteil jugendlicher Arbeitsloser gefunden wurde (Schmid/Semlinger 1980:157; Schmid 1980a:199). Tendenziell werden auch eher die Arbeitsplätze von Männern als die von Frauen über Kurzarbeit stabilisiert.

(5) und (6) Die integrative Nebenwirkung ist ebenfalls ambivalent als Folge der zum Teil ambivalenten Verteilungswirkung; auch hier sind jedoch die positiven Tendenzen stärker als die negativen zu bewerten. Gesellschaftspolitisch hat Kurzarbeit eher positive Konsequenzen: die sozialpsychologischen Folgen des Arbeitsplatzverlustes werden vermieden.

7. Zur Effizienz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) sind das einzige kombinierte angebot- und nachfrageorientierte Instrument, über das die aktive Arbeitsmarktpolitik laut AFG verfügt. Vor allem bei struktureller Arbeitslosigkeit sollen Arbeitsplätze gefördert werden, die zwei Bedingungen genügen: die Arbeiten sollen im öffentlichen Interesse liegen und Arbeitsgelegenheiten vor allem für langfristig Arbeitslose schaffen. In der Regel werden also nur vom Arbeitsamt zugewiesene Arbeitslose gefördert, und das "öffentliche Interesse" gilt besonders für Arbeiten, die geeignet sind, "strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten, zu ermöglichen oder zu ergänzen" oder "die soziale Infrastruktur zu verbessern" (§ 91 AFG). Gewährt werden Zuschüsse zwischen 60 und 80 % der Lohnkosten, für soziale Dienste bis zu 100 %; daneben sind auch noch Darlehen möglich. Träger können juristische Personen des öffentlichen Rechts, aber auch Unternehmen oder Einrichtungen des privaten Rechts sein, wenn ein gemeinnütziger Zweck vorliegt oder wenn "die Förderung den Arbeitsmarkt in wirtschafts- und sozialpolitisch erwünschter Weise belebt" (§ 92 AFG). Wichtige Förderungsvoraussetzung ist schließlich noch die Zusätzlichkeit der Maßnahme, um die Substitution vor allem regulärer öffentlicher Aufgabensstellungen durch ABM zu verhindern.

Wie aus den Tabellen 2 und 6 hervorgeht, haben ABM erst nach 1975 wieder eine Bedeutung erlangt: Während 1970 nur 14 Mio. DM für ABM ausgegeben wurden (0,5 % der aktiven Arbeitsmarktpolitik), waren es 1980 1,4 Mrd. DM (12,4 % der aktiven Arbeitsmarktpolitik). Die durchschnittliche Teilnehmerzahl lag in den letzten Jahren bei 50 000 Personen. Die Förderungsdauer sollte 1 Jahr (in Ausnahmefällen 2 Jahre) nicht überschreiten; Spitznagel (1979:200) errechnete für 1976/77 eine durchschnittliche ABM-Dauer von 17 Wochen; diese dürfte in der Zwischenzeit erheblich gestiegen sein. Im Rahmen des Sonderprogramms von

1979/80 wurde in ausgewählten Regionen ABM bis zu 2 Jahren, in Nordrhein-Westfalen sogar bis zu 3 Jahren gefördert (Scharpf u.a. 1982). ABM wurden zunächst überwiegend für Bau- und Erschließungsmaßnahmen, in der Forstwirtschaft und im Landschafts- bzw. Gartenbau eingesetzt; seit 1977 gewinnen Büro- und Verwaltungsarbeiten sowie soziale Dienste zunehmende Bedeutung.

(1) Nach Berechnungen von Spitznagel (1979, 1980) haben ABM erhebliche Beschäftigungs- und Entlastungswirkungen (Tabelle 6): Auf Grund der Beschäftigung von Stammarbeitern, deren Beschäftigung ohne ABM gefährdet gewesen wäre, und anderen indirekten Beschäftigungswirkungen (Vorleistungen und Multiplikatorwirkungen) betrug die Entlastungswirkung bis 1976 das Doppelte der jahresdurchschnittlichen Teilnehmerzahl. Mit der Ausdehnung von ABM vor allem auf arbeitsintensive Projekte in den öffentlichen Verwaltungen, im Landschafts- und Gartenbau sowie in den sozialen Diensten verringerte sich die Entlastungswirkung auf das Eineinhalbfache: 1978 sind mit ABM etwa 77 000 Arbeitslose vermieden worden, d.h., die Arbeitslosenquote wäre 1978 um etwa 0,4 Prozentpunkte höher gewesen; 1980 war der entsprechende Prozentsatz 0,3.

Allerdings handelt es sich hier um Bruttoeffekte; mögliche Mitnehmer- oder Substitutionseffekte wurden nicht berücksichtigt. Dazu gibt es leider keine genaueren Informationen: Der zunehmende Widerstand der Gewerkschaften und Personalräte in einigen Kommunen gegen ABM resultiert jedoch nicht zuletzt aus dem Verdacht, daß mit ABM reguläre öffentliche Tätigkeiten substituiert, Dauerarbeitsplätze also durch die grundsätzlich befristeten ABM-Arbeitsplätze ersetzt wurden (Scharpf u.a. 1982:249f) bei vollkommener Substitution ist der Beschäftigungseffekt natürlich gleich null. Mögliche Produktivitätseinbußen sind hier auch nicht berücksichtigt, die daraus resultieren können, daß Stammarbeiter und andere indirekt Beschäftigte möglicherweise in anderen Projekten effizienter hätten eingesetzt werden können (Haveman 1978);

in dieser Hinsicht tappen wir jedoch völlig im Dunkeln. Andererseits sind diese Berechnungen vorsichtig, weil mögliche Fernwirkungen von ABM - z.B. Akzeleratorwirkungen, wenn die Nachfrage- und Produktionsimpulse zu Investitionen führen - nicht in Ansatz gebracht wurden. Auch ist zu beachten, daß ein Teil der Förderung als Darlehen gewährt wird, in den Folgejahren daher zu Rückflüssen führt (IAB-Kurzbericht 1981).<sup>8)</sup>

Die durchschnittlichen Kosten pro ABM-Teilnehmer (im Jahresdurchschnitt) ebenso wie die Kosten pro vermiedenem Arbeitslosen haben sich 1977 verdoppelt bzw. verdreifacht, wahrscheinlich auf Grund der Verlagerung auf arbeitsintensivere Projekte und einer durchschnittlichen längeren Dauer der Maßnahmen (Breuer/Hellmich 1979 schätzen eine Dauer von 7-8 Monaten); die Kosten sind dann relativ konstant geblieben und stiegen erst 1980 wieder leicht an, vermutlich auf Grund der längeren Förderungsdauer durch das Sonderprogramm. Im Vergleich zu FuU und vor allem im Vergleich zu EB (Tabellen 3 und 4) sind die Kosten pro vermiedenem Arbeitslosen relativ gering (1980: 23 183 DM). Verglichen mit den durchschnittlichen Lohnersatzleistungen (einschließlich Versicherungsleistungen) pro leistungsberechtigten Arbeitslosen von rund 18 000 DM (1980) - die meisten ABM-Förderfälle sind leistungsberechtigte Arbeitslose - ergeben sich nur geringfügig höhere Bruttokosten pro Arbeitslosen. Bei einem Vergleich sämtlicher Kosten und Einsparungen, also gesamtfiskalisch gesehen, werden die Ausgaben (Förderung und Trägerleistung) für einen in ABM geförderten Arbeitnehmer durch die zusätzlichen Einnahmen (Steuern und Sozialversicherungsleistungen) und Minderausgaben (Lohnersatzleistungen) selbst 1981 immer noch mehr als ausgeglichen (IAB 1981).

Bei Berücksichtigung von Mitnahme- oder Substitutionseffekten mag dieser Vergleich zwar nicht ganz so günstig ausfallen; insgesamt sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beschäftigungspolitisch jedoch als recht effizient einzuschätzen, wenn auch

die Größenordnung der Entlastungswirkung nicht gerade überwältigend ist; das gilt jedenfalls aus kurzfristiger Sicht. Langfristig fällt die Beurteilung nicht ganz so günstig aus, weil hier die Wiedereingliederungschancen in den normalen Arbeitsmarkt berücksichtigt werden müssen. Bei konjunktureller Arbeitslosigkeit sind zeitlich befristete Arbeitsplätze aus systematischen Gründen unbedenklicher, weil ja im anschließenden Aufschwung zu erwarten ist, daß der normale Arbeitsmarkt die über ABM "durchgehaltenen" Arbeitskräfte wieder aufnehmen wird. Bei struktureller, insbesondere bei wachstumsdefizitärer Arbeitslosigkeit ist dies nicht zu erwarten, es sei denn, ABM werden mit beruflichen Bildungsmaßnahmen gekoppelt, oder im öffentlichen bzw. privaten Bereich werden zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen; das letztere ist durchaus denkbar, wenn mit ABM latente Bedarfsbereiche aktualisiert werden.

Anhaltspunkte zu den Wiedereingliederungschancen finden sich in den Studien von Spitznagel (1979, 1980) sowie von Hellmich und Breuer (1979, 1981); die Resultate sind insgesamt wenig befriedigend. Nach Angaben von Spitznagel schwankt die Wiedereingliederungsquote (1975-77) zwischen 30 und 42 %, der Prozentsatz der nach ABM wieder Arbeitslosen variiert zwischen 23 und 53 %, und der Prozentsatz derjenigen, die in einem anderen ABM-Projekt wieder Aufnahme finden, variiert zwischen 5 und 19 %. Breuer und Hellmich (1979) stellten fest, daß 22,1 % der ABM-beschäftigten Frauen in ein Dauerarbeitsverhältnis übernommen wurden; im Zusammenhang mit dem Sonderprogramm 1979/80 schätzen die Autoren, daß im sozialen Bereich für etwa 25 % der Arbeitsplätze gute oder sehr gute Chancen für eine anschließende Einrichtung von Dauerarbeitsplätzen bestehen; bei den Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen Infrastruktur trifft dies nur auf ca. 5 % der Arbeitsplätze zu (Hellmich u.a. 1981).

(2) Im erfolgreichen Falle erfüllen ABM automatisch soziale

Tabelle 6: Kosten/Wirksamkeits-Analyse von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 1974 - 1980 in der Bundesrepublik

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
(1) Ausgaben der Bundesanstalt in Mio. DM	41,6	137,3	267,8	846,9	1 127,7	1 201,2	1 367,8
(2) ABM-geförderte Arbeitnehmer in 1000	3	16	29	38	51	51	41
(3) Kosten je geförd. Arbeitnehmer							
a) in DM zu jeweiligen Preisen	13 867	8 581	9 234	22 287	22 112	23 553	33 361
b) in DM zu Preisen von 1975	14 690	8 581	8 853	20 617	19 903	20 375	27 345
(4) Beschäftigungswirkung in 1000	8	41	75	72	90	86	68
(5) Entlastungswirkung							
a) in 1000	6	30	58	61	77	75	59
b) in % von (2)	200 %	188 %	200 %	161 %	151 %	147 %	144 %
(6) Kosten je vermiedenem Arbeitslosen							
a) in DM zu jeweiligen Preisen	6 933	4 578	4 617	13 884	14 645	16 016	23 183
b) in DM zu Preisen von 1975	7 344	4 578	4 427	12 844	13 182	13 855	19 002

(4) Bewirkt durch Nachfrage nach Vorleistungen und Multiplikatoreffekten auf der Basis eines Input-Output-Modells, nach Spitznagel 1979, 1980.

(5a) Errechnet sich als Summe aus der Zahl der ABM-geförderten Arbeitnehmer, zwei Drittel der beschäftigten Stammarbeiter und zwei Drittel der indirekt zusätzlich Beschäftigten.

Quelle: (1) (2) ANBA, diverse Jg.; (3a) (5b) (6a) eigene Berechnungen; (3b) (6b) eigene Berechnungen auf der Basis der Tabelle 12\*, S. 244 des Jahresgutachtens des Sachverständigenrates zur Entwicklung der Verbraucherpreise; (4) (5a) Autorengemeinschaft (IAB) 1981:58; Autorengemeinschaft (IAB) 1978:61.

Sicherungsfunktionen, vor allem, wenn neben der Beschäftigungsfunktion auch die Verteilungsfunktion positiv ausfällt. Langfristig Arbeitslosen, deren Ansprüche auf Lohnersatzleistungen auszulaufen drohen, wird eine Einkommensquelle geschaffen, die bei ausreichender Dauer wiederum Ansprüche auf Lohnersatzleistungen schafft. Bei einer durchschnittlichen Förderungs-dauer von 17 Wochen (1975-77) muß allerdings dieser zweite Aspekt der Sicherungsfunktion - Wiedererwerben von Ansprüchen - als bescheiden eingeschätzt werden; in Zukunft fällt diese Funktion voraussichtlich ganz weg, da das AFKG von 1981 die Anspruchsvoraussetzungen von mindestens 6 auf 12 Monate vorausgegangener Beschäftigung erhöht hat.

(3) Die Allokationswirkung von ABM ist sehr schwierig, insgesamt jedoch als ambivalent einzuschätzen. Die Allokationswirkung ist zweifellos positiv, wenn ABM die normative Zielvorgabe erfüllt, nämlich strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten oder zu ergänzen. Die Evaluierung des Sonderprogramms von 1979/80 konnte z.B. zeigen, daß im Bereich der sozialen Dienste und der Wohnumfeldverbesserung überwiegend nützliche und zukunftsweisende Projekte gefördert wurden, und daß über eine Aktivierung kleinerer privater Träger noch weitere latente Bedarfsbereiche in diesem Feld realisiert werden könnten (Maier 1982). Dies würde freilich nur über einen höheren Informations-, Beratungs-, Betreuungs- und Verwaltungsaufwand der Arbeitsämter erreichbar sein, was wiederum auf die Notwendigkeit hinweist, die Infrastruktur der Arbeitsverwaltung auszubauen und zu modernisieren, um produktive Dienstleistungen dieser Art zukünftig erbringen zu können.

Interpretationsfähig ist die Beobachtung, daß vor allem finanzschwache ländliche Gemeinden öffentliche Bau- und Erschließungsmaßnahmen zum Teil offenbar nur noch mit zusätzlichen ABM zu finanzieren in der Lage sind, und daß der Tiefbau in einigen Regionen von ABM-finanzierten Baumaßnahmen abhängig geworden ist (Maier 1982).



Hier hat ABM offenbar allokatonspolitische Funktionen übernommen, die regionalpolitisch sicherlich positiv zu bewerten sind, finanzpolitisch jedoch die Frage nach der institutionellen Verantwortung aufwerfen.

Weitere Aufschlüsse über die Allokationswirkung ergeben sich aus der Qualität der ABM-Projekte, insbesondere aus der Relation zwischen Qualifikationsniveau der Teilnehmer und Qualifikationsanforderungen. Die Studie von Breuer/Hellmich, in der ABM-Projekte für Frauen untersucht wurden, kam in diesem Zusammenhang zu eher negativen Ergebnissen: Für rund 70 % der ABM-Frauen bedeutete die Tätigkeit in ABM mehr oder weniger eine Dequalifizierung; nur 37 % gaben an, Sachen zu lernen, die sie später im Beruf evtl. gebrauchen könnten (Breuer/Hellmich 1979:176 f). Auch der nach wie vor hohe Anteil von traditionellen ABM-Maßnahmen im Landschafts- und Gartenbau sowie in der Forstwirtschaft spricht nicht für hohe allokatonspolitische Effizienz.

(4) Verteilungspolitisch sollen ABM strukturell benachteiligten Arbeitslosen, vor allem längerfristig Arbeitslosen zugute kommen. In dieser Hinsicht war der Arbeitsmarktpolitik bisher nur teilweise Erfolg beschieden: Spitznagel konnte in seinen Untersuchungen nur bei Arbeitslosen, die kumulative vermittlungshemmende Merkmale aufwiesen, eine leichte überdurchschnittliche Repräsentation unter den ABM-Teilnehmern nachweisen; arbeitslose Frauen und längerfristig Arbeitslose waren eindeutig unterrepräsentiert (Spitznagel 1979). Für Frauen zumindest hat sich die Lage jedoch durch die zunehmende Schwerpunktverschiebung auf soziale Dienste in den letzten Jahren verbessert. Das Sonderprogramm 1979/80 weist ausgezeichnete Verteilungsergebnisse für teilzeitarbeitsuchende Frauen aus, und auch die Verteilungsergebnisse für längerfristig Arbeitslose sind wesentlich verbessert worden (Peters/Schmid 1982). Für ältere Arbeitslose ist die verteilungspolitische Wirkung von ABM nach wie vor unbefriedigend, jüngere Arbeitslose werden - im Vergleich zu ihrem

Arbeitslosenanteil - begünstigt.

(5) Die integrativen und gesellschaftspolitischen Nebenwirkungen sind überwiegend positiv zu beurteilen, insofern es durch ABM gelingt, die sozial und individuell destabilisierenden Folgen von Arbeitslosigkeit - insbesondere längerfristiger - zu vermeiden. In der Gesamtbeurteilung wirken sich jedoch einige negative Aspekte beschäftigungs-, allokatons- und verteilungspolitischer Wirkungen auch ungünstig im Hinblick auf diese Funktionen aus. Eine Verbesserung von ABM vor allem in allokatons- und verteilungspolitischer Hinsicht hätte zweifellos nicht zu unterschätzende positive Nebenwirkungen auf Integration und Entwicklungschancen benachteiligter Arbeitnehmer.

8. "Ein Schritt zurück, zwei Schritte vor": Die Zukunft der aktiven Arbeitsmarktpolitik

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

Diese Sammlung von Indizien zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik ergibt insgesamt ein positives Bild; das gilt zumindest für die hier untersuchten Instrumente der beruflichen Weiterbildung, der Kurzarbeit und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. In der jetzigen Konstruktion eines reinen Lohnkosten-

zuschusses sind die Eingliederungsbeihilfen weniger effizient; bei stärkerer, aber flexibler Selektivität, bei längerfristigen und degressiven Förderungskonditionen sowie in Kombination mit persönlichen und sachlichen Dienstleistungen sind jedoch auch finanzielle Eingliederungshilfen in der Situation konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit ein effizientes und für die Vermittlung besonders benachteiligter Personengruppen hilfreiches Instrument.

Die durchschnittliche Beschäftigungswirkung aller aktiven Maßnahmen in Form einer Entlastung des Arbeitsmarktes von registrierter Arbeitslosigkeit ist seit 1974 mit durchschnittlich 1,3 Prozentpunkten pro Jahr zu veranschlagen.<sup>9)</sup> Bei vergleichbaren Berechnungsmethoden erreichte Schweden eine durchschnittliche Entlastungswirkung von 2,8 Prozentpunkten, ohne daß die Kosten/Wirksamkeits-Effizienz drastisch gelitten hätte (Schmid 1982). Bei genauerer Betrachtung der einzelnen Instrumente ist zwar festzustellen, daß diese Schätzungen Obergrenzen darstellen, andererseits berücksichtigen sie nicht den Beschäftigungseffekt der laufenden Vermittlungstätigkeit der Arbeitsverwaltung, der - über die Reduzierung der Dauer der Arbeitslosigkeit - nicht ganz unerheblich sein dürfte; leider gibt es dazu bisher keine empirischen Analysen.

Die hier analysierten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik tragen jedoch nicht nur zur Sicherung oder Erweiterung der Beschäftigung bei, sondern erfüllen auch noch andere wichtige Funktionen: Sie sind aktiver Bestandteil des Systems sozialer Sicherung, sie verbessern - mit Ausnahme der Eingliederungsbeihilfen und eines Teils der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - die allokative Effizienz, sie korrigieren die Verteilung der Beschäftigungschancen in sozialpolitisch erwünschter Richtung, sie fördern die gesellschaftliche Integration, sie vergrößern wenigstens zum Teil die persönliche Freiheit in der Berufs- und Arbeitsplatzwahl und vermeiden die sozialpsychologisch verheerenden Schäden längerfristiger Arbeitslosigkeit. Da diese

Zielfunktionen miteinander zusammenhängen, hat jedes Zurückschneiden effizienter Arbeitsmarktpolitik sich vervielfachende negative Wirkungen.

Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erscheint also besser als ihr Ruf. Daß an sich brauchbare Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in Mißkredit geraten sind, hat verschiedene Gründe. Zum einen liegen tatsächlich Effizienzängel vor, die oben im einzelnen identifiziert wurden, und einige Instrumente sind in der jüngsten Vergangenheit manchmal zu hastig und wenig überlegt eingesetzt worden.<sup>10)</sup> Auch die Arbeitsverwaltung hat sich unbeabsichtigt infolge Überlastung und widersprüchlicher Aufgabenstellung selbst geschadet, indem sie nützliche Instrumente infolge der vorrangigen Priorität von Lohnersatzleistungen und damit verbundener Kontrolltätigkeiten manchmal vernachlässigen oder schlecht durchführen mußte. Dazu gesellte sich eine "Stop and go-Politik" auf Gesetzes- und Verordnungsebene, die zwangsläufig zu Reibungsverlusten bei der Politikumsetzung führen mußte.

Ein weiterer objektiver Faktor ist die sich seit Sept. 1980 drastisch verschlechternde Arbeitsmarktlage: Dies drückt sich nicht nur im Hochschnellen der Arbeitslosenrate aus, sondern auch in der veränderten Struktur: Berufsanfänger, Jugendliche unter 20 und Arbeiter (auch aus den Stammebelegschaften) sind von diesem Anstieg besonders stark betroffen. Die regionalen Unterschiede, auch wenn sie noch erheblich sind (Arbeitsamt Leer 11,9 %, Arbeitsämter Göppingen und Nagold 2,3 % im Sept. 1981), werden wieder geringer. Der Variationskoeffizient, ein um das Niveau der Arbeitslosenquote bereinigtes Maß für die Abweichung vom Mittelwert, beginnt wieder zu fallen: Sein Niveau sank von 0,40 im Sept. 79 auf 0,30 im Sept. 1981, war damit allerdings noch deutlich höher als im September 1975 (0,23) (Schmid 1980a:47). Das bedeutet, daß der konjunkturelle, vor allem aber der wachstumsdefizitäre Anteil der Arbeitslosigkeit gegenüber der strukturellen wieder bedeutsamer wird. Damit verschieben sich die Rahmenbedingungen

der arbeitsmarktpolitischen Effizienz, globale und selektive Beschäftigungsprogramme werden wieder wichtiger.

Der Wandel der Perspektive auf Grund der geänderten Rahmenbedingungen hat aber zu Unrecht zur Resignation oder falschen Bescheidenheit im arbeitsmarktpolitischen Geschäft geführt. Die Annahme, es gäbe gleichsam eine natürliche Grenze, über die hinaus Arbeitsmarktpolitik nicht mehr effizient und damit nicht mehr zuständig wäre, ist völlig ungerechtfertigt, wie die Ergebnisse dieser Studie, aber auch die schwedischen Erfahrungen zeigen. Bei einem Niveau von 5-6 % Arbeitslosigkeit - das nächste Jahr zwischen 6 und 7 % liegen könnte - sind genügend "konjunkturelle" und "strukturelle" (also der Arbeitsmarktpolitik eher angemessene) Problemanteile enthalten, die einen massiven Einsatz von Kurzarbeit, Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen rechtfertigen. Schließlich haben auch die Wirkungsanalysen mit kritischem Anspruch (die eigenen eingeschlossen) unbeabsichtigte Folgen gehabt, wenn sie aus methodischen Gründen vor allem Mißerfolge ins rechte Licht rückten; diese dienen dann oft als Argumente für einen radikalen Abbau der entsprechenden Instrumente, wenn die gegenübergestellten Erfolgsmodelle oder Verbesserungsvorschläge nicht überzeugend oder nur sehr schwierig zu realisieren sind (Scharpf/Schmid 1981: 234).

Die "Sparbeschlüsse" Ende 1981 haben leider die schlimmsten Befürchtungen bestätigt: Das AFKG hat die arbeitsmarktpolitischen Leistungen erheblich zurückgeschnitten, ohne jedoch neue Perspektiven aufzuzeigen; neben den zweifellos drückenden Haushaltsproblemen der Bundesanstalt für Arbeit sowie des Bundes haben dabei sicherlich auch der schlechte Ruf der Arbeitsmarktpolitik und die falsche Bescheidenheit der Arbeitsmarktpolitiker eine Rolle gespielt. Die vom AFKG herbeigeführte Verschärfung der Zumutbarkeit, die Verlängerung der Sperrzeiten, der Wegfall der "originären Arbeitslosenhilfe" und die Verlängerung der

Beitragspflicht auf 12 Monate sollen nun Einsparungen bei Lohnersatzleistungen bringen. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird nun "grundsätzlich" auf Beitragszahler oder Leistungsempfänger beschränkt, und die Leistungen selbst werden reduziert. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind darüber hinaus regional nur noch für Gebiete mit überdurchschnittlicher Arbeitslosigkeit und institutionell für private oder halbstaatliche Trägerorganisationen vorgesehen; Ausnahmen gibt es für Kommunen im Hinblick auf "strukturverbessernde Maßnahmen", und im Falle schwer vermittelbarer Arbeitsloser kann die Bundesanstalt durch Anordnung Ausnahmen zulassen (§ 95 Abs. 3 AFKG; Kühl 1981).

Möglicherweise werden diese Maßnahmen in Teilbereichen zu größerer Effizienz führen, da sie nun zielgruppenschärfer eingesetzt und Mißbrauchsmöglichkeiten weiter eingeschränkt werden können. Dieser Vermutung stehen jedoch mindestens auch ebenso sicher zu erwartende negative Folgen gegenüber, deren Kosten den erhofften Gewinn mit großer Sicherheit sogar überschreiten: Randgruppen des Arbeitsmarktes, vor allem wiedereingliederungswillige Hausfrauen, Jugendliche ohne Berufserfahrung, Ausländer und Behinderte werden weiter abgedrängt - zum Teil zu finanziellen Lasten der Kommunen (Sozialhilfe), so daß der gesamtstaatliche Einsparungseffekt erheblich reduziert wird.<sup>11)</sup> Die Einsparungen der Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik führen zu negativen Beschäftigungswirkungen, die ihrerseits zusätzliche Arbeitsmarktbelastungen hervorrufen und ebenfalls den Einsparungseffekt (durch Arbeitslosengeld, Sozialhilfe, Steuerverlust) vermindern: So werden beispielsweise die öffentlichen Träger von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, bei denen die ABM-Förderung auf "strukturverbessernde" Maßnahmen beschränkt ist, sicherlich einen Großteil der bisherigen Maßnahmen nicht als originäre Staatsaufgaben weiterführen können; ebenso ist zu vermuten, daß das reduzierte Unterhaltsgeld bei den Fortbildungsmaßnahmen - von der Einschränkung des Förderungskreises einmal abgesehen - stark prohibitiv wirken wird, ähnlich wie beim Haushaltsstrukturgesetz 1975, als die Teilnehmerzahl praktisch auf die Hälfte reduziert wurde.

Wenn auch in der gegenwärtigen Lage hauptsächlich die be-

schäftigungsorientierte Wirtschafts- und Strukturpolitik zur Problemlösung am Zuge ist, sollte die Arbeitsmarktpolitik nicht bei dem "Schritt zurück" verharren, der ihr nun aufgezungen worden ist. Sie sollte diese Situation im Sinne einer zurückhaltenden, aber dennoch offensiven Strategie (Elster 1979:9 ff) nutzen, um größeren Spielraum und größere Effizienz für künftiges Handeln zu gewinnen, um also in naher Zukunft die berühmten "zwei Schritte vor" folgen zu lassen. Gegen einen weiteren Abbau arbeitsmarktpolitischer Leistungen muß energisch Widerstand geleistet werden. Andererseits könnte jede weitere hektische Reaktion auf die schlimme Arbeitsmarktlage der Arbeitsverwaltung und ihren erprobten Instrumenten schwer wiedergutzumachenden Schaden zufügen. "Einen Schritt zurück und zwei Schritte vor" heißt daher, in die Infrastruktur zukünftiger Handlungskapazitäten zu investieren.

Im Sinne einer solchen Strategie sehe ich folgende Möglichkeiten für die Arbeitsmarktpolitik: (1) Aufbau eines technologisch modernisierten Vermittlungs- und Beratungsdienstes, (2) Rationalisierung von Lohnersatzleistungen, (3) Ausbau von multifunktionalen Trainingszentren, (4) Verbesserung des lokalen Informations- und Kommunikationssystems und (5) Reorientierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese Vorschläge können hier nur als Ideenskizze umrissen werden.

(1) In den vergangenen Jahren ist die klassische aktive Funktion der Arbeitsverwaltung - die Arbeitsberatung und -vermittlung - in den Hintergrund gerückt. Die jährliche Zahl von Vermittlungen über 7 Tage ist in den letzten 15 Jahren um etwa eine halbe Million gefallen (1965: 1,74 Mio.; 1979: 1,26 Mio., wesentlich stärker als die Zahl der Einstellungen insgesamt (1965: 7,82 Mio.; 1979: 6,50 Mio.; Federal Employment Institute 1980:52). Dementsprechend sank die Einschaltquote, d.h. der Anteil der Vermittlungen über das Arbeitsamt an allen Einstellungen (1965:22,2 %, 1979:19,4 %). Von der Nachfrageseite her gibt es jedoch keine

Anhaltspunkte für einen verringerten Bedarf an Vermittlungs- und Beratungsleistungen, im Gegenteil: die Zahl der Arbeit-suchenden ist gestiegen, und die Einstellungskosten (Suche, Selektion, Einarbeitung) dürften im Durchschnitt gestiegen sein. Die Bundesanstalt hat in den vergangenen Jahren zwar schon vieles für die Modernisierung der Arbeitsvermittlung und -beratung getan, ist aber durch die Arbeitslosenentwicklung und die entsprechende Priorität der Lohnersatzleistungen in dieser Entwicklung blockiert worden. Hier scheint ein Investitions- und Modernisierungsschub, einschließlich der höheren Qualifizierung des Vermittlungs- und Beratungspersonals dringend erforderlich. Es ist zwar heutzutage verpönt, für eine Ausdehnung des öffentlichen Dienstes zu plädieren, im Falle der Arbeitsvermittlung und -beratung erscheint jedoch auch ein mittel- und langfristiger Ausbau des Personals unabwendbar. Da es sich hier um investive bzw. produktive Dienstleistungen handelt, sollte es möglich erscheinen, für diesen Bedarf öffentliches Verständnis und Konsens zu erzielen. Erforderlich dazu ist wiederum ein offensives und nicht ein defensives Verständnis von Arbeitsmarktpolitik.

(2) Eindeutiger Engpaß für die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Situation der Massenarbeitslosigkeit ist die Zahlung von Lohnersatzleistungen. In einem System wie in der Bundesrepublik, in dem die "aktiven" Komponenten der Arbeitsmarktpolitik (vor allem Beschäftigungs-, Allokations- und Verteilungsfunktion) eng mit der Funktion der sozialen Sicherung gekoppelt sind, hat eine Beschäftigungskrise gegenproduktive Wirkungen für die Arbeitsmarktpolitik: Nicht nur die verfügbaren finanziellen Mittel (Versicherungsbeiträge) werden geringer (Bosch 1981), sondern auch die operativen Kapazitäten der arbeitsintensiven aktiven Arbeitsmarktpolitik: Personal, das zur Implementation aktiver Maßnahmen erforderlich wäre, mußte zum Teil abgezogen werden, um den Zahlungen von Lohnersatzleistungen nachzukommen. Modernisierung und Rationalisierung der Lohnersatzleistungen



könnte hier eine Entlastung, d.h. eine Verringerung der Personalanforderungen bringen. Eine Rationalisierung müßte mit der Vereinfachung der Berechnung von Leistungsansprüchen beginnen: wohl in keinem anderen Land ist die Berechnung so kompliziert wie hier. Eine Rationalisierung müßte jedoch auch institutionell ansetzen: stärkere Trennung von den aktiven Funktionen (Entlastung der Vermittler von Zuarbeiten und Kontrollfunktionen) und erweiterter Einsatz moderner Buchungsmethoden (EDV). Das Problem ungewollter Überzahlungen (Mitnahmeeffekte)<sup>12)</sup> und Unterzahlungen<sup>13)</sup> dürfte mit der Neuregelung des AFKG, das die Arbeitslosengelder in den Lohnsteuerjahresausgleich einbezieht, weitgehend gelöst sein.

(3) Ein weiterer Ausbau überbetrieblicher Trainingsstätten insbesondere in ländlichen und kleinstädtischen Regionen, zum Teil durch neue Investitionsleistungen, zum Teil durch Zusammenlegen vieler Kleinanbieter ist erforderlich, um das bisher schon recht effiziente Instrument der beruflichen Weiterbildung verstärkt einsetzen zu können. Diese Trainingsstätten sollen multifunktionale Servicestätten sein, die neben Kursangeboten auch Infrastrukturangebote bereitstellen, die komplementär zur betrieblichen Weiterbildung genutzt werden können (Räume, Maschinen, Lehrmaterial, Beratungs- und Ausbildungspersonal). Institutionell ist hier flexibel zu verfahren: Ausbildungskapazitäten der Betriebe, bestehender Träger und Berufsschulen sollen nicht ersetzt, sondern durch komplementäre Angebote und organisatorische Leistungen erst voll genutzt werden.<sup>14)</sup> Diese Trainingsstätten können auch Nukleus regionaler Weiterbildungsinformationssysteme sein; die lokalen Arbeitsämter sind institutionell einzubeziehen, vor allem muß laufende Vermittlungspraxis schon während der Weiter- und Ausbildungszeit garantiert werden. Erst bei Existenz eines erweiterten überbetrieblichen Weiterbildungsangebotes ist auch größerer Druck auf die berufliche Mobilitätsbereitschaft von Arbeitslosen oder solchen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind,

möglich; ohne eine ausreichende Palette von Weiterbildungsangeboten wird § 119 AFG (Kopplung von Versicherungsleitungen mit beruflicher Mobilitätsbereitschaft) eher repressiv eingesetzt werden.

(4) Die Bundesanstalt für Arbeit hat in den vergangenen Jahren ein beachtliches Informationssystem aufgebaut. Das gilt vor allem für Informationen auf globaler und großregionaler Ebene, und hier wiederum vor allem für die Angebotseite. Die Masse an Bestands- und Stromdaten und deren feine Merkmalsgliederung in der Bundesrepublik ist von kaum einem anderen Land erreicht. Für die operative Arbeitsmarktpolitik auf lokaler Ebene, insbesondere für die klassischen Funktionen der Arbeitsberatung und -vermittlung sowie für die berufliche Weiterbildung mangelt es jedoch noch an Informationen vor allem der Nachfrageseite, und zwar gegenwärtiger wie zukünftiger Nachfrage. Selbst bei genereller Knappheit von Arbeitsplätzen gibt es noch ausreichend Nischen, die es aufzuspüren lohnt. Eine schnelle sowie effiziente Vermittlung der wenigen offenen Stellen ist in der Situation der Massenarbeitslosigkeit nicht weniger, sondern mehr notwendig, um die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit zu senken. Eine Meldepflicht wenigstens der längerfristig zu besetzenden offenen Stellen könnte die Effizienz der Arbeitsvermittlung schon jetzt, vor allem aber in der Zukunft verbessern.<sup>15)</sup>

Über zukünftige Nachfrage gibt es nur wenige systematische Informationen. Auch dies ist weniger ein Problem der Statistik, sondern ein Problem des Informationsflusses und der Kommunikation, kurz: ein Problem intelligenter Organisation. Angesichts der zunehmenden Differenzierung von Angebots- wie Nachfragequalität und angesichts einer möglichen Arbeitskräfteknappheit in längerfristiger Zukunft wächst unzweifelhaft die Bedeutung von Informations- und Beratungsleistungen. In diesem Feld

lohnt sich mit Sicherheit ein durch öffentliche Investitionen angestoßener Innovationsschub: Ich denke hierbei an den Ausbau der "halboffenen" und evtl. auch der "offenen Vermittlung", d.h. die grundlegende Verbesserung der Selbstinformation für Arbeitslose, Arbeitssuchende und Ratsuchende, an die schnellere Ausstattung aller Arbeitsämter mit Terminals und Sichtgeräten, an "Stellenmärkte" (auf denen Firmen über Stellen und Arbeitsbedingungen informieren), an Personal- und Weiterbildungsberatung von mittleren und kleineren Betrieben durch die Arbeitsämter (evtl. gegen Gebühr), an ständige lokale Planungsgruppen (besetzt aus den relevanten lokalen Akteuren) zur Ermittlung des mittelfristigen (Anpassungs-)Bedarfs. Diese Investitionen müssen heute und nicht erst in 10 Jahren erfolgen.

(5) Schließlich plädiere ich für eine Reorientierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Der gegenwärtige Trend zu mehr dezentralen und kleineren Projekten in den Bereichen Soziale Dienste und Soziale Infrastruktur sollte zwar nicht gestoppt werden, und sicherlich gibt es in diesen Bereichen noch ungedeckten Bedarf. Die extensivere und effiziente Gestaltung dieser Maßnahmen scheint allerdings ebenfalls von einem weiteren Ausbau der Infrastruktur der Arbeitsverwaltung abzuhängen, da deren Implementation einen wesentlich höheren Informations-, Beratungs-, Betreuungs- und Verwaltungsaufwand erfordern. Darüber hinaus sind bei solchen Maßnahmen, sollen sie in Dauerbeschäftigung einmünden und weitere neue Träger stimulieren, andere finanzielle Konditionen erforderlich als bei den derzeitigen ABM: eine längere und degressive Finanzierung, für kleine Träger u.U. auch eine pauschale Vorfinanzierung, da Liquiditätsprobleme hier ein entscheidender Engpaß sein können. (Maier 1982).

Neben der weiteren Entwicklung dieser Maßnahmen sollten aber die gewissermaßen traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht vergessen werden, das gilt vor allem für größere Bau- und Erschließungsprojekte. ABM können hier größere Zukunfts-Investitionsprojekte mitfinanzieren, etwa im Bereich der

Fernwärmeenergie, der Verkabelung zum Ausbau der Telekommunikation, im sozialen bzw. öffentlichen Wohnungsbau sowie der Wohnungsmodernisierung, dem Bau von Trainings- und Übungswerkstätten, im Umwelt- und Landschaftsschutz. Diese Reorientierung zu ABM-Großprojekten verringert den Administrationsbedarf und verbessert entsprechend der Effizienzanalyse den Beschäftigungseffekt, da hier im höheren Maße Vorleistungen und Multiplikatoreffekte induziert werden. Da in der jetzigen Krise vor allem die Bauwirtschaft stark betroffen ist, wird diese Reorientierung von ABM auch von der Angebotseite her gestützt.

### Fußnoten

Für hilfreiche Anmerkungen am ersten Entwurf möchte ich mich bei folgenden Personen herzlich bedanken: Marlene Brockmann, Gert Bruche, Jobst Fiedler, Dietrich Garlichs, Hans Maier, Rolf Mutschler, Bernd Reissert, Fritz W. Scharpf, Klaus Semlinger, Arndt Sorge und Paul Windolf.

- 1) Die wichtigsten Gründe sind die kurz- und zum Teil auch mittelfristige Starrheit der Löhne nach unten, die tendenzielle Unterinvestition in Humankapital insbesondere von kleineren und mittleren Betrieben, die tendenzielle Unterinvestition in Sachkapital bei Investitionen mit längerfristigen Risiken.
- 2) Ich denke dabei etwa an das Modell des Science Court und verwandte Institutionen wissenschaftlicher Beratung, Entscheidungs- und Konsensvorbereitung; zu dieser Diskussion vgl. Dierkes/von Thienen 1977.
- 3) Diese Definition deckt sich weitgehend etwa mit Lampert 1980:3 und mit Kaufmann 1977:489 f., der allerdings den Begriff der Effektivität vorzieht. Bei der Beurteilung der Beschäftigungswirkung und der Kosten/Wirksamkeit verfare ich analog zu dem von Lampert eingeschlagenen Weg; die Berechnungen unterscheiden sich jedoch auf Grund von Modifikationen oder neueren Datenquellen. Das verbleibende Defizit dieser Arbeit, die Nichtberücksichtigung von interpersonellen und intertemporalen Nutzen-Kostenvergleichen, soll einer späteren Überarbeitung und Erweiterung vorbehalten bleiben.
- 4) Hier wird vor allem auf die traditionellen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik eingegangen, wie sie im Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) formuliert sind. Im weiteren Sinne zur Arbeitsmarktpolitik wären auch regulative Instrumente zu nennen wie Kündigungsschutz, Arbeitszeit- und Rentenrechtsregelungen, oder auch institutionelle Regelungen wie die Gestaltung der industriellen Beziehungen, der Mitbestimmung u.a.
- 5) Es fehlt hier vor allem an Langzeitstudien mit sorgfältig ausgewählten Kontrollgruppen. Darüber hinaus fehlt in der Bundesrepublik die amerikanische Tradition von Experimentalprogrammen, welche die Wirkungsforschung in den Vereinigten Staaten enorm vorangetrieben hat. Zum Stand und zur Entwicklung der Wirkungsforschung vgl. u.a. Kaufmann 1977 und Hellstern 1981.
- 6) Errechnet sich aus den BA-Ausgaben für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (1980: 9,65 Mrd. DM) und der jahresdurchschnittlichen Arbeitslosenzahl (1980: 889 000).

7) Vgl. Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB 4/1980); das Berufsförderungszentrum Essen unternimmt seit Jahren eigene Befragungen und kommt zu folgenden wesentlich positiven Ergebnissen:

- o Trotz erschwelter Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt führte die berufliche Umschulung zu Facharbeitern in hohem Maße zur Wiedereingliederung auf dem Arbeitsmarkt. Im Erhebungsjahr 1979 hatten 92 % derer, die 1 bis 2 Jahre vorher die Umschulung beendet hatten, eine Arbeitsstelle gefunden. 79 % waren im Umschulungs- oder umschulungsverwandten Beruf beschäftigt, 14 % im alten oder in einem fremden Beruf.
- o Konjunkturelle Einbrüche machen sich nur in der Phase der Wiedereingliederung bemerkbar.
  - Der Zeitraum der Stellensuche verlängert sich. 1972/73 hatten 85 % der umgeschulten Arbeitnehmer spätestens nach 3 Monaten eine Arbeitsstelle, 1977/78 waren es nur noch 70 %.
  - Umschüler, die während der Rezession 1974/75 auf den Arbeitsmarkt kamen, fanden zu einem etwas geringeren Anteil eine Arbeitsstelle (74 %) in ihrem umgeschulten Beruf als in den Jahren 1972/73 (89 %).
  - Der Anteil der Umschüler, die zu den verschiedenen Erhebungszeitpunkten noch oder wieder eine Arbeitsstelle suchten, erhöhte sich 1976 auf 14 % (1974 2 %), um danach wieder auf 6 % (1979) herabzusinken.

Die konjunkturellen Schwankungen der allokativen Effizienz sind plausibel; erstaunlich ist die noch relativ hohe allokativen Effizienz selbst in der Rezession 1974/75/76 (BfZ.Essen; Bericht Mai 1981).

- 8) Allerdings ist der Anteil der Maßnahmen mit zusätzlichen Darlehen in den vergangenen Jahren erheblich und kontinuierlich gesunken: 1975 wurden noch 38 % aller laufenden Maßnahmen zusätzlich mit Darlehen finanziert, 1977 waren es 11 % und 1980 nur noch 2,5 % (ANBA-Jahreszahlen 1980, S. 250 und eigene Berechnungen); entsprechend sank der Finanzierungsanteil von Darlehen von 35 % (1975) auf 8 % (1980) bzw. 6 % (1981) (Bundesanstalt für Arbeit, nachrichtlich).
- 9) In dieser Zahl ist die geschätzte Beschäftigungswirkung auch von Wintergeld, Schlechtwettergeld und beruflicher Rehabilitation enthalten.

- 10) In diesem Zusammenhang ist vor allem das Windhundverfahren im Sonderprogramm 1979/80 zu erwähnen, das der Effizienz des Programms insgesamt eher geschadet als genutzt hat (Scharpf u.a. 1982 im einzelnen). Auch die Eingliederungsbeihilfen sind in den Jahren 1977/78 in einigen Arbeitsämtern zu rasch hochgefahren worden, wurden danach dann aber gezielt wieder zurückgenommen.
- 11) So wurde beispielsweise auf der Grundlage der Regierungsbeschlüsse vom September 1981 vom Städtetag die Mehrbelastung der Gemeinden vor allem auf Grund höherer Sozialhilfe wegen Wegfalls von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe auf 1 Mrd. DM jährlich geschätzt (Karrenberg 1981:634). Diese Summe galt allerdings, bevor im Vermittlungsausschuß (Dez. 1981) auch die Sozialhilfe gekürzt wurde und der Wegfall der originären Arbeitslosenhilfe z.T. rückgängig gemacht wurde. Die Mehrbelastung der Kommunen ist jedoch - gegenüber den Schätzungen des Städtetages - immer noch auf rd. 500-750 Mio. DM jährlich einzuschätzen.
- 12) Vgl. Hanusch 1981, der für 1980 ca. 490 Mill. DM und für 1981 ca. 800 Mill. DM "ungewollte Überzahlungen" (= 14 % Mitnahme) ermittelte; so weit ich sehe, hat Hanusch jedoch die Kehrseite, nämlich "ungewollte Unterzahlungen", nicht ausreichend berücksichtigt. Ungewollte Überzahlungen ergaben sich vor allem bei Doppelverdienern auf Grund der Einkommensteuerprogression.
- 13) "Ungewollte Unterzahlungen" ergeben sich vor allem dadurch, daß Beiträge zur Arbeitslosenversicherung in der Regel von 13 Monatsgehältern im Jahr entrichtet, Leistungen aber häufig nur auf der Basis von 12 Gehältern gezahlt werden. Vgl. DIW 45/81.
- 14) Zum Beispiel von Übungswerkstätten vgl. die Arbeit von Semlinger/Pohl 1982.
- 15) Gerade die geringe Anzahl der offenen Stellen läßt den Zeitpunkt für die Einführung einer Meldepflicht als günstig erscheinen: Die Leistungsfähigkeit der Arbeitsämter im Hinblick auf Informationsverarbeitung läßt sich so dem zukünftig zu erwartenden höheren Stellenangebot anpassen.
- 16) Ein Indikator für einen höheren Verwaltungsaufwand pro ABM-Maßnahme ist die Teilnehmerzahl pro Maßnahme: Diese war 1975 noch 7,4 und fiel dann kontinuierlich auf 2,7 im Jahr 1980 (ANBA-Jahreszahlen 1980, S. 248/49, eigene Berechnungen).

### Literaturverzeichnis

- Autorengemeinschaft, "Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978 (insgesamt und regional). Entwicklung, Strukturprobleme, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1/1978, S. 50-67.
- Autorengemeinschaft, "Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1981 (insgesamt und regional)", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1/1981, S. 51-58.
- Bellingen, Knut, Die Effektivität der wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Bauwirtschaft der Bundesrepublik Deutschland, Dissertation der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln 1977.
- Bishop, John and Robert H. Haveman, "Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law be Repealed?", in: American Economic Review, Vol. 69, No. 2, 1979, S. 124-130.
- Bosch, Gerhard, "Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik", in: WSI-Mitteilungen, H. 11/1981, S. 667-679.
- Breuer, Wilhelm und Andrea Hellmich, Frauen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Eine empirische Untersuchung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Frauen in sieben Arbeitsamtsbezirken Nordrhein-Westfalens, Köln 1979: MAGS - Arbeit und Beruf 25.
- Browning, E.K. und J.M. Browning, Public Finance and the Price System, New York/London 1979: Macmillan/Collier.
- Bundesanstalt für Arbeit, Förderung der beruflichen Bildung. Ergebnisse der Teilnehmerstatistik, 1971 ff.
- Büchtemann, Chrisoph F. und Bernhard von Rosenblatt, "Arbeitslose 1978: Die Situation in der Arbeitslosigkeit", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1/1981, S. 22-38.
- Calame, André, Wirksamkeit und Kosten von Lohnsubventionsprogrammen: Erfahrungen in Großbritannien, Schweden und USA, Berlin 1980: IIM/80-1 (Internationales Institut für Management und Verwaltung).
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), "Einkommenseinbußen bei Arbeitslosigkeit", in: DIW-Wochenbericht, H. 45/1981, S. 511-520.
- Dierkes, Meinolf und Volker von Thienen, "Science Court - Ein Ausweg aus der Krise? Mittler zwischen Wissenschaft, Politik und Gesellschaft", in: Wirtschafts und Wissenschaft, H.4/1977, S. 2-14.



- Elster, Jon, Ulysses and the Sirens. Studies in rationality and irrationality, Cambridge et al. 1979: Cambridge University Press.
- Federal Employment Institute (Bundesanstalt für Arbeit), Employment Policy in Germany - Challenges and Concepts for the 1980s, Nürnberg 1980.
- Flexenhar, Hans Rolf, Kurzarbeit als Maßnahme der betrieblichen Anpassung, Frankfurt a.M. 1980: Harry Deutsch/Thun.
- Friedrich, Werner und Eugen Spitznagel, Wachstum, Beschäftigung und Investitionstätigkeit im verarbeitenden Gewerbe. Entwicklung einer wachstumsorientierten Unternehmenstypologie auf der Grundlage von Unternehmensbefragungen, Nürnberg 1981: BeitrAB 49.
- Garlichs, Dietrich und Friederike Maier, "Berufliche Weiterbildung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik", in: IIMV/Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.), Für eine aktive Arbeitsmarktpolitik: Berlin 1982, im Druck.
- Gramlich, E.M., Benefit-Cost Analysis of Government Programs, Englewood Cliffs 1981: Prentice Hall.
- Hanusch, Horst, "Arbeitslosenunterstützung: Ungewollte Überzahlungen und Verteilungswirkungen", Universität Augsburg 1981, Manuskript.
- Haveman, Robert H., "The Dutch Social Employment Program", in: John Palmer (ed.), Creating Jobs. Public Employment Programs and Wage Subsidies, Washington D.C. 1978, S. 241-276.
- Hellmich, Andrea und W. Breuer, S. Weimer, Zweiter Zwischenbericht zur Begleitforschung zum Schwerpunkt 3 (ABM) des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Köln 1981.
- Hellstern, Gert Michael, "The Working of Evaluation Research and Performance Measurement in Public Bureaucracies. Limits to Performance Measurement and Evaluation", Paper prepared for the Conference on Guidance, Control and Performance Evaluation in the Public Sector in Bielefeld, Oct. 1981: ZiF.
- Hofbauer, Hans, "Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1/1979, S. 42 ff.
- Hofbauer, Hans, "Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3/1981, S. 246-59.

- Hoppe, Werner, "Statistik - richtig oder falsch? Zur Mißbrauchs-Diskussion um Arbeitslosmeldung und AFG-Leistungen", in: Sozialer Fortschritt, 30. Jg., H. 5/1981, S. 97-103.
- IAB-Kurzbericht Kostenvergleich zwischen ABM und Arbeitslosigkeit für das Jahr 1981, Nürnberg, 27.2.1981 (intern).
- Kaldor, Nicholas, "Wage Subsidies As A Remedy For Unemployment", in: The Journal of Political Economy, Vol. 44, No. 6/1936, S. 721-742.
- Karrenberg, Hanns, "Konsolidierungsbemühungen des Bundes - Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte", in: Der Städtetag, H. 10/1981, S. 629-635.
- Kaufmann Franz X., "Zur Problematik der Effektivität und ihrer Erfassung im Bereich der sozialen Sicherung", in: B. Külp, H.-D. Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977: Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N.F., Bd. 92/II.
- Kühl, Jürgen, "Das Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz - AFKG", in: Arbeit und Beruf, H. 9/1981, S. 268-270.
- Lampert, Heinz, "Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik", Referat anlässlich des Internationalen Symposiums 1980 "Alternativen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik" in Augsburg, Juli 1980.
- Maier, Hans E., "Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Mittel aktiver Arbeitsmarktpolitik in den 1980er Jahren", in: IIMV/Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.), Für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1982: Campus, im Druck.
- Peters, Aribert und Günther Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Berlin 1982: IIM/LMP 82-1 (Internationales Institut für Management und Verwaltung).
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman, Sonia R. Wright, Evaluation. A Systematic Approach, Beverly Hills, London 1979: Sage Publications.
- Scharpf, Fritz W. und Günther Schmid, "Forschungsprogramm 'Arbeitsmarktpolitik' am Wissenschaftszentrum Berlin: Ansätze zur vergleichenden Wirkungsanalyse", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 14. Jg., H. 3/1981, S. 224-236.
- Scharpf Fritz W. und Dietrich Garlichs, Friederike Maier, Hans Maier, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt 1982: Campus.

- Schettkat, Ronald und Klaus Semlinger, Eine statistisch-mathematische Darstellung und Analyse der Beschäftigungsproblematik Behinderter, Berlin 1982: IIM/LMP 82 - X (Internationales Institut für Management und Verwaltung):
- Schmid, Günther und Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein i.Ts. 1980: Anton Hain.
- Schmid, Günther, The Impact of Selective Employment Policy: The Case of a Wage-Cost Subsidy Scheme in Germany 1974-75, in: The Journal of Industrial Economics 27, 4, 1979.
- Schmid, Günther, Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik. Empirische und theoretische Analysen zur Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Königstein, 1980 (1980a).
- Schmid, Günther, Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes. Ein politisch-ökonomischer Ansatz gesellschaftlicher Steuerungs- und Entscheidungshierarchien und darauf bezogener Instrumente staatlicher Steuerung des Arbeitsmarktes, IIM/dp 80-40 (1980b).
- Schmid, Günther, "Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik. Eine vergleichende Analyse ihrer Entwicklung und Beschäftigungswirkung", in: IIMV/Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.), Für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1982: Campus, im Druck.
- Schultz-Wild, Rainer, Betriebliche Beschäftigungspolitik in der Krise, Frankfurt a.M. und New York 1978: Campus.
- Semlinger, Klaus, Karin Lücker (Projektleitung G. Schmid), Erfolgsbedingungen und Wirksamkeit der Wiedereingliederung von ungelernten und längerfristig Arbeitslosen. Eine Untersuchung der betrieblichen Akzeptanz der Vermittlungsförderung im Schwerpunkt 2 des Sonderprogramms vom 16. Mai 1979, Berlin 1982: IIM/LMP 82 - 4 (Internationales Institut für Management und Verwaltung).
- Semlinger, Klaus und Kar-Heinz Pohl, Übungswerkstätten als Instrument adressatenorientierter Arbeitsmarktqualifizierung, Berlin 1982: IIM/LMP 82 - (Internationales Institut für Management und Verwaltung).
- Spitznagel, Eugen, "Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)", in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4 (1979), S. 198-216.
- Spitznagel, Eugen, Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) - Eine empirische Analyse, Nürnberg 1980: BeitrAB 45.