

Schmid, Günther

**Working Paper — Digitized Version**

## Arbeitsmarktpolitik im Wandel: Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

WZB Discussion Paper, No. IIM LMP 87-17

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1987) : Arbeitsmarktpolitik im Wandel: Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, WZB Discussion Paper, No. IIM LMP 87-17, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/82959>

**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 87 - 17

## ARBEITSMARKTPOLITIK IM WANDEL

Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes  
und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik  
in der Bundesrepublik Deutschland

Günther Schmid

**Forschungsschwerpunkt  
Arbeitsmarkt und  
Beschäftigung (IIMV)**

**Research Unit  
Labour Market and  
Employment (IIM)**

**discussion papers**

W 2 1987, 17

discussion papers

IIM/LMP 87 - 17

**ARBEITSMARKTPOLITIK IM WANDEL**

Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes  
und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik  
in der Bundesrepublik Deutschland

Günther Schmid

unter Mitarbeit von  
Rita Kempfer und Günter Wignanek

Fallstudie im Rahmen eines Vergleichs der  
Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktdynamik  
in der Bundesrepublik Deutschland, Schweden  
und den USA. Die Fallstudie liegt auch in  
englischer Fassung vor.

Dezember 1987

ISSN Nr. 0722 - 673X

**Forschungsschwerpunkt  
Arbeitsmarkt und  
Beschäftigung (IIMV)**

**Research Unit  
Labour Market and  
Employment (IIM)**

## **Zusammenfassung**

Diese Studie ist eine Bestandsaufnahme der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Wirksamkeit unter den sich verändernden Arbeitsmarktbedingungen der 70er und 80er Jahre. Nach einem kurzen Überblick über den historischen Hintergrund und über die institutionellen Rahmenbedingungen (Kapitel 1) werden die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik und die entsprechenden finanziellen Aufwendungen im Konjunkturverlauf dargestellt (Kapitel 2). Anschließend werden die wichtigsten Veränderungen von Arbeitsangebot und -nachfrage zusammengefaßt (Kapitel 3). Die Aufmerksamkeit wendet sich dann den Löhnen und der Mobilität zu. Allerdings mangelt es gerade in diesem zentralen Bereich der Arbeitsmarktdynamik an empirisch gesicherten Erkenntnissen (Kapitel 4). Dagegen gibt es zur Struktur und zur Dynamik (und damit zu den Verteilungswirkungen) der Arbeitslosigkeit umfangreiches empirisches Material (Kapitel 5). Im anschließenden Kapitel werden die empirisch verfügbaren wie theoretisch plausiblen Belege zur Beschäftigungs- und Kostenwirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zusammengestellt (Kapitel 6). Die Studie endet mit Überlegungen zu den politisch-institutionellen Barrieren für einen offensiveren Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik und den Möglichkeiten ihrer Überwindung (Kapitel 7). Zusätzliches statistisches Material zur Verdeutlichung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in den letzten 20 Jahren ist in einem Anhang zusammengestellt.

## **Abstract**

This study is an inventory of labour market policy under the changing labour market conditions in the 1970's and 80's. After a short overview about the historical background and the institutional framework (chapter 1), the instruments of German labour market policy and the corresponding expenditures are described (Chapter 2). A summary of the most important changes in labour supply and demand follows (chapter 3). Attention, then, is given to wages and mobility. However, there is considerable lack of scientifically confirmed knowledge in this central area of labour market dynamics (chapter 4). On the other hand, rich empirical evidence on the structure and dynamic (and consequently on the distributional impact) of unemployment is available (chapter 5). In the following chapter, empirical and theoretical evidence concerning the employment impact and the cost-efficiency of labour market programmes is collected (chapter 6). The study ends with reflections on political and institutional barriers to an offensive use of active labour market policy and on the possibilities to overcome these barriers (chapter 7). Additional statistical material on the German economy and the labour market during the last 20 years is presented in an appendix.

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b>	<b>Seite</b>
<b>Einleitung</b>	1
<b>1. Historischer Hintergrund und institutionelle Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik</b>	4
1.1 Lohnpolitik und "Konzertierte Aktion"	4
1.2 Neo-Keynesianische Nachfragesteuerung	5
1.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik und Regulierung des Arbeitskräfteangebots	7
<b>2. Instrumentarium und quantitative Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik</b>	12
2.1 Instrumente der "passiven Arbeitsmarktpolitik"	12
2.2 Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik	14
2.3 Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik im Konjunkturverlauf	18
<b>3. Entwicklungstendenzen bei Angebot und Nachfrage des Arbeitsmarktes</b>	28
3.1 Entwicklung des Arbeitskräfteangebots	29
3.2 Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage	32
<b>4. Veränderungen in der Arbeitsmarktdynamik</b>	36
4.1 Die Beveridge-Kurve	36
4.2 Lohnflexibilität	41
<b>5. Struktur und Dynamik der Arbeitslosigkeit</b>	46
5.1 Steigende Dauer der Arbeitslosigkeit	46
5.2 Die sozio-demographische Verteilung der Arbeitslosigkeit	50
5.3 Auslösende Faktoren der Arbeitslosigkeit	53

5.4	Arbeitslosigkeit nach Qualifikationsmerkmalen	58
5.5	Dynamik der Arbeitslosigkeit in verschiedenen Altersgruppen	61
5.6	Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Rentenversicherung	64
<b>6.</b>	<b>Ergebnisse der aktiven Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>68</b>
6.1	Ausgabenentwicklung und Teilnehmerstruktur	68
6.2	Förderung der beruflichen Bildung	74
6.2.1	Ist berufliche Bildung wirksam?	76
6.2.2	Was können wir aus den Erfahrungen lernen?	84
6.3	Lohnkostenzuschüsse für "schwervermittelbare" Arbeitslose	87
6.4	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	91
6.5	Kosten-Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik	95
<b>7.</b>	<b>Institutionelle und politische Barrieren aktiver Arbeitsmarktpolitik</b>	<b>104</b>
	<b>Literaturhinweise</b>	<b>112-119</b>
	<b>Anhang</b>	<b>120-137</b>

## **ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

<b>ABM</b>	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
<b>AFG</b>	Arbeitsförderungsgesetz
<b>AFKG</b>	Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz
<b>ALG</b>	Arbeitslosengeld
<b>ALHi</b>	Arbeitslosenhilfe
<b>ANBA</b>	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
<b>BA</b>	Bundesanstalt für Arbeit
<b>BIP</b>	Bruttoinlandsprodukt
<b>BSP</b>	Bruttosozialprodukt
<b>EB</b>	Eingliederungsbeihilfen
<b>EZ</b>	Einarbeitungszuschüsse
<b>FuU</b>	Fortbildung und Umschulung
<b>IAB</b>	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (BA Nürnberg)
<b>Kug</b>	Kurzarbeitergeld
<b>WiSta</b>	Wirtschaft und Statistik

## VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle 1:	Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik in absoluten Zahlen (nominal und real), in % des BIP und im Vergleich zur Arbeitslosenquote (1965-86)	20
Tabelle 2:	Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger (Jahresdurchschnittszahlen), Leistungsempfänger-Quoten	24
Tabelle 3:	Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (in Mrd. DM) (1965-1986)	26
Tabelle 4:	Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen (Anzahl der Personen in 1000 und %-Anteil der Sektoren an der Gesamtwirtschaft)	34
Tabelle 5:	Qualifikationsstruktur ziviler Beschäftigter 1976-2000 (%-Anteile an allen Beschäftigten)	35
Tabelle 6:	Komponenten der Varianz von Lohnsätzen	44
Tabelle 7:	Zahl der offenen Stellen und der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitslosenfälle, in tausend, Dauer der offenen Stellen und Dauer der Arbeitslosigkeit	48
Tabelle 8:	Arbeitslose nach der Dauer der Arbeitslosigkeit 1977-1986, absolut und in % (Ende September)	49
Tabelle 9:	Demographische Verteilung der Arbeitslosigkeit 1985 im Vergleich zu 1973 und 1975	52
Tabelle 10:	Auslösende Bedingungen der Arbeitslosigkeit 1975-1985 (jeweils Bestand Ende September) absolut und in %	54
Tabelle 11:	Arbeitslosenquoten der Jahre 1975, 1980, 1983 und 1985 nach anteiligen Strukturmerkmalen in % (Ende September)	55
Tabelle 12:	Zugänge an Arbeitslosen, die vor der Arbeitslosmeldung abhängig beschäftigt waren nach der Beendigungsart ihres letzten Beschäftigungsverhältnisses in Prozent	57
Tabelle 13:	Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 bis 1980 (jeweils Ende September)	60
Tabelle 14:	Strukturdynamik der Arbeitslosigkeit in verschiedenen Altersgruppen 1981-1985	62



Tabelle 15: Verteilung der Rentenzugänge auf Rentenarten in absoluten Zahlen und %-Anteil an den Versicherungsrenten insgesamt	67
Tabelle 16: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik getrennt nach ausgewählten Maßnahmen 1970-1986, in Millionen DM und %	70
Tabelle 17: Zahl der Teilnehmer in den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem AFG in Tausend	73
Tabelle 18: Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung nach Art der Maßnahme	78
Tabelle 19: Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung nach Merkmalen der Teilnehmer	78
Tabelle 20: Kosten-Wirksamkeitsanalyse verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den Jahren 1974-1985	98
Tabelle 21: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesregierung für aktive (Angebots- und Nachfrageorientiert) und passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, in absoluten Zahlen und in % (1965-1986)	121
Tabelle 22: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik getrennt nach Maßnahmen in % (1965-1986)	122
Tabelle 23: Entwicklung des Aktivitätsgrades der Arbeitsmarktpolitik 1965-1986: Anteilswerte der "aktiven" und "passiven" Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben	123
Tabelle 24: Grunddaten zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik Deutschland I	124
Tabelle 25: Grunddaten zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik Deutschland II	125
Tabelle 26: Grunddaten zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik Deutschland III	126
Tabelle 27: Erwerbsquoten nach Altersgruppen 1965-85: Männer, Frauen, Ingesamt-Quoten	127
Tabelle 28: Erwerbsquoten nach Altersgruppen 1965-85: Unverheiratete Frauen, Verheiratete Frauen, Ingesamt-Quoten	128
Tabelle 29: Sektorale Lohnstrukturen im Vergleich BRD/USA	129

Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtige Einkommen pro Beschäftigungstag 1976-1981 in DM	130
Tabelle 31: Berufliche Situation zwei Jahre nach Beendigung der beruflichen Weiterbildung bei Personen, die 1982 eine Maßnahme (ohne Deutschlehrgänge und ohne Maßnahmen nach § 41a AFG) im Vollzeit-Unterricht beendet und in den zwei Jahren danach keine weitere Maßnahme begonnen haben, in Abhängigkeit vom Ergebnis der Maßnahme, der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme und weiteren Merkmalen (in %)	131
Tabelle 32: Entwicklung der Erwerbsquote, der Arbeitslosenraten und des Anteils der in Arbeitsmarktpolitik-Programmen involvierten Personen 1970-1985	132

## VERZEICHNIS DER SCHAUBILDER

Schaubild 1:	Ausgaben insgesamt, aktive und passive Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik (in Mrd. DM und in Preisen von 1980), und Arbeitslosenquote 1965-1986	21
Schaubild 2:	Angebots- und nachfrageorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik	23
Schaubild 3:	Ausgaben für "aktive" und "passive" Arbeitsmarktpolitik in Prozent der Gesamtausgaben	27
Schaubild 4:	Erwerbsquoten nach Altersgruppen und Geschlecht 1965-1985	31
Schaubild 5:	Verhältnis Arbeitslosenquote zu Quote der offenen Stellen 1961-1983 unter Verwendung offizieller und korrigierter Daten	37
Schaubild 6:	Lohnrelationen nach Sektoren und Qualifikationen 1984	45
Schaubild 7:	Arbeitslosenquote nach Ausbildungsniveau	59
Schaubild 8:	Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (ohne betriebliche Einarbeitung) in % der Arbeitslosen und Teilnehmer 1975-1985 (Ende September)	79
Schaubild 9:	Veränderung der (Real-)Ausgaben für aktiven Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den Veränderungsraten der Arbeitslosigkeit	133
Schaubild 10:	Veränderung der (Real-)Ausgaben für passiven Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den Veränderungsraten der Arbeitslosigkeit	134
Schaubild 11:	Zur Veränderung der intersektoralen Lohn- und Gehaltsstruktur in der Industrie der Bundesrepublik Deutschland	135
Schaubild 12:	Zur Entwicklung der Verdienstrelationen zwischen Männern und Frauen in der Industrie der Bundesrepublik Deutschland	136
Schaubild 13:	Zur Entwicklung der intrasektoralen Lohn- und Gehaltsstruktur in der Industrie der Bundesrepublik Deutschland	137

## **EINLEITUNG**

Die Arbeitsmarktpolitik war in der Ära der Vollbeschäftigung in den 50er und 60er Jahren nur ein Thema am Rande. Über die Arbeitsvermittlung und Beratungstätigkeit hinaus war die Aktivität der Arbeitsämter weitgehend auf saisonale Maßnahmen beschränkt. Außerdem wurden in bescheidenem Umfang regional- und industriepolitische Maßnahmen unterstützt. Die von den schwedischen Gewerkschaftsökonomen Gösta Rehn und Rudolf Meidner entwickelte Idee, "aktive Arbeitsmarktpolitik" instrumentell zur Drosselung der Inflation und zur Unterstützung des Strukturwandels bei solidarischer Lohnpolitik einzusetzen, fand keinen Nährboden in der deutschen Debatte (Meidner/Hedborg 1984). Erst die Rezession 1966/67 und der Eintritt der Sozialdemokraten in die "Große Koalition" führten mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahr 1969 zu einer Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik. Zu dieser Zeit und bis Mitte der 70er Jahre waren die Politiker jedoch mehr um Arbeitskräftemangel denn um Arbeitskräfteüberschuß besorgt (Bundesanstalt für Arbeit 1974: 30f; Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1974: 5). Folgerichtig zielten daher die gesetzlichen und institutionellen Reformen vor allem auf die Förderung der beruflichen Mobilität und auf die Aktivierung unausgeschöpfter Reserven des Arbeitskräftepotentials.

Seit Mitte der 70er Jahre haben sich die Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes radikal geändert. Die jährliche durchschnittliche Arbeitslosenzahl stieg von 150.000 (1970) auf eine Million (1975), stabilisierte sich dann zeitweise auf einem Niveau von 900.000, schnellte Anfang der 80er Jahre auf ein nie für möglich gehaltenes Niveau von mehr als zwei Millionen und stabilisierte sich dann trotz eines länger anhaltenden Konjunkturaufschwungs (freilich mit geringen Wachstumsraten) bei einem Niveau von etwa 2,2 Millionen, d.h. bei einer Arbeitslosenquote von - je nach Meßkonzept - 8 bis 10 Prozent. Gleichzeitig fiel das Niveau der Beschäftigung in diesem Zeitraum (1970-1985) von 26,1 auf 25 Millionen.

Ist die Arbeitsmarktpolitik am Ende "ihres Lateins"? Oder hat sie gar zu dieser miserablen Arbeitsmarktlage selbst beigetragen, wie der provokative Untertitel eines vor einigen Jahren erschienenen Buches "Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik" suggeriert (Soltwedel 1984)? Was kann eine Konzeption der Arbeitsmarktpolitik, die Ende der 60er Jahre, also gewissermaßen für eine "Schönwetterperiode", formuliert wurde, zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit beitragen? Paßt diese Arbeitsmarktpolitik noch zu den veränderten Bedingungen des Arbeitsmarktes?

Die gegenwärtig weit verbreitete Resignation gegenüber der "Geißel der Arbeitslosigkeit" und die Umstrittenheit arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Konzepte bieten Anlaß zu einer Bestandsaufnahme der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Wirksamkeit unter den sich radikal verändernden Arbeitsmarktbedingungen der 70er und 80er Jahre. Das Ziel der nachfolgenden Studie ist bescheiden: Sie möchte an die institutionellen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland erinnern, die wichtigsten Erkenntnisse über Struktur und Dynamik von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung zusammenfassen und die verfügbaren Erkenntnisse über die Beschäftigungswirkung, Verteilungswirkung und Kostenwirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik aufzeigen. Die Studie richtet sich nicht in erster Linie an das wissenschaftliche Fachpublikum, sondern an den politisch interessierten Leser, der sich einen Überblick verschaffen und ein Urteil anhand wissenschaftlich abgesicherter Erkenntnisse und umfassender Informationen bilden möchte.

Das Fazit lautet: Es liegt nicht, wie vielfach unterstellt wird, am Mangel an Konzepten und Ideen, daß viele Menschen keine Arbeit finden. "Arbeit für alle ist möglich" (Matzner u.a. 1987). Es liegt vielmehr am mangelnden politischen Willen zu einer Vollbeschäftigungsstrategie, die konsequent erfolgreiche und erprobte Konzepte in die Tat umsetzt, und es liegt am Mangel an institutionellen Reformen, die erfolgversprechenden Konzepten eine Chance der Verwirklichung einräumen.

Es gibt jedoch nicht **den einen** Weg aus der Arbeitslosigkeit. Mehrere Ansätze müssen zu einem stimmigen Gesamtkonzept zusammengeführt werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist ein wesentliches Element eines solchen Gesamtkonzeptes. Unsere zentrale These lautet: Nicht nur in der "Schönwetterperiode" des Arbeitsmarktes, auch und gerade in einer schwierigen Zeit weltwirtschaftlicher Turbulenzen und technisch umwälzender Veränderungen kann aktive Arbeitsmarktpolitik einen wesentlichen Beitrag zur erfolgreichen Anpassung und Modernisierung der Volkswirtschaft leisten, ohne die durch Massenarbeitslosigkeit bedingte volkswirtschaftliche Verschwendung und die sozialen Katastrophen vieler Menschen in Kauf zu nehmen. Die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik sind zwar beschränkt, aber noch nicht ausgeschöpft.

Neben einer beschleunigten Verkürzung der Arbeitszeit und der Schaffung institutioneller Voraussetzungen sozial verträglicher Flexibilisierung der Arbeitszeit, sind Geld-, Finanz- und Industriepolitik die Hauptadressaten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Globale Beschäftigungspolitik, Arbeitszeitverkürzung und Industriepolitik bedürfen jedoch - mehr denn je - einer flankierenden Unterstützung durch Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Einem offensiveren Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik stehen in der Bundesrepublik jedoch politisch-institutionelle Barrieren entgegen.\*

---

\* Für kritische Anregungen danke ich Hans-Jörg Herr, Ellen-Ruth Schneider und besonders Bernd Reissert. Brigitte Müller und Udo Niemann danke ich für umsichtige und unermüdliche Textverarbeitung.

## **1. HISTORISCHER HINTERGRUND UND INSTITUTIONELLE RAHMENBEDINGUNGEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK IN DER BUNDESREPUBLIK**

Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland beruht historisch auf drei Säulen:

- (1) der Lohnpolitik in Verbindung mit Ansätzen einer "konzertierten Aktion",
- (2) dem Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, das idealtypisch als neo-keynesianisches Instrument der Nachfragesteuerung fungieren soll,
- (3) dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969, das zum einen als Basis für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen dient und zum anderen die sozialpolitische sowie administrative Regulierung des Arbeitskräfteangebots unterstützt.

### **1.1 Lohnpolitik und "Konzertierte Aktion"**

Nach dem 2. Weltkrieg wurden die Gewerkschaften als Einheitsgewerkschaften nach dem Industrieprinzip neu gegründet. Der Grundsatz "ein Betrieb - eine Gewerkschaft" ließ sich jedoch nicht immer verwirklichen. Der Geltungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes von 1952 wurde auf die Privatwirtschaft beschränkt, und mit der Deutschen Angestelltengewerkschaft (DAG), dem Deutschen Beamtenbund (DBB) sowie dem Christlichen Gewerkschaftsbund (CGB) kamen berufständische Elemente in die Gewerkschaftsbewegung, die allerdings von geringer Bedeutung sind (Adamy/Steffen 1985: 17ff.). Industrieweite Kollektivverhandlungen finden in der Regel auf regionaler Ebene statt. Die Strategien für die Verhandlungen über Löhne und Arbeitsbedingungen werden jedoch überwiegend von den Vorstandsetagen der 17 nationalen Industrieverbände kontrolliert, wobei die beiden stärksten Gewerkschaften (IG-Metall, ÖTV) meist die Lohnführerschaft übernehmen. Die Tarifabschlüsse haben gewöhnlich eine Laufzeit von einem Jahr und können deshalb der ökonomischen Entwicklung rasch angepaßt werden. Obwohl der durchschnittliche Organisationsgrad im internationalen Vergleich eher niedrig einzustufen ist (etwa 40 %; vgl. Streeck 1987), gibt es einen weiteren Zentralisierungseffekt durch die Ver-

bindlichkeitserklärung der Lohnabschlüsse, die (gewöhnlich, jedoch nicht immer) die bundesweite Anerkennung der Ergebnisse der Lohnverhandlungen zur Folge haben. Im Gegensatz zu Schweden gibt es auf lokaler oder betrieblicher Ebene keine weiteren "Lohnrunden", die zu dezentral induzierten Lohndrifts und zu Lohnwettbewerb führen könnten.

Um ein aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmensverbände zu erreichen, wurde die "Konzertierte Aktion" Ende der 60er Jahre vom damaligen Wirtschaftsminister Schiller ins Leben gerufen. Das hochkarätige Diskussionsforum hatte jedoch keine Befugnisse und diente lediglich zum Austausch der jeweiligen Einschätzungen über die gegenwärtige und zukünftige volkswirtschaftliche Entwicklung (Kern 1973). Als Reaktion auf die Verfassungsbeschwerde der Arbeitgeber Ende Juni 1977 gegen das Mitbestimmungsgesetz von 1976 beteiligte sich der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) nicht mehr an Sitzungen der Konzertierte Aktion. Auf einem informellen Niveau gibt es jedoch gelegentlich noch Gespräche zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierung, die jedoch nicht die Intensität der österreichischen oder schwedischen Sozialpartnerschaft haben. Vor allem das System der branchenzentrierten Lohnfestsetzung, in geringerem Maße die Konzertierte Aktion und die bis 1982 bestehende partielle Identität zwischen Regierungsvertretern und Gewerkschaftsmitgliedern führten zu selbstauferlegten Lohnzurückhaltungen. Zudem verfolgte einerseits die (im Gegensatz z.B. zu Schweden) autonome Bundesbank eine restriktive Geldpolitik, da sie der Inflationsbekämpfung die höchste Priorität einräumte (Scharpf 1987: 190, 253ff.). Andererseits schwächte der rasante Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der 80er Jahre die Position der Gewerkschaften gegenüber ihren Verhandlungs- und Gesprächspartnern.

## **1.2 Neo-Keynesianische Nachfragesteuerung**

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, das unter dem Eindruck der Rezession von 1966/67 zustande kam, stellt die rechtliche Grundlage für eine antizyklische Konjunkturpolitik dar. Als grundsätzliche



Aufgabe für die Wirtschafts-, Geld- und Finanzpolitik von Bund und Ländern schreibt das Stabilitätsgesetz die Orientierung am "magischen Viereck" (Preisstabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, Vollbeschäftigung, Wachstum) vor. Dem Staat wurde erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland die Rolle zugewiesen, aktiv in das Wirtschaftsleben einzugreifen, beispielsweise durch "deficit spending". Dafür ist im Gesetz eine Konjunkturausgleichsrücklage vorgesehen, in die bei einem Nachfrageüberhang Mittel eingestellt werden sollen, die im Falle einer wirtschaftlichen Abschwächung für zusätzliche Ausgaben zu verwenden sind. Ferner wurde die Bundesregierung verpflichtet, jährlich im Januar einen Jahreswirtschaftsbericht dem Bundestag und Bundesrat vorzulegen. Zudem schreibt das Gesetz die Bildung eines Konjunkturrates vor, dem Mitglieder der Bundesregierung, der Länder und der Gemeinden angehören, um ihre haushaltspolitischen Maßnahmen miteinander abzustimmen.

Das im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz vorgesehene neo-keynesianische Instrumentarium wurde jedoch in den Folgejahren den Hoffnungen, die darin gesetzt waren, nicht gerecht und z.T. auch gar nicht angewandt. Geld- und Finanzpolitik spielten zum Teil entgegengesetzte Rollen, und die staatliche Finanzpolitik selbst war manchmal widersprüchlich. Anfänglich erfolgte die Anwendung des Gesetzes noch lehrbuchgemäß: "deficit spending" während der Rezession 1966/67 und Erhöhung der Steuern während der Boomphase 1972/73. Seit der Rezession 1974/75 liefen jedoch die beschäftigungspolitischen Aktionen nicht mehr parallel: einerseits wurden nachfrageeinschränkende Maßnahmen ergriffen (Kürzung der öffentlichen Ausgaben, Erhöhungen der Mehrwertsteuer und anderer Verbrauchssteuern, Erhöhung der Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit), andererseits Nachfrageimpulse gegeben (Maßnahmen zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum, insbesondere Förderung der Bauwirtschaft, Zukunftsinvestitionsprogramme zur Verbesserung der Infrastruktur ebenso wie Steuererleichterungen und Investitionssubventionen). Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzt die gesamten staatlichen Einnahmемinderungen zwischen 1975 und 1979 auf 37,3 Mrd. DM und das Volumen der zusätzlichen Ausgaben auf 20 Mrd. DM. Die durch das Haushaltsstrukturgesetz 1975

vorgenommenen Ausgabenkürzungen beliefen sich auf 21,5 Mrd. DM und überstiegen damit die gesamten Ausgaben für gleichzeitige Konjunktur- und Wachstumsförderung.

Die bis 1979 durchgeführten konjunkturellen Haushaltsmaßnahmen führten zusammen mit den Steuersenkungen zu einem dramatischen Anstieg der Verschuldung. Die zweite Erdölkrise und der daraus folgende Nachfrageabfluß auf Grund der erhöhten Ölpreisrechnungen, die Hochzinspolitik in den USA, welche die Realzinsen weltweit in die Höhe trieb und somit die Investition bremste, sowie das für deutsche Verhältnisse riesige Loch in der Zahlungsbilanz (1980/81) schränkten die Option expansiver Nachfragesteuerung in den 80er Jahren weiter ein.

Warum die Arbeitslosigkeit während der 70er Jahre trotz restriktiver Geldpolitik und teils widersprüchlicher Finanzpolitik im Vergleich zu anderen industrialisierten Ländern gering blieb, darauf gibt die dritte Säule der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik eine Antwort.

### **1.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik und Regulierung des Arbeitskräfteangebots**

Wenn man die dritte "Säule" näher betrachtet, dann muß man zwischen der administrativen Regulierung des (insbesondere ausländischen) Arbeitsangebots und den Auswirkungen der Sozialpolitik auf das Arbeitsangebot einerseits (a) und den aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen andererseits (b) unterscheiden.

#### **(a) Angebotreduzierende Maßnahmen**

Im November 1973 wurde der Zuzug von ausländischen Arbeitnehmern aus Nicht-EG-Ländern durch Verschärfung der Bestimmungen über Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis gestoppt. Im Ergebnis führte diese Politik zwischen September 1973 und September 1977 zu einem Rückgang der ausländischen Arbeitnehmer um 700.000, d.h. ungefähr um 2,7 % der Erwerbspersonen. Darüber hinaus erfolgte keine Förderung der Frauen-

erwerbstätigkeit, wie beispielsweise in Schweden und den U.S.A. Im gleichen Zeitraum stieg die Partizipationsrate der Frauen nur leicht von 48,4 auf 48,9 % an. Schließlich wurde die flexible Altersgrenze sowohl durch die staatliche Sozialpolitik wie auch durch die Personalpolitik von Unternehmen gefördert, was zu einer beachtlichen Reduzierung der Partizipationsrate von älteren Arbeitnehmern führte (Bruche/Casey 1982). Der kombinierte Effekt dieser Maßnahmen führte zu einer substantiellen Reduzierung der Erwerbspersonenzahl zwischen 1973 und 1977 von etwa 1,4 Millionen. Ohne diese Maßnahmen wären die Arbeitslosenzahlen schon damals dramatisch gestiegen. In den späten 70er Jahren stieg die Beschäftigung um 700.000, sicherlich auch auf Grund des keynesianischen "Zukunftsinvestitionsprogramms" und spezieller arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Dieser Beschäftigungsanstieg war jedoch schnell durch die zweite große Rezession 1981/82 kompensiert worden. Da die oben beschriebene Möglichkeit des "Angebotspuffers" (Ausländer, Frauen, ältere Personen) nahezu "erschöpfend" ausgenutzt war, drückte sich der Nachfragerückgang nach Arbeitskräften Anfang der 80er Jahre schnell in offener Arbeitslosigkeit aus.

#### **(b) Organisation und Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

Raum für aktive arbeitspolitische Maßnahmen wurde mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes 1969 geschaffen. Dieses Gesetz ähnelt dem schwedischen Modell im Hinblick auf die Politikziele einschließlich beruflicher Weiterbildung, Umschulung und Beschäftigungsunterstützung. Es gibt jedoch auch erhebliche Differenzen. Im Gegensatz zu Schweden und den U.S.A. wurde das System der Arbeitslosenunterstützung nicht von der aktiven Arbeitsmarktpolitik getrennt. Beide Maßnahmen werden aus den Beiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Unternehmer und Arbeitnehmer sind mit gleichen Anteilen beteiligt: der Beitragssatz beträgt zur Zeit 4,6 % der Löhne bis zur Beitragsbemessungsgrenze. Bei steigender Arbeitslosigkeit wachsen die Ausgaben für Arbeitslosengeld, während gleichzeitig die Beiträge an die Bundesanstalt sinken und sich damit der finanzielle Spielraum für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verengt. Übersteigen die lau-

fenden Ausgaben der Bundesanstalt die laufenden Einnahmen, muß das Defizit aus Bundesmitteln abgedeckt werden, falls die Rücklagen der Bundesanstalt nicht ausreichen. Ursprünglich war der Beitragsfonds als Mittel zur zyklischen Stabilisierung gedacht: Reserven sollten in Boomphasen angehäuft werden, um in Rezessionsphasen für gegenzyklische Arbeitsmarktpolitik abgebaut zu werden. Dieses Konzept setzt voraus, daß Boomphasen und Rezessionsphasen ausgeglichen sind; für Perioden andauernder "Wachstumsschwäche" ist es jedoch nicht tauglich.<sup>1</sup>

Die durch das AFG eingeführte Arbeitsmarktpolitik obliegt der Bundesanstalt für Arbeit. Die Bundesanstalt für Arbeit ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Sie ist seit 1969 die Nachfolgerin der 1927 geschaffenen Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung sowie der 1952 errichteten Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Repräsentanten der Arbeitnehmer (Gewerkschaften), Arbeitgeber und Gebietskörperschaften agieren als ehrenamtliche Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane und gestalten die Politik der Bundesanstalt auf lokaler, regionaler und zentraler Ebene. Die Bundesanstalt ist unterteilt in neun Landesarbeitsämter, 146 Arbeitsämter und etwa 600 Nebenstellen. Die Landesarbeitsämter koordinieren die Arbeit der Arbeitsämter und sind für deren Politik verantwortlich; der Verwaltungsbereich umfaßt für gewöhnlich ein oder zwei Bundesländer; der größere Flächenstaat Bayern ist in zwei Landesarbeitsamtsbezirke geteilt. Den Arbeitsämtern kommt bei der Durchführung der Maßnahmen die Hauptaufgabe zu, wobei sie ständig oder gelegentlich von den Zweigstellen unterstützt werden. Die durchschnittliche Größe der AA-Bezirke belief sich 1984 ausgedrückt in zivilen Erwerbspersonen auf 185.500. Die Zahl der Beschäftigten der Bundesanstalt insgesamt betrug 61.566; das Verhältnis der zivilen Erwerbspersonen pro Kopf der Bundesanstalt-Beschäftigten ist somit 440:1. Für die eigentliche Vermittlung in Arbeit, d.h. für das Zusammenführen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (offene Stellen) zur Begründung von Arbeitsverhältnissen

---

<sup>1</sup> Für weitere Details des Finanzierungssystems in einem internationalen Vergleich, siehe Schmid/Reissert/Bruche 1987.

stehen jedoch nur ca. 6.000 Arbeitsberater und -vermittler zur Verfügung. Auf jeden Vermittler kommen heute (1987) ca. 600 Arbeitssuchende, darunter 500 Arbeitslose (1978: 182) (Grauel/Stöhr 1987: 208).

Die Hauptaufgabe der Bundesanstalt für Arbeit sind Berufsberatung, Vermittlung, Förderung der beruflichen Bildung und Rehabilitation, Auszahlung der Arbeitslosen- und (seit 1972) Konkursausfallgelder; die Bundesanstalt betreibt mit dem IAB (ungefähr 100 Angestellte oder Beamte) auch Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und ist verpflichtet, Informationen statistisch aufzubereiten und zu veröffentlichen. Seit 1975 werden verstärkt Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnsubventionen und Kurzarbeitergeld eingesetzt. Im Auftrag der Bundesregierung verwaltet die Bundesanstalt für Arbeit die Bezahlung der Arbeitslosenhilfe und des Kindergeldes. Sie überwacht auch die Einhaltung der Vorschriften über Arbeitnehmerüberlassung (AÜG 1972) und des Schwerbehindertengesetzes (1974).

Wie in Schweden hat die Bundesanstalt für Arbeit ein Arbeitsvermittlungsmonopol, jedoch keine Meldepflicht für offene Stellen. Die Vermittlungsbüros sind nach Berufsfeldern organisiert. Für Behinderte und Schwerbehinderte sind eigene Einrichtungen vorhanden. Der für die berufliche Rehabilitation zuständige Angestellte oder Beamte wird durch Berufsberater, Ärzte, Psychologen und technische Berater unterstützt. Für kurzfristige Arbeitseinsätze bis zu drei Monaten ist die Job-Zeitpersonalvermittlung zuständig; in großen Städten bestehen daneben sogenannte "Servis"-Vermittlungsstellen für kurzfristige Beschäftigung in gewerblichen und technischen Bereich. In Universitätsstädten gibt es eigene Service-Stellen für Studenten, die kurze Zeiten arbeiten wollen.

Auf Grund dieser vielfältigen Funktionen stellt die Bundesanstalt für Arbeit eine mächtige, straff organisierte und weithin sichtbare Institution dar. Ihr traditionelles Image als bloße "Fürsorgestelle für Arbeitslose" verschwindet zunehmend, ohne allerdings durch das Image eines modernen Service- und Management-Zentrums für Arbeitsmarktfragen ersetzt worden zu sein. Ferner beeinträchtigt das besondere Fi-

finanzierungssystem die Funktionsfähigkeit der bundesdeutschen Arbeitsverwaltung. Je höher die Arbeitslosigkeit steigt, desto weniger operative Mittel zur Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik stehen zur Verfügung. Da der Bezahlung der Arbeitslosengelder höchste Priorität zukommt, müssen mit steigenden Bearbeitungsfällen die Aktivitäten für Planung, Organisation, Durchführung, begleitende Betreuung und Kontrolle aktiver Maßnahmen eingeschränkt werden. Dies trifft besonders Arbeitsämter mit hoher Arbeitslosenquote, die sich auch auf Grund der dünnen Personaldecke über den Zwang einer nahezu puren "Verwaltung der Arbeitslosigkeit" seit langem beschwerten. Eine weitere Konsequenz des institutionellen Gefüges bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik ist eine spezifische Art der Arbeitsteilung. Die BA fühlt sich nur für **strukturelle** Maßnahmen, wie Anpassung, Umschulung und Weiterbildung, Eingliederungsbeihilfen für Schwervermittelbare, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Arbeitslosenunterstützung zuständig. Für die Beeinflussung des Beschäftigungsniveaus wird die Geld- und Finanzpolitik für zuständig gehalten (Mertens 1981). Angesichts der oben erläuterten historischen Säulenstruktur ist diese Haltung zwar verständlich, sie erzeugt jedoch ein unproduktives Tauziehen zwischen "Strukturalisten" und "Globalisten" mit wechselseitigen Schuldzuweisungen in Bezug auf den andauernden Zustand hoher Arbeitslosigkeit.

Diese Arbeitsteilung und das besondere Finanzierungssystem sind teilweise dafür verantwortlich, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik während der 70er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland nicht so forciert entwickelt wurde wie in Schweden, wo die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Durchschnitt zwei Prozent, in der Bundesrepublik dagegen nur magere 0,7 Prozent des BIP erreicht haben. Der geschätzte Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt (Vermeidung von Arbeitslosigkeit) betrug in Schweden im Durchschnitt 3,2 Prozentpunkte, in der Bundesrepublik jedoch nur 1,3 Prozentpunkte (Johannesson/Schmid 1980; Schmid 1982a). Obwohl der Arbeitsmarktentlastungseffekt der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik nicht gerade überwältigend war, ist er doch substantiell genug, um näher betrachtet zu werden.

## 2. INSTRUMENTARIUM UND QUANTITATIVE ENTWICKLUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Im folgenden wird zunächst das instrumentelle Repertoire der Arbeitsmarktpolitik in seinen Grundzügen beschrieben. Danach wird der Verlauf der Ausgabenentwicklung dargestellt und gefragt: Welche quantitative Bedeutung haben die einzelnen Instrumente? Wie verhalten sich die Ausgaben zum Konjunkturverlauf? Welche Veränderungen der Ausgabenstruktur werden sichtbar und wie lassen sie sich erklären?

### 2.1 Instrumente der "passiven Arbeitsmarktpolitik"

Die bundesrepublikanische Arbeitslosenunterstützung ist zweistufig konstruiert: Das **Arbeitslosengeld** wird nur für eine bestimmte Periode bezahlt, wobei keine Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen wird; im Unterschied dazu wird die **Arbeitslosenhilfe** zwar grundsätzlich unbefristet, aber nur nach Nachweis der Bedürftigkeit bezahlt. Das Arbeitslosengeld wird von der Bundesanstalt für Arbeit finanziert; seit 1981 trägt der zentrale Staatshaushalt die Kosten der Arbeitslosenhilfe.

#### (a) Arbeitslosengeld

Um Arbeitslosengeld für die minimale Dauer von vier Monaten zu erhalten, muß der Arbeitslose in den letzten vier Jahren mindestens ein Jahr lang beschäftigt gewesen sein (vor 1982 betrug der Zeitraum noch 1/2 Jahr). Die maximale Leistungsdauer von zwölf Monaten wurde bis 1982 nach zweijähriger, seit 1983 erst nach dreijähriger Beitragszeit erreicht. Seit 1985/86 können bei noch längeren Beitragszeiten ältere Arbeitslose bis zu zwei Jahren Leistungen erhalten (Schmid/Reisert/Bruche 1987: 154). Die nominelle Lohnersatzrate beläuft sich - je nach Existenz abhängiger Personen - auf 63-68 % des zuletzt erzielten Nettoeinkommens. Das Arbeitslosengeld ist nicht besteuert.

**(b) Arbeitslosenhilfe**

Das zweite Instrument zum Schutz gegen die finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit ist die 1956 eingeführte Arbeitslosenhilfe, die bei Bedürftigkeit denjenigen Arbeitslosen bezahlt wird, deren Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen ist. Berechtigung auf Arbeitslosenhilfe haben auch jene Arbeitslosen, die mindestens fünf (früher drei) Monate beschäftigt waren und kein Arbeitslosengeld erhalten (diese sog. originäre Arbeitslosenhilfe wurde schon immer vom Bundeshaushalt finanziert). Im Gegensatz zu anderen Ländern (Schmid/Reissert/Bruche 1987: 146) richtet sich die Höhe der Arbeitslosenhilfe mit z.Z. 56 Prozent ebenfalls nach dem vorher erzielten Nettoverdienst (für Arbeitslose mit abhängigen Kindern 58 Prozent), andererseits muß aber der Arbeitslose, wie bei der Sozialhilfe, seine Bedürftigkeit nachweisen. Eine weitere Besonderheit liegt darin, daß die Dauer der Arbeitslosenhilfe nicht begrenzt ist, solange der Arbeitslose dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht.

**(c) Sonstige Leistungen**

Neben Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe ist als weitere Leistungsart der passiven Arbeitsmarktpolitik noch das 1974 eingeführte Konkursausfallgeld zu nennen; es dient der Abdeckung von Lohnansprüchen von Arbeitnehmern bei Konkurs der Arbeitgeber und wird aus einer Arbeitgeberumlage finanziert. Eine dritte Leistungsstufe für Arbeitslose, die weder Arbeitslosengeld noch Arbeitslosenhilfe beziehen, oder deren Unterstützung unter der offiziellen Armutsgrenze liegt, ist der Bezug von Sozialhilfe (Hilfe zum Lebensunterhalt), die als "letztes Auffangnetz" bei Bedürftigkeit von den Gemeinden finanziert wird.



## 2.2 Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik

### (a) Saisonale Maßnahmen

Die Arbeitslosenunterstützung wird unabhängig davon gezahlt, ob die Arbeitslosigkeit friktionell, saisonal oder konjunkturell bedingt ist. Daraus folgt, daß die saisonale Arbeitslosigkeit sehr stark durch die Arbeitslosenversicherung abgedeckt wird. Darüber hinaus gibt es besondere Maßnahmen für die Bauindustrie:

- (1) **Wintergeld:** Es unterstützt die Arbeit während schlechter Witterungsbedingungen und wird aus einem von Baufirmen unterhaltenen speziellen Fonds finanziert;
- (2) **Schlechtwettergeld:** Es dient als Lohnersatz und entspricht etwa der Höhe des Arbeitslosengeldes für witterungsbedingte kurzfristige Arbeitsunterbrechungen;
- (3) **Mehrkosten- und Investitionszuschüsse:** Sie dienen als Ausgleichszahlungen für erhöhte Aufwendungen, um bei schlechten Wetterverhältnissen die Produktion aufrechtzuerhalten.

### (b) Konjunkturelle Maßnahmen

Analog zur zeitweisen Entlassung ("temporary lay-off") in anderen Ländern wurde in Deutschland das **Kurzarbeitergeld** zur Anpassung an konjunkturelle Nachfrageschwankungen eingeführt. Die Unternehmer können Kurzarbeitergeld (das aus den Beiträgen zur Bundesanstalt für Arbeit finanziert wird) beantragen, wenn "ein Arbeitsausfall eintritt, der auf wirtschaftlichen Ursachen einschließlich betrieblicher Strukturveränderungen oder auf einem unabwendbaren Ereignis beruht" (§ 64, Abs. 1, Satz 1 AFG). Dabei muß die Arbeitszeit von wenigstens einem Drittel der Beschäftigten um mehr als zehn Prozent der regulären Arbeitszeit mindestens vier Wochen lang gekürzt werden. Die Bundesanstalt für Arbeit bezahlt in Höhe des Arbeitslosengeldes eine Unterstützung für jede nicht gearbeitete Stunde. Im Unterschied zu "tem-

porary lay-off" bleibt das Beschäftigungsverhältnis während der Kurzarbeit erhalten. Auch die Inanspruchnahme ist flexibel gestaltbar. Kurzarbeitergeld wird zwar in der Regel nur bis zu sechs Monaten gewährt, in besonderen Fällen ist aber eine Verlängerung bis zu drei Jahren möglich.

### (c) Berufliche Weiterbildung

Berufliche Weiterbildung als Herzstück aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik besteht aus drei Elementen:

- (1) Berufliche **Fortbildung** für qualifizierte Arbeitskräfte, die ihre Kenntnisse und Fertigkeiten neuen Erfordernissen anpassen wollen (gewöhnlich sechs bis zwölf Monate Ausbildungszeit, die nicht zu einem berufsqualifizierenden Abschluß führt) und Aufstiegs-Fortbildung, die gewöhnlich mehrere Jahre dauert und zum Abschluß führt (z.B. Handwerks- oder Industriemeister).
- (2) Während Anpassungs- oder Aufstiegs-Fortbildung auf dem vorherigen Beruf der Teilnehmer basieren, zielt die **Umschulung** auf den Erwerb von Kenntnissen und Fertigkeiten in einem anderen als dem zuletzt ausgeübten Beruf. Die Kurse haben gewöhnlich eine Laufzeit von ein bis zwei Jahren.
- (3) Während berufliche Fortbildung und Umschulung durch Bildungsträger und besondere Institutionen durchgeführt werden (wenn auch in einigen Fällen Firmeneinrichtungen benutzt werden) und vorwiegend qualifizierten Arbeitern dient, wird die dritte Kategorie, **betriebliche Einarbeitung**, durch Privatfirmen vorgenommen und zum größten Teil von angelernten oder unqualifizierten Arbeitern in Anspruch genommen.

Die Organisation der beruflichen Weiterbildung basiert auf einem Gut-schein-System. Die von einer Vielzahl von Organisationen (Berufsschulen, Bildungsinstitutionen der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, öffentliche und private Organisationen) angebotenen Kurse müssen

durch die Bundesanstalt für Arbeit anerkannt sein. Die Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung wenden sich an eine der genannten Organisationen, wählen einen Kurs ihrer Wahl<sup>2</sup> und erhalten dann einen Gutschein, falls sie die Anforderungen erfüllen. Dieser Gutschein wird dann an die Ausbildungsinstitution weitergereicht, die damit eine Erstattung der Ausbildungskosten erhält. Falls die teilnehmende Person bestimmte Anforderungen erfüllt, wird ihr neben den Ausbildungskosten noch ein Unterhaltsgeld bezahlt. Die Bedingungen zum Erhalt des Unterhaltsgeldes sowie die Höhe seines Betrages wurden in den letzten Jahren mehrfach geändert. Bis 1973 belief sich das Unterhaltsgeld auf 90 Prozent des letzten Nettoverdienstes; nach 1973 wurde es sukzessive reduziert und ist heute nur geringfügig höher als das Arbeitslosengeld. Zur Zeit sind nur bestimmte Personengruppen (Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, unqualifizierte Arbeiter) zum Bezug von Unterhaltsgeld berechtigt, während die übrigen Teilnehmer höchstens ein Darlehen erhalten.<sup>3</sup>

#### **(d) Berufliche Rehabilitation**

Während der 70er Jahre wurde die Hauptverantwortung für berufliche Rehabilitation von der Bundesanstalt für Arbeit übernommen. Da aber immer noch andere Institutionen involviert sind, läßt sich nur schwer ein Gesamtbild zeichnen. Die von der Bundesanstalt für Arbeit implementierte berufliche Rehabilitation besteht hauptsächlich aus Unterhaltszuschüssen für Teilnehmer in beruflicher Rehabilitation, die teilweise die Kosten der Rehabilitationseinrichtungen abdecken. Lohnsubventionen zur Reintegration Behinderter in den Arbeitsmarkt und Zuschüsse für technisch notwendige Einrichtungen zur Beschäftigung bzw. Wiederbeschäftigung Behinderter ergänzen diese Aktivitäten.

---

<sup>2</sup> In den meisten Fällen wird die Wahl nach einer Beratung des Arbeitsamtes getroffen oder im Anschluß an einen kürzeren (4-6 Wochen dauernden) Motivationskurs.

<sup>3</sup> In 1983 nahmen 199.000 Personen an der beruflichen Weiterbildung teil, wovon 100.000 mit einem Unterhaltsgeld finanziert wurden.

Speziell für Schwerbehinderte wurde eine **Quotenregelung** eingeführt, die teilweise die Kosten auf die Unternehmer verlagert: jeder Arbeitgeber mit wenigstens 16 Beschäftigten ist verpflichtet, sechs Prozent seiner Arbeitsplätze mit Schwerbehinderten zu besetzen. Für jede nichtbesetzte Stelle muß der Arbeitgeber eine Ausgleichszahlung in Höhe von 100,-- DM monatlich (kürzlich erhöht auf 150,-- DM)<sup>4</sup> bezahlen.

#### **(e) Lohnsubventionen**

Abgesehen von einigen zeitlich begrenzten speziellen Lohnsubventionsprogrammen stellt die **Eingliederungsbeihilfe** das wichtigste Lohnsubventionsprogramm für Arbeitgeber dar. Sie soll die Beschäftigung von schwer vermittelbaren Arbeitskräften, z.B. Langzeitarbeitslosen, älteren Arbeitnehmern, Jugendlichen ohne Ausbildung sowie von Personen mit eingeschränkten Arbeitsleistungen fördern. Wenn auch die Eingliederungsbeihilfe als ständiges Programm konzipiert ist, so wurden die Kriterien der Inanspruchnahme auf Grund der veränderten Arbeitsmarktlage und der finanziellen Situation der Bundesanstalt laufend verändert. Gegenwärtig erhält ein Arbeitgeber ein Darlehen oder einen Zuschuß von 50 bis 70 Prozent des Arbeitsentgelts für die maximale Dauer von zwei Jahren, falls er eine Arbeitskraft der oben angeführten Gruppen beschäftigt. Nach sechs Monaten werden die Leistungen automatisch um mindestens 10 Prozent gesenkt.

#### **(f) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)**

Im Gegensatz zu den traditionellen öffentlichen Notstandsmaßnahmen, die in Deutschland wie auch in anderen Ländern ergriffen wurden, ist das gegenwärtige ABM-Programm eine relativ junge Einrichtung. Mit der Verabschiedung des AFG wurde das alte Programm, das auf Entlastungen für Notfälle abzielte, in ein modernes Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik verwandelt. Zielsetzung von ABM ist die zeitlich befr-

---

<sup>4</sup> Für eine detaillierte Beschreibung des deutschen Systems der beruflichen Rehabilitation, besonders unter dem Gesichtspunkt der Behinderten siehe Semlinger 1984 und Semlinger/Schmid 1985.

stete Beschäftigung von Arbeitslosen durch finanzielle Unterstützung (hauptsächlich in Form von Zuschüssen, für Nebenkosten auch mit Darlehen) von öffentlichen und gemeinnützigen Organisationen, die zur Durchführung ihrer Projekte Arbeitsplätze für registrierte Arbeitslose anbieten. Voraussetzung für eine finanzielle Unterstützung ist dabei, daß die Projekte zusätzlich zu den normalen Aufgaben durchgeführt werden und ohne eine finanzielle Unterstützung überhaupt nicht oder zumindest nicht zum gegenwärtigen Zeitpunkt oder Umfang durchgeführt würden. Das Projekt muß ferner im öffentlichen Interesse liegen. Prinzipiell kann jedes Projekt, das die angegebenen Kriterien erfüllt, unterstützt werden. Allerdings werden zur Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit solche Maßnahmen präferiert, die der Arbeitsmarktlage durch Verbesserung der ökonomischen und sozialen Struktur einer bestimmten Region Rechnung tragen oder unbefristete Beschäftigungsmöglichkeiten für schwervermittelbare Arbeitslose, insbesondere ältere Arbeitslose oder Langzeitarbeitslose in Aussicht stellen. Der finanzielle Zuschuß bewegt sich in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage zur Zeit zwischen 60 und 80 Prozent (in Ausnahmefällen bis 100 %) der Lohnkosten. Die von den Arbeitsämtern zugewiesenen Arbeitslosen (andere werden nicht gefördert) müssen wenigstens sechs Monate als Arbeitslose registriert gewesen sein. Neuerdings sind Regionen mit guter Arbeitsmarktlage von der Förderung ausgeschlossen. Für besonders arbeitsmarktpolitisch relevante Programme wird manchmal aus Landes- oder Bundesmitteln noch eine zusätzliche Unterstützung gewährt.

### **2.3 Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik im Konjunkturverlauf**

Im folgenden wollen wir uns die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und deren Anteil am Bruttoinlandprodukt (BIP) in Beziehung zum Konjunkturverlauf - repräsentiert durch die Entwicklung der Arbeitslosigkeit - vergegenwärtigen. Steigen die Ausgaben mit wachsender Arbeitslosigkeit, gleichzeitig oder mit Verzögerung, gleich stark, schwächer oder stärker? Wie sieht das Verlaufsmuster bei einer Aufteilung der Ausgaben in aktive und passive Arbeitsmarktpolitik aus?

Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik in nominalen und realen Zahlen sowie in Prozent des BIP, die Aufgliederung der Arbeitsmarktpolitik nach "passiven" und "aktiven" Ausgaben, und die Entwicklung der Arbeitslosenquote. Von 1965 bis 1985 steigen die Gesamtausgaben gemessen am BIP von 0,4 auf 2,1 Prozent. In den Jahren 1982/83 erreichen die Ausgaben den Höchststand von 2,4 Prozent des BIP, anschließend fallen die Ausgaben wieder trotz steigender Arbeitslosigkeit. Die Ursache hierfür liegt hauptsächlich in der Verlängerung der Beitragszeit als Voraussetzung für die Berechtigung des Bezugs von Arbeitslosengeld und dem Auslaufen der Anspruchsberechtigung auf Grund steigender Dauer der Arbeitslosigkeit.

Schaubild 1 zeigt ein interessantes Muster auf: Erstens, das Wachstum der gesamten Realausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist positiv (0.81) mit dem rasanten Anstieg der Arbeitslosenquote korreliert. Zweitens, sowohl die realen Zuwächse für aktive als auch für passive Maßnahmen korrelieren ebenfalls stark positiv mit dem Anstieg der Arbeitslosenquote (0.71 und 0.70). Dennoch lassen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Ausgabeformen im Zeitverlauf ausmachen: Erstens, die passiven Ausgaben reagieren rascher auf die schockartigen Anstiege der Arbeitslosigkeit in den beiden Rezessionen (1974/75, 1980/81/82) als die aktiven Ausgaben. (Der wesentlich engere Zusammenhang der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit als der der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergibt sich auch aus den Schaubildern 9 und 10 im Anhang). Zweitens, beide Ausgabenverläufe zeigen einen Wechsel von pro- und antizyklischem Verhalten: nach einem parallelen Anstieg mit der Arbeitslosenquote gehen beide Ausgabearten real zurück (am stärksten und schnellsten die aktiven Ausgaben), obwohl die Arbeitslosenquote noch leicht ansteigt oder sich stabilisiert.

Beide Phänomene lassen sich mit dem spezifischen Finanzierungs- und Regelungssystem der bundesrepublikanischen Arbeitsmarktpolitik erklären:

Tabelle 1: Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik in absoluten Zahlen (nominal und real), in % des BIP und im Vergleich zur Arbeitslosenquote (1965-86)

Jahr	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit	Vom Bund finanzierte Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit	Gesamtausgaben	Gesamtausgaben real in Preisen von 1980	Aktive (c) Ausgaben real in Preisen von 1980	Passive (c) Ausgaben real in Preisen von 1980	Gesamtausgaben	Arbeitslosenquote	
	nominal (a) Mrd. DM	nominal (a) Mrd. DM	nominal Mrd. DM	Mrd. DM	Mrd. DM	Mrd. DM	in % des BIP	(a) in %	(b) in %
1965	1,58	0,04	1,62	3,26	1,08	0,62	0,4	0,6	0,3
1970	3,91	0,02	3,93	6,60	3,41	1,07	0,6	0,6	0,8
1973	6,81	0,04	6,85	9,50	5,30	2,16	0,7	1,0	0,8
1974	10,35	0,09	10,44	13,52	6,26	5,14	1,1	2,2	1,6
1975	17,84	0,21	18,05	22,06	8,57	11,09	1,8	4,2	3,6
1976	15,93	0,37	16,30	19,22	6,43	10,30	1,4	4,2	3,7
1977	15,08	0,70	15,78	17,94	6,07	9,30	1,3	4,1	3,6
1978	17,52	0,85	18,37	20,02	6,80	10,46	1,4	3,9	3,5
1979	19,74	0,85	20,59	21,58	8,54	10,14	1,5	3,4	3,2
1980	21,67	1,16	22,83	22,83	9,56	10,22	1,5	3,4	3,0
1981	28,17	3,51	31,68	30,45	11,42	15,85	2,1	5,0	4,4
1982	33,36	5,59	38,95	35,87	11,00	21,70	2,4	7,3	6,1
1983	32,64	7,41	40,05	35,72	10,43	21,86	2,4	9,1	8,0
1984	29,64	9,02	38,66	33,82	9,82	20,59	2,2	9,1	8,5
1985	29,74	9,47	39,21	33,56	9,75	20,16	2,1	9,3	8,6
1986	31,86	9,57	41,43	34,22	10,96	19,70	2,1	9,0	6,9(d)

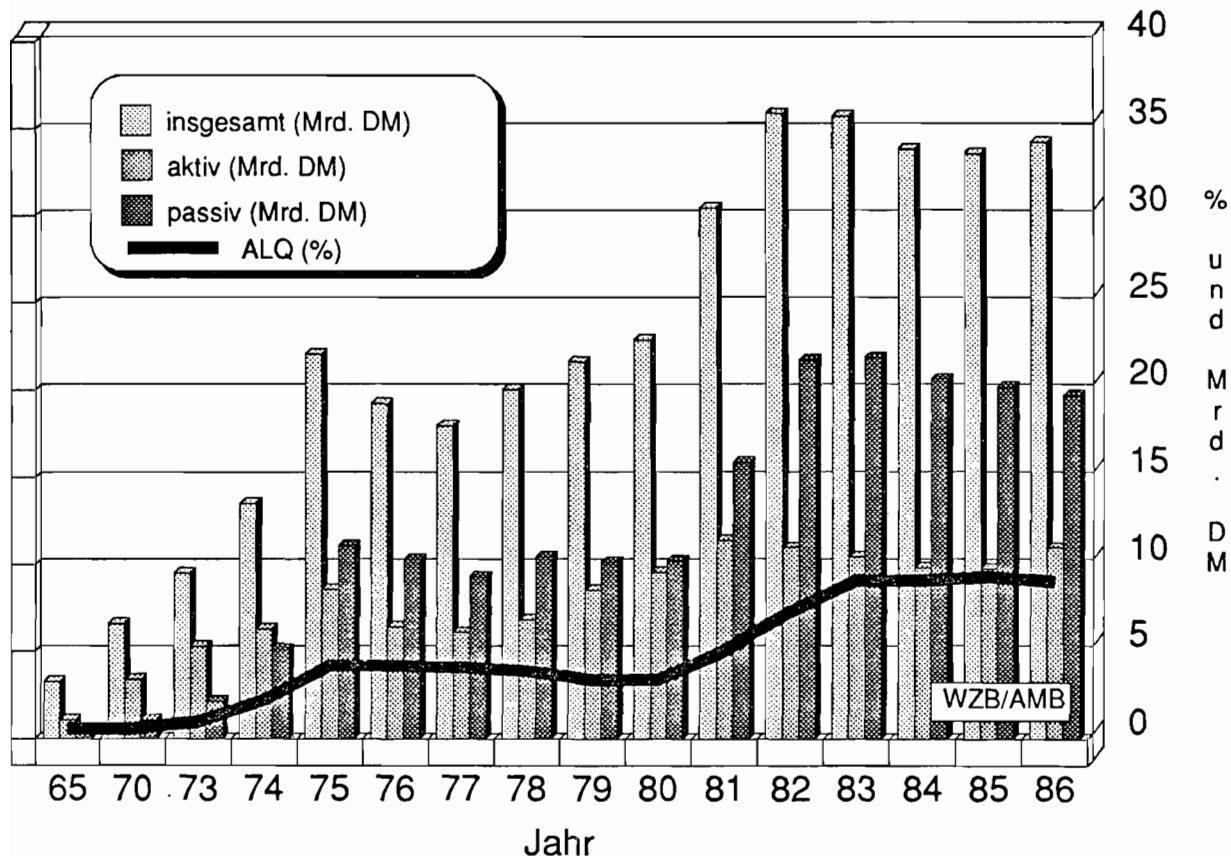
Quellen: (a) ANBA-Jahreszahlen (mehrere Jahrgänge)

(b) OECD Economic Outlook, Nr. 28, 1980, Nr. 40, 1986, Nr. 41, 1987 und eigene Berechnungen

(c) Die Differenz zu den realen Gesamtausgaben ergibt sich einerseits aufgrund der Verwaltungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit. Andererseits wurden die Realausgaben für 1965 und 1970 mit dem entsprechenden Deflator-Index für 1965 und 1970 berechnet. Deshalb kommt es auch aus methodischen Gründen zu kleineren Abweichungen 1965 und 1970.

(d) Standardisierte Arbeitslosenquote nach neuen OECD-Konzept berechnet. Sie liegt ca. 1,4 Prozentpunkte unterhalb der bis 1985 berechneten Arbeitslosenquote.

**Schaubild 1: Ausgaben insgesamt, aktive und passive Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik (in Mrd. DM und in Preisen von 1980), und Arbeitslosenquote 1965-1986**



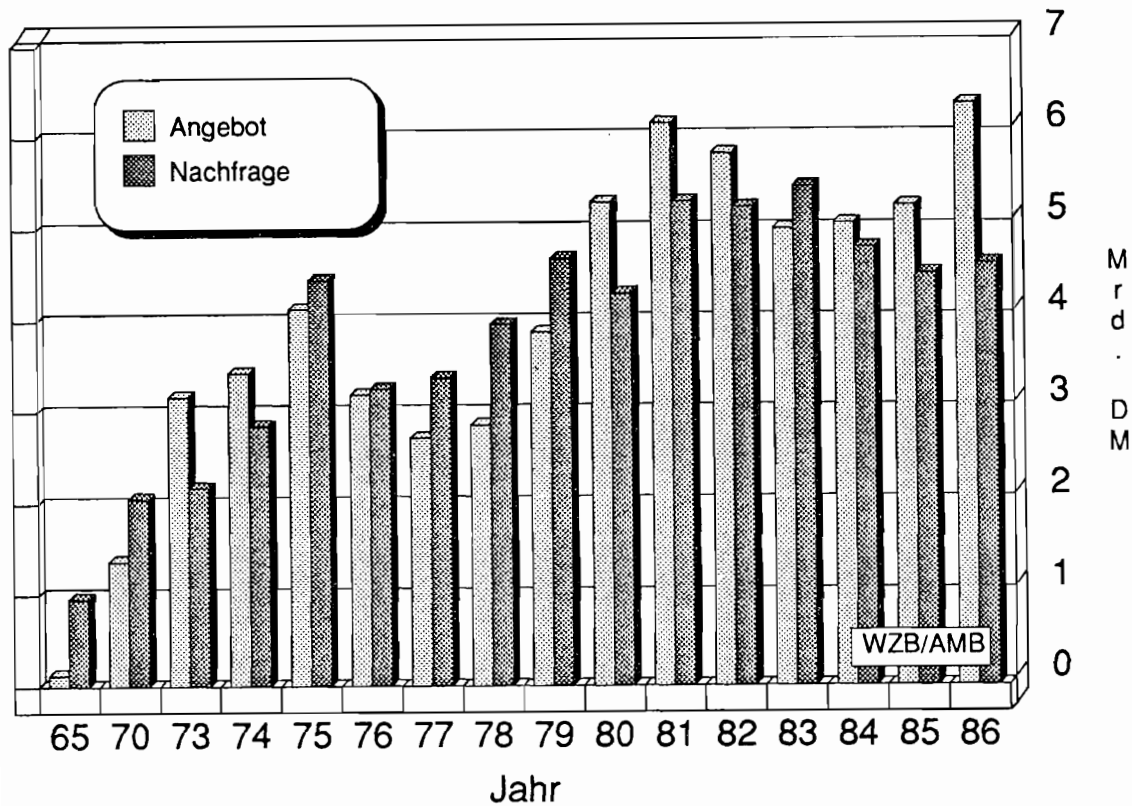
1. Da auf Lohnersatzleistungen unter festgelegten Bedingungen ein rechtlicher Anspruch besteht, reagieren die entsprechenden Ausgaben kurzfristig rascher als die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die zum Teil aus Kann-Leistungen bestehen (z.B. ABM, Eingliederungsbeihilfen).
2. Die Angestellten und Beamten der Arbeitsämter sind für die Abwicklung beider Maßnahmetypen verantwortlich; bei einem "Ansturm" der Arbeitslosen auf die Arbeitsämter gewinnt die Bearbeitung von Anträgen auf Arbeitslosengeld (in die auch Arbeitsberater und -Vermittler involviert sind) Vorrang vor anderen Aufgaben.



3. Das anfängliche finanzielle Polster der Bundesanstalt ist bei stark ansteigender Arbeitslosigkeit rasch aufgezehrt; Defizite entstehen, die der Bundeshaushalt zu schließen hat; dies gibt Anlaß zu Budgetkürzungen, "wo die Löcher" im Haushalt entstanden sind, was zu realen Ausgabenkürzungen führt.
4. Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit wechseln viele Arbeitslose zur "billigeren" Arbeitslosenhilfe über oder verlieren die Berechtigung zum Leistungsbezug von Arbeitslosengeld oder zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ausführlicher Bruche/Reissert 1985; Schmid/Reissert/Bruche 1987).

In Schaubild 2 (vgl. Tab. 21, Anhang) wurden die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik danach aufgeschlüsselt, ob sie mehr auf das "Angebot" oder auf die "Nachfrage" zielen. Zwei bemerkenswerte Beobachtungen lassen sich festhalten: Die gesetzliche Verankerung der "aktiven Arbeitsmarktpolitik" im Jahr 1969 war gleichbedeutend mit einem Aufschwung der "Angebotspolitik". Seit Beginn der siebziger Jahre erhöhte sich der Anteil angebotsorientierter Maßnahmen auf durchschnittlich 50 % der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die zweite interessante Beobachtung ist die antizyklische Entwicklung angebotsorientierter Maßnahmen: höhere Ausgaben in Rezessionsjahren und leicht sinkender Anteil während Aufschwungsphasen. Dieses Muster kann teilweise mit dem Finanzierungssystem erklärt werden. Da sowohl Fortbildungsmaßnahmen wie Arbeitslosengelder vom Haushalt der BA getragen werden, wird Fortbildung gleichsam als "Versicherungsleistung" betrachtet. Darüber hinaus gibt es einen Rechtsanspruch auf berufliche Weiterbildung, der jedoch in der Praxis auf Kernarbeitskräfte beschränkt ist. Solange der Fonds über ausreichende Reserven verfügt, können auch andere Gruppen von dem System profitieren. In Phasen finanzieller Anspannung (siehe Tabelle 3) sind die Vorteile jedoch mehr und mehr beschränkt auf die Gemeinschaft der Beitragszahler. Hier ist die Ursache dafür zu sehen, daß in der Bundesrepublik Deutschland die berufliche Weiterbildung sich mehr auf Kernarbeitskräfte konzentriert, statt auf die benachteiligten Gruppen.

**Schaubild 2: Angebots- und nachfrageorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik**



Ein weiterer Hinweis für die "Ausschlußtendenz" des Beitragssystems wird in Tabelle 2 geliefert. Es zeigt sich, daß mit steigender und anhaltender Massenarbeitslosigkeit immer mehr Menschen vom System der Arbeitslosenunterstützung ausgeschlossen werden: Während der frühen 70er Jahre erhielten rund 75 Prozent aller Arbeitslosen entweder Arbeitslosengeld oder -hilfe. In der Zwischenzeit hat sich dieser Anteil auf 63 Prozent verringert. Zwischen den Arten der Lohnersatzleistungen zeigt sich eine noch drastischere Verschlechterung. Erhielten Anfang der 70er Jahre noch zwei Drittel der Arbeitslosen Arbeitslosengeld, so verringerte sich dieser Anteil auf etwas mehr als ein Drittel. Analog hierzu stieg der Anteil der Arbeitslosenhilfeempfänger auf fast 30 Prozent. Aus Tabelle 2 (letzte Spalte) ist auch deutlich sichtbar, daß Frauen in weit größerem Maße vom Unterstützungssystem ausgeschlossen werden als Männer.

Tabelle 2: Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger (Jahresdurchschnittszahlen), Leistungsempfänger-Quoten

Männer und Frauen						Frauen				
Jahr	Zahl der Arbeitslosen in 1000	Arbeitslosengeldempfänger in 1000	Arbeitslosenhilfeempfänger in 1000	Leistungsempfänger-Quoten		Zahl der Arbeitslosen in 1000	Arbeitslosengeldempfängerinnen in 1000	Arbeitslosenhilfeempfängerinnen in 1000	Leistungsempfängerinnen-Quoten	
				ALG:(2) in % von (1)	ALHI:(3) in % von (1)				ALG:(7) in % von (6)	ALHI:(8) in % von (6)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1970	149	96	17	64,4	11,4	56	35	2	62,5	3,6
1971	185	120	15	64,9	8,1	84	54	3	64,3	3,6
1972	246	157	20	63,8	8,1	106	66	4	62,3	3,8
1973	273	154	23	56,4	8,4	124	71	5	57,3	4,0
1974	582	352	40	60,5	6,9	258	162	9	62,8	3,5
1975	1 074	707	110	65,8	10,2	452	304	24	67,3	5,3
1976	1 060	615	164	58,0	15,5	494	301	38	60,9	7,7
1977	1 030	557	163	54,1	15,8	512	292	43	57,0	8,4
1978	993	516	157	52,0	15,8	504	279	44	55,4	8,7
1979	876	448	134	51,1	15,3	459	248	40	54,0	8,7
1980	889	454	122	51,1	13,7	462	246	38	53,2	8,2
1981	1 272	698	170	54,9	13,4	619	344	51	55,6	8,2
1982	1 833	926	291	50,5	15,9	812	402	79	49,5	9,7
1983	2 258	1 014	485	44,9	21,5	985	441	127	44,8	12,9
1984	2 266	859	598	37,9	26,4	989	376	157	38,0	15,9
1985	2 304	836	617	36,3	26,8	1 015	366	162	36,1	16,0
1986	2 228	800	601	35,9	27,0	1 028	371	164	36,1	16,0

Quelle: ANBA-Jahreszahlen, eigene Berechnungen

Tabelle 3 enthält die Aufschlüsselung der Ausgaben analog zu den oben bereits besprochenen Instrumenten (zu entsprechenden Anteilswerten vgl. Tab. 22 im Anhang). Es zeigt sich insbesondere die zunehmende Bedeutung der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen unter den "aktiven" Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik: vor dem Erlaß des Arbeitsförderungsgesetzes 1969 spielten sie praktisch keine Rolle; 1970 betrug ihr Anteil bereits 34 Prozent der aktiven Arbeitsmarktpolitik und 1986 schlugen sie mit 39 Prozent zu Buche. Die saisonalen Maßnahmen verringerten sich dagegen ständig von 88 Prozent (1965), 57 Prozent (1970), 21 Prozent (1980) auf 10 Prozent (1986). Die Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), 1975 eher noch von marginaler Bedeutung, stiegen seither auf einen Anteil von 22 Prozent der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die konjunkturellen Ausgaben spielen ebenfalls eine wichtige Rolle, wobei erwartungsgemäß die Anteile entsprechend dem Konjunkturzyklus stark variierten. Trotzdem kann - unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung - ein leichter Anstieg verzeichnet werden. Eine tendenziell zunehmende Bedeutung im Budget der aktiven Arbeitsmarktpolitik gewinnen berufliche Rehabilitationsmaßnahmen unabhängig vom Konjunkturzyklus. Lohnsubventionen zur Unterstützung der Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser hatten Ende der 70er Jahre "Hochkonjunktur"; Kritik und Zweifel an ihrer Wirksamkeit (vgl. Kap. 6.3) führten jedoch zu einer Rücknahme des Ausgabenniveaus.

Hat das "Modell aktiver Arbeitsmarktpolitik" gehalten, was sich die Gesetzgeber bei seiner Einführung erhofft hatten? Ein Blick auf Schaubild 3 gibt ersten Anlaß zum Zweifel. Der Flut von Massenarbeitslosigkeit konnte aktive Arbeitsmarktpolitik nicht standhalten. Der Prävention von Arbeitslosigkeit durch aktive Maßnahmen sind in der Bundesrepublik Deutschland engere Grenzen gesetzt als beispielsweise in Schweden. Dies läßt sich an der "Aktivitätsrate" (dem Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben) ablesen: Während Anfang der 70er Jahre noch knapp 60 % der Ausgaben in präventive oder (Nachfrage-)kompensierende Maßnahmen floß (gegenüber 90 % in Schweden), waren es gegen Ende der 70er Jahre nur noch rund 40 %. Die zweite Rezession verursachte einen weiteren relativen

**Tabelle 3: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland (in Mrd. DM)  
(1965-1986)**

	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
(1) Saisonale Maßnahmen /1/	0,60	1,30	1,42	1,41	1,12	1,26	1,37	1,49	2,21	1,97	2,53	2,22	1,56	1,61	1,44	1,35
(2) Konjunkturelle Anpassungsmaßnahmen /2/	-	0,01	0,07	0,68	2,21	1,00	0,59	0,60	0,33	0,47	1,28	2,22	3,07	1,79	1,23	0,88
(3) Berufliche Bildung /3/	0,04	0,78	1,82	2,13	2,87	2,18	1,49	1,62	2,23	2,92	3,82	3,79	3,56	3,74	4,09	5,15
(4) Berufliche Rehabilitation	-	0,07	0,31	0,39	0,43	0,45	0,48	0,55	1,05	1,65	1,96	1,91	1,88	1,89	1,90	2,13
(5) Lohnsubventionen zur Wiedereingliederung /4/	0,04	0,13	0,14	0,12	0,19	0,27	0,38	0,60	0,76	0,73	0,59	0,30	0,26	0,33	0,36	0,52
(6) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	-	0,01	0,02	0,04	0,14	0,27	0,67	1,01	1,17	1,08	1,09	0,99	1,25	1,80	2,27	2,86
(7) Sonstige /5/	-	-	-	-	-	0,02	0,34	0,37	0,38	0,74	0,63	0,54	0,20	0,19	0,21	0,23
<b>Summe "Aktive Arbeitsmarktpolitik"</b>	<b>0,68</b>	<b>2,30</b>	<b>3,78</b>	<b>4,77</b>	<b>6,96</b>	<b>5,45</b>	<b>5,32</b>	<b>6,24</b>	<b>8,13</b>	<b>9,56</b>	<b>11,90</b>	<b>11,97</b>	<b>11,78</b>	<b>11,35</b>	<b>11,50</b>	<b>13,12</b>
(8) Arbeitslosengeld	0,39	0,65	1,39	3,55	7,77	6,91	6,28	7,72	7,47	8,11	13,29	18,03	17,10	14,14	14,09	14,05
(9) Arbeitslosenhilfe	-	0,07	0,15	0,30	0,98	1,55	1,60	1,66	1,98	1,90	2,85	5,02	7,13	8,72	9,13	9,16
(10) Konkursausfallgeld	-	-	-	0,07	0,26	0,27	0,28	0,22	0,21	0,21	0,37	0,55	0,46	0,53	0,56	0,53
<b>Summe "Passive Arbeitsmarktpolitik"</b>	<b>0,39</b>	<b>0,72</b>	<b>1,54</b>	<b>3,92</b>	<b>9,01</b>	<b>8,73</b>	<b>8,16</b>	<b>9,60</b>	<b>9,66</b>	<b>10,22</b>	<b>16,51</b>	<b>23,60</b>	<b>24,69</b>	<b>23,39</b>	<b>23,78</b>	<b>23,74</b>
(11) Verwaltungskosten /6/	0,51	0,90	1,51	1,74	2,09	2,13	2,29	2,53	2,80	3,05	3,26	3,39	3,57	3,91	3,84	4,27
<b>ARBEITSMARKTPOLITIK INSGES.</b>	<b>1,58</b>	<b>3,92</b>	<b>6,83</b>	<b>10,43</b>	<b>18,06</b>	<b>16,31</b>	<b>15,77</b>	<b>18,37</b>	<b>20,59</b>	<b>22,83</b>	<b>31,67</b>	<b>38,96</b>	<b>40,04</b>	<b>38,65</b>	<b>39,12</b>	<b>41,13</b>
Defizit/Überschuß der Bundesanstalt	+ 0,046	- 0,33	+ 0,66	- 2,37	- 8,60	- 1,87	+ 0,29	+ 0,23	- 2,24	- 2,62	- 8,29	- 7,05	- 1,60	+ 3,16	+ 2,31	- 0,21

Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

/1/ Wintergeld, Schlechtwettergeld u.a. Bauförderungsmaßnahmen;

/2/ Kurzarbeitergeld;

/3/ Fortbildung, Umschulung, betriebliche Einarbeitung, Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche (ab 1982);

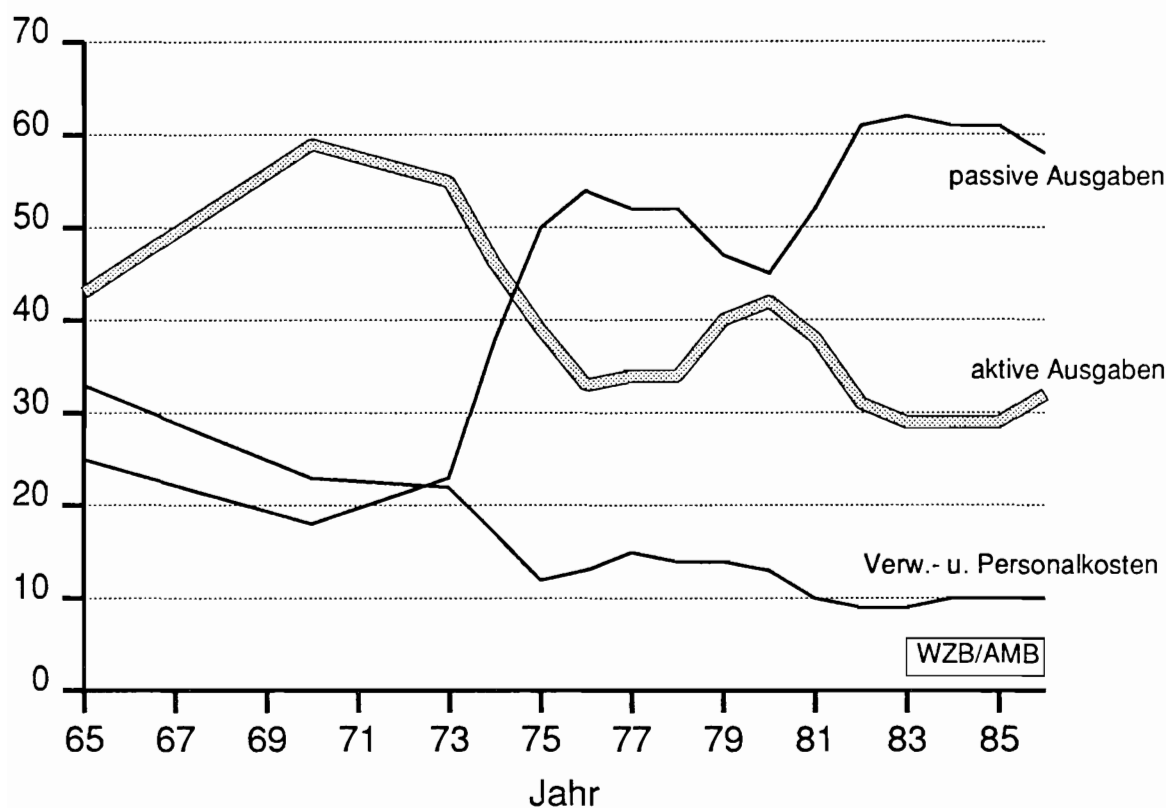
/4/ Eingliederungsbeihilfen und sonstige Förderung der Arbeitsaufnahme;

/5/ Maßnahmen zur Eingliederung von Aussiedlern, Arbeitsmarktsonderprogramme (1976-1983).

/6/ Schließen Personalkosten ein.

Bedeutungsverlust und ließ die Aktivitätsrate auf rund 30 % (gegenüber 75 % in Schweden) sinken (vgl. Schaubild 3). Die Gründe für den Rückgang der "Aktivitätsrate" können, neben anderen Faktoren, auf das besondere Finanzierungssystem der westdeutschen Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt werden (Schmid/Reissert/Bruche 1987: 246ff).

**Schaubild 3: Ausgaben für "aktive" und "passive" Arbeitsmarktpolitik in Prozent der Gesamtausgaben (vgl. Tab. 23, Anhang)**



### **3. ENTWICKLUNGSTENDENZEN BEI ANGEBOT UND NACHFRAGE DES ARBEITSMARKTES**

Wir beginnen mit einer schlaglichtartigen Zusammenfassung dieses Abschnitts. Die Zusammensetzung des Arbeitsangebots hat sich in den letzten 20 Jahren substantiell verändert:

1. durch einen Anstieg der Zahl weiblicher verheirateter Arbeitskräfte,
2. durch einen Rückgang der Zahl jugendlicher Arbeitskräfte auf Grund der Expansion des Bildungswesens und Verlängerung der Erstausbildung,
3. durch einen Rückgang der Zahl älterer Erwerbspersonen auf Grund gestiegener Erwerbsunfähigkeit und Beanspruchung der flexiblen Altersgrenze (seit 1973) und Vorruhestandsregelungen,
4. durch einen Anstieg der freiwilligen Teilzeitarbeit bei gleichzeitig steigender Diskrepanz zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Teilzeitarbeit,
5. durch einen Anstieg der Bevölkerung in erwerbsfähigem Alter,
6. durch einen Anstieg der zweiten Generation ausländischer Arbeitskräfte mit unbefristeter Aufenthaltserlaubnis.

Die Veränderungen der Arbeitskräftenachfrage sind nicht weniger gravierend und lassen sich kennzeichnen:

1. durch einen Rückgang der Nachfrage im Primärsektor, allerdings mit verminderter Geschwindigkeit,
2. durch einen Rückgang der Nachfrage im Sekundärsektor, der im Vergleich zu anderen Ländern allerdings immer noch große Bedeutung besitzt,
3. durch einen Nachfrageanstieg im Dienstleistungsbereich, besonders im Bereich sozialer Dienstleistungen (Gesundheit und Bildung) und produktionsorientierter Dienstleistungen bei gleichzeitigem Rückgang oder Stagnation in Handel, Verkehr und konsumorientierten Dienstleistungen,

4. durch eine Tertiarisierung des verarbeitenden Gewerbes, d.h. steigender Angestelltenanteil mit hohen Anforderungen an die Qualifizierung des Personals für Forschung, Entwicklung und Marketing,
5. durch eine starke Bremsung der Beschäftigungsausweitung im öffentlichen Dienst,
6. durch einen starken Nachfragerückgang nach ungelernten Arbeitskräften, bei gleichzeitig starkem Nachfrageanstieg nach Akademikern und leichtem Anstieg der Nachfrage nach Facharbeitern,
7. durch einen Nachfrageanstieg für flexible Arbeitszeit, Entkopplung von persönlicher Arbeitszeit und Produktionszeit,
8. durch eine steigende Nachfrage nach flexiblen Qualifikationen ("gemischte" Qualifikationen) analog zur Verringerung standardisierter Massenproduktion und zum Anstieg von "flexibler Spezialisierung" der Produktion.

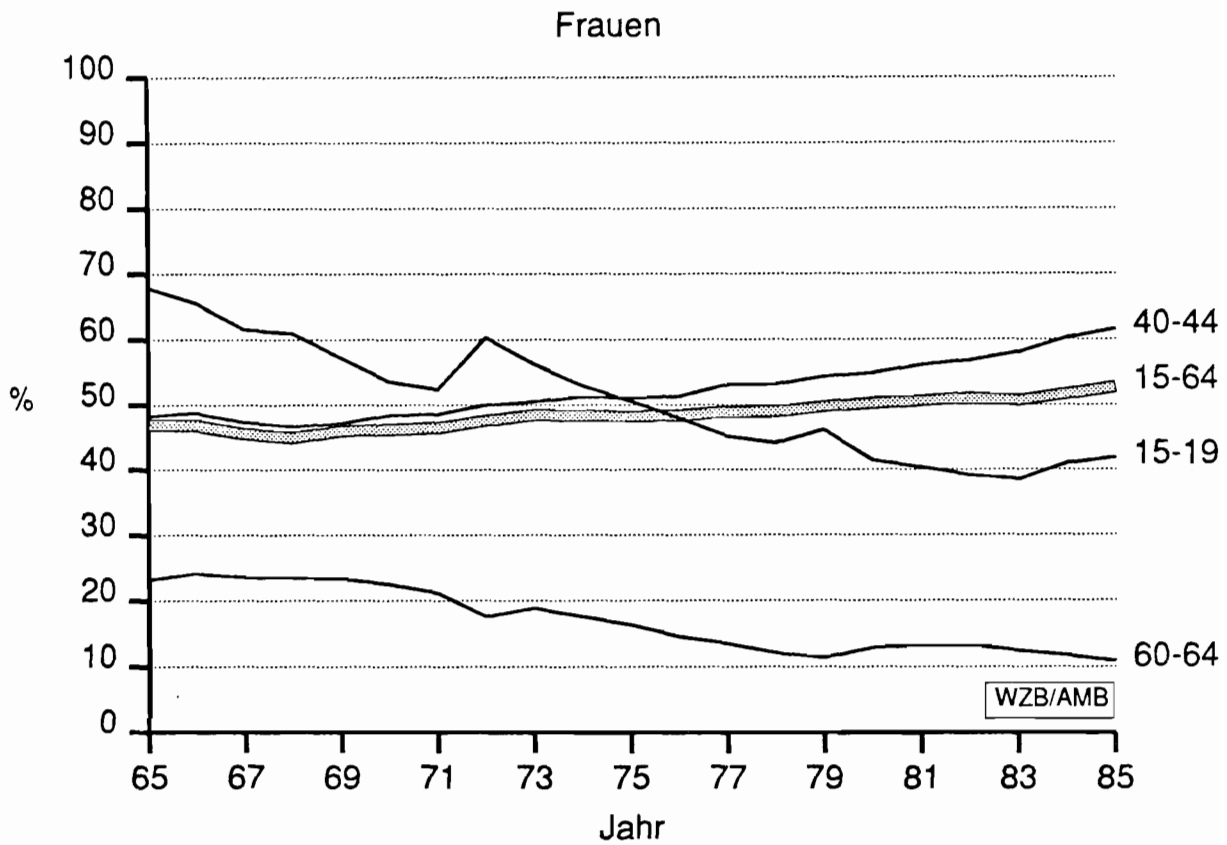
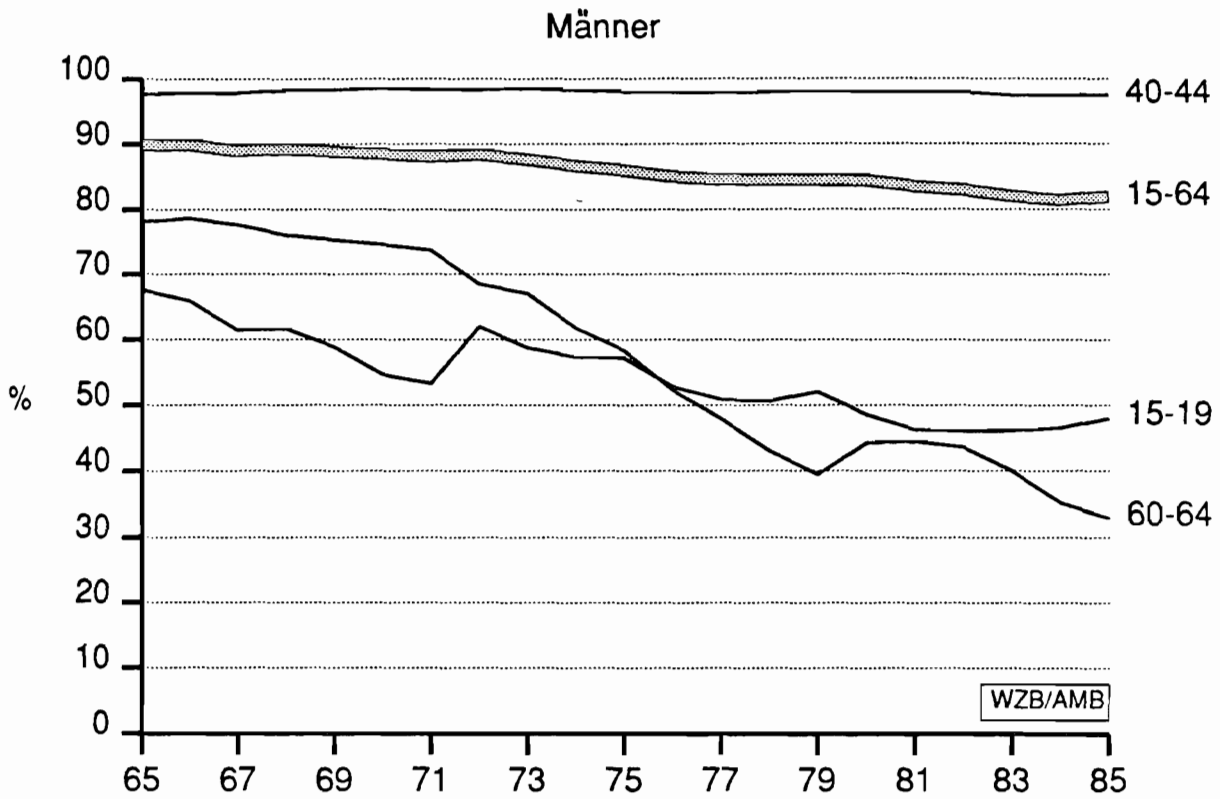
### **3.1 Entwicklung des Arbeitskräfteangebots**

Seit 1973, also seit der ersten Ölkrise, stieg die Zahl der erwerbsfähigen Personen um mehr als drei Millionen (vgl. Tab. 25, Anhang). Dies ist der Hintergrund für die weit verbreitete Ansicht, daß etwa zwei Drittel der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit mit dem "demographischen Faktor" erklärt werden könne, während das restliche Drittel auf globalen Nachfragemangel oder auf Inflexibilitäten des Arbeitsmarktes zurückzuführen seien. Aus Tabelle 25 (Anhang) ergibt sich jedoch, daß zumindest der Anstieg der Arbeitslosigkeit Mitte der 70er Jahre nicht mit demographischen Faktoren erklärt werden kann: In dieser Phase blieb nämlich die erwerbsfähige Bevölkerung relativ konstant. Darüber hinaus zeigt gerade das Beispiel U.S.A., daß ein Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter nicht direkt zu höherer Arbeitslosigkeit führt. Der Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist sicherlich keine hinreichende Bedingung für steigende Arbeitslosigkeit. In Verbindung mit der rückläufigen und damit die Nachfrage begrenzenden Bevölkerungsentwicklung (von 1973 bis 1985 um etwa eine Million) weisen die demographischen Faktoren allerdings auf ein schwieriges Problem der Arbeitsmarktanpassung hin.



Die Ursache für den neueren Anstieg der Erwerbspersonen ist vor allem in der steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen zu sehen. Allein von April 1982 bis Juni 1985 erhöhte sich die weibliche Erwerbspersonenzahl um 520.000 bzw. 4,8 Prozent (Männer = 0,7 Prozent) (WiSta, Heft 12, Dez. '86). Trotz dieser Zuwächse stieg die Partizipationsrate der Frauen insgesamt nur langsam um 5,8 Prozent-Punkte in den letzten 20 Jahren, während die der Männer um acht Prozent-Punkte zurückging (vgl. Schaubild 4 und Tabelle 27 Anhang). Damit liegt die weibliche Erwerbsquote der 15 bis 64jährigen mit 52,7 Prozent immer noch deutlich unter der der Männer mit 81,9 Prozent (1985). Wie aus den Tabellen 27 und 28 (Anhang) und noch deutlicher aus dem Schaubild 4 ersichtlich ist, variieren die Erwerbsquoten nach Altersgruppen und Geschlechtszugehörigkeit. Hervorzuheben ist die nahezu konstante Erwerbsquote der Männer im Alter von 40 bis 44, während die Erwerbsquote der Frauen in der entsprechenden Altersgruppe um 13,3 Prozent-Punkte anstieg, wobei verheiratete Frauen einen überdurchschnittlich hohen Zuwachs von 16,1 Prozent-Punkten aufweisen (Tab. 28 im Anhang). Hier bestätigt sich der seit Jahren anhaltende Trend der zunehmenden Partizipation verheirateter Frauen, der rascheren Rückkehr der Frauen nach der Familienphase oder sogar der dauerhafte Verbleib auf dem Arbeitsmarkt.

Schaubild 4: Erwerbsquoten nach Altersgruppen und Geschlecht  
1965-1985



### 3.2. Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage

Die Entwicklung der Beschäftigung in den verschiedenen Wirtschaftssektoren kann als Indikator für eine veränderte Arbeitskräftenachfrage betrachtet werden (Tab. 4). Veränderungen in der sektoralen Beschäftigung finden natürlich immer statt. Um Schlußfolgerungen für die Arbeitsmarktdynamik zu ziehen, sind deshalb mindestens zwei Informationen notwendig: Ist die Geschwindigkeit des Strukturwandels angestiegen oder hat sie sich verlangsamt? Inwieweit führt der Strukturwandel zu Veränderungen der nachgefragten Berufe und Qualifikationen, und inwieweit ist damit die Notwendigkeit regionaler Mobilität involviert?

Bezüglich der Qualifikationsnachfrage gibt die Tabelle 5 einige Informationen über die zukünftige Arbeitskräftenachfrage bis zum Jahre 2000 entlang breiter Qualifikationsspektren: 1976 hatten noch 37 Prozent der zivilen Beschäftigten keinen Ausbildungsabschluß, im Jahre 2000 wird dagegen nur noch ein Anteil von 20 Prozent prognostiziert. Eine andere starke Veränderung ergibt sich bei der Nachfrage nach Akademikern, die 1976 nur einen Anteil von 6,5 Prozent stellen, während für das Jahr 2000 eine Erhöhung auf 14 Prozent der zivilen Beschäftigten erwartet wird. Gleichzeitig verfügten 50 Prozent der zivilen Beschäftigten 1976 über eine abgeschlossene Berufsausbildung. Für das Jahr 2000 wird ein Anstieg auf 60 Prozent vorausgesagt. Zwischen Angebot und Nachfrage besteht natürlich eine Wechselwirkung: Wenn mehr qualifizierte Arbeitskräfte auf den Markt kommen als unmittelbar erforderlich, dann wird sich auch die Nachfrage zum Teil verändern: entweder kommt es zu einer Überqualifizierung der Erwerbspersonen, oder zu einer Beschleunigung des Strukturwandels, der eine verbesserte Wettbewerbsfähigkeit mit sich führt. Ob damit ein anhaltender Wettbewerbsvorteil (und damit auch Beschäftigungsgewinne) erzielbar ist, hängt stark von den internationalen Entwicklungen ab.

Bezüglich der regionalen Mobilität kann auf eine interessante Beobachtung hingewiesen werden. Untersuchungen haben einen positiven Zusammenhang zwischen dem Anstieg der produktionsorientierten Dienst-

leistungen und der regionalen Stabilisierung oder gar dem Anstieg der Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe (bei gleichzeitig generellem Rückgang in diesem Industriezweig) festgestellt (Albrecht/Schmid 1985). In anderen Worten: die neuen Dienstleistungen (wie Finanzierung, Marketing, Beratung, technischer Service u.a.) siedeln sich nicht irgendwo, sondern in der Nähe profitabler Industrien an. Dies bedeutet, daß entlassene Arbeitnehmer aus Stahl- oder anderen niedergehenden Industriezweigen nicht nur qualifikationsspezifische, sondern auch regionale Mobilitätsbereitschaft aufweisen müssen, falls nicht rechtzeitig regionale industriepolitische Maßnahmen ergriffen werden.

**Tabelle 4: Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen (Anzahl der Personen in 1000 und %-Anteil der Sektoren an der Gesamtwirtschaft)**

	1964	1974	1980	1984
<b>Primärsektor</b>	3.784	2.322	1.967	1.903
davon	(14,4)	(8,6)	(7,3)	(7,1)
- Land- u. Forstwirtschaft, Gartenbau, Tierhaltung, Fischerei	3.042	1.792	1.437	1.376
- Energiewirtschaft u. Wasserversorgung	215	231	254	269
- Bergbau	527	299	275	257
<b>Sekundärsektor</b>	11.992	12.151	11.644	10.604
davon	(45,4)	(45,3)	(43,3)	(39,9)
- Verarbeitendes Gewerbe	9.845	10.157	9.674	8.562
- Baugewerbe	2.147	1.994	1.970	2.042
<b>Tertiärsektor</b>	10.615	12.378	13.262	14.102
davon	(40,2)	(46,1)	(49,4)	(53,0)
- Handel	3.128	3.218	3.207	3.296
- Verkehr u. Nachrichtenübermittlung	1.570	1.535	1.515	1.544
- Kreditinstitute u. Versicherungsuntern.	540	770	861	926
- öffentliche Dienste (1)	1.588	2.442	2.666	2.674
- konsumorientierte Dienste (2)	1.546	1.391	1.417	1.745
- soziale Dienste (3)	1.547	2.207	2.803	2.998
- produktionsorientierte Dienste (4)	538	659	795	919
- ohne Angabe	158	156	-	-
<b>Gesamtwirtschaft</b>	26.390	26.853	26.874	26.608
	(100)	(100)	(100)	(100)

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 4.1.1 Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Wiesbaden

- 1) Gebietskörperschaften, Sozialversicherung, öffentliche Sicherheit, Stationierungstreitkräfte
- 2) Gaststätten- u. Beherbergungsgewerbe, Reinigung, Körperpflege, Abfallbeseitigung, Vertragsgewerbe, private Haushalte
- 3) Bildung, Wissenschaft, Kunst, Sport, Unterhaltung, Gesundheits- und Veterinärwesen, Kirchen, Parteien, Gewerkschaften
- 4) Rechts-, Steuer- und Wirtschaftsberatung, Dienstleistungen für Unternehmen, sonstige Dienstleistungen

Anm: Zahlen von 1964 und später schwer vergleichbar, da Änderung in der Hochrechnung; ab 1972 sind auch Soldaten eingeschlossen; 1980 und 1984 ganz andere Einteilung; Gebäudereinigung, Abfallbeseitigung in 1984 bei Konsumorientierte Dienste (171.000).

**Tabelle 5: Qualifikationsstruktur ziviler Beschäftigter 1976-2000  
(%-Anteile an allen Beschäftigten)**

	1976	1982	1990 <sup>1)</sup>	2000 <sup>1)</sup>
<b>ohne Ausbildungs- abschluß</b>	37,2	32,0	26,2	19,6
<b>betriebliche Ausbil- dung, Berufsfachschule</b>	49,9	52,9	56,5	59,9
<b>Fach-, Meister- und Technikerschule</b>	6,4	6,6	6,6	6,5
<b>Hochschule</b>	6,5	8,5	10,7	14,0

1) Trendextrapolation

**Quelle:** C. von Rothkirch, M. Tessaring: Projektionen des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationsebenen bis zum Jahre 2000, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/1986.

#### 4. VERÄNDERUNGEN IN DER ARBEITSMARKTDYNAMIK

Im folgenden sollen drei Aspekte der Arbeitsmarktdynamik, also der Ausgleichsprozesse zwischen Angebot und Nachfrage diskutiert werden: Im ersten Abschnitt wird das Verhältnis zwischen Arbeitslosigkeit und offenen Stellen anhand der "Beveridge-Kurve" - diese dient als Indikator von struktureller und friktioneller sowie inflationsneutraler Arbeitslosigkeit - erörtert; im zweiten Abschnitt wird die Flexibilität der Reallöhne auf aggregiertem Niveau ebenso wie die Flexibilität der Lohnstrukturen als Indikator für die durch starre Löhne induzierte Arbeitslosigkeit untersucht; im dritten Abschnitt gehen wir auf die Mobilität der Erwerbspersonen ein, die als weiterer Indikator für eine eventuell durch Rigidität verursachte Arbeitslosigkeit dient.

##### 4.1 Die Beveridge-Kurve

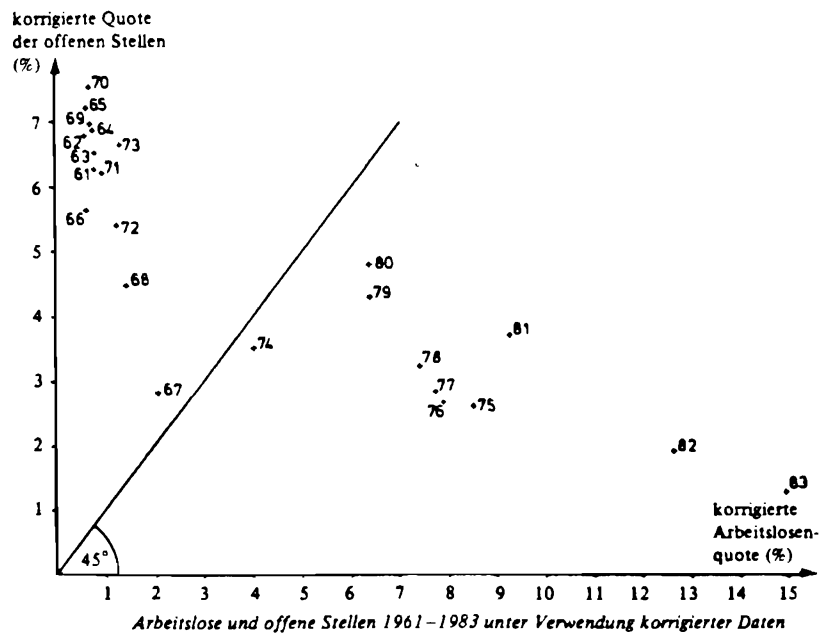
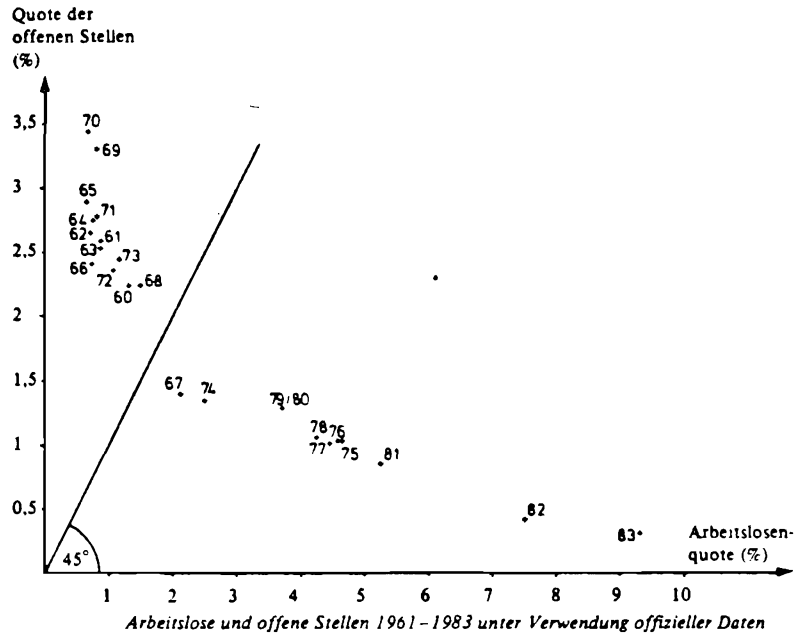
Die Beveridge-Kurve<sup>5</sup> verknüpft die Offenen-Stellen-Quote mit der Arbeitslosenquote unter der folgenden Annahme: Eine Verlagerung der Kurve nach außen unterstützt die Vermutung, daß sich die Ungleichgewichtigkeit des Arbeitsmarktes vergrößert hat. Alle Positionen der Beveridge-Kurve, bei denen die Zahl der Arbeitslosen die Anzahl der offenen Stellen übersteigt (d.h. alle Positionen unterhalb der 45 Grad-Achse) zeigen entweder einen Nachfragemangel an oder stützen die These, daß die inflexiblen Löhne generell zu hoch sind (sog. Keynes'sche oder klassische Arbeitslosigkeit). Die Positionen oberhalb der 45 Grad-Achse weisen auf ernsthafte Arbeitskräfteengpässe, überhitzte Nachfrage und inflationären Druck hin.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Der Name geht zurück auf den britischen Ökonomen und Statistiker William H. Lord Beveridge (1879-1963), der auch als Berater des britischen Parlaments arbeitete. In Deutschland wurde er vor allem durch seinen "Beveridge-Plan" und für "Full Employment in a Free Society" (1944) bekannt.

<sup>6</sup> Um mögliche Fehlinterpretationen zu vermeiden, sei ausdrücklich darauf aufmerksam gemacht, daß Kombinationen von Arbeitslosigkeit und Vakanzen, die auf der 45°-Linie liegen, nicht optimal sein müssen. Eine optimale Kombination ist dann gegeben, wenn die Grenz-  
(Fortsetzung Fußnote)

Schaubild 5: Verhältnis Arbeitslosenquote zu Quote der offenen Stellen 1961-1983 unter Verwendung offizieller und korrigierter Daten



Quelle: Franz 1987b: 513; wegen ungleicher Maßstäbe - zwecks Übersichtlichkeit - ist die "45°-Linie" verzerrt.



Das Schaubild 5 zeigt das Verhältnis der Quote der offenen Stellen (Nenner = Erwerbstätige + offene Stellen) zur Arbeitslosenquote in der Zeit von 1961 - 1983 auf. Dabei wurden einmal die offiziellen Daten der Bundesanstalt für Arbeit und einmal in Anlehnung an Wolfgang Franz korrigierte Daten verwendet. Da der Erfassungsgrad der gemeldeten offenen Stellen und der registrierten Arbeitslosen über den Zeitverlauf nicht konstant bleibt, ist eine Korrektur erforderlich, um von solchen Schwankungen bereinigte Zeitreihen zu erhalten. Das Problem besteht allerdings darin, daß die Korrekturen auf Grund fehlender oder unzureichender Daten nicht ganz zuverlässig sind (beispielsweise bei der in der Korrektur vorgenommenen Einbeziehung der "Stillen Reserve" in die Zahl der Arbeitslosen), so daß die folgenden Ausführungen unter diesem Vorbehalt zu sehen sind. (Zur Methode der Korrekturen verweisen wir auf Franz 1987a und 1987b). Darüber hinaus ist auch die Validität der von Franz vorgenommenen Korrekturen zum Teil infragezustellen. Das gilt vor allem für die Addition der Teilnehmer in (Vollzeit-)Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen zur Zahl der Arbeitslosen, da diese dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, und da die berufliche Weiterbildung in der Regel gerade die Voraussetzung zur Vermeidung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt ist. Die Verlagerung der Beveridge-Kurve nach außen erscheint daher in der korrigierten Fassung überschätzt.

Anhand des Schaubildes lassen sich folgende Schlußfolgerungen ziehen:

- In der Zeit von 1961 bis 1973 stand die deutsche Wirtschaft ständig (mit Ausnahme von 1967) unter einem arbeitsmarktinduzierten Inflationsdruck, da die Nachfrage nach Arbeitskräften das Angebot überstieg. Dies war, unter anderen, ein Grund für den starken Zugang ausländischer Arbeitskräfte in den späten 60er und frühen 70er Jahren, der teilweise den Inflationsdruck reduzierte.

---

(Fortsetzung Fußnote von vorangegangener Seite)

kosten der Arbeitslosigkeit (z.B. in Form des damit einhergehenden Outputverlustes) gleich sind den Grenzkosten der Vakanzen (z.B. der damit möglicherweise verbundene zusätzliche Inflationsdruck) (Abraham 1983).

- Seit 1974 übersteigt die Arbeitslosigkeit die offenen Stellen in zunehmendem Umfang, so daß die Ungleichgewichte zwischen Angebot und Nachfrage mittlerweile nur noch eine marginale Rolle in der Erklärung der hohen Arbeitslosenquote spielen. Der größte Anteil der Arbeitslosigkeit kann nur mit Nachfragemangel oder mit klassischer Arbeitslosigkeit erklärt werden.
  
- Die leichte Verschiebung dieser Kurve nach außen deutet jedoch auf eine Verlangsamung der Anpassungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt hin. Mit anderen Worten: Würde eine effiziente globale Nachfragestrategie heute die Arbeitslosigkeit in kurzer Zeit auf angenommen zwei Prozent reduzieren, wären die resultierenden Arbeitskräfteengpässe etwas höher als in der ersten Hälfte der 70er Jahre. Die restliche Arbeitslosigkeit wäre "strukturell" oder "friktionell" verursacht, abgesehen von der Wahrscheinlichkeit, daß eine solche Politik die Kurve weiter nach außen verschieben würde.
  
- Die Ursachen für die Verlagerung der Beveridge-Kurve nach außen (von der oben erfolgten Einschränkung dieses Ergebnisses abgesehen) sind noch weitgehend ungeklärt. Empirische Untersuchungen lassen indessen den vorläufigen Schluß zu, daß weniger ein regionaler, sondern eher ein **qualifikationsbedingter** "Mismatch" verantwortlich ist und zwar in dem Sinn, daß der exorbitant angestiegene Anteil der Langzeitarbeitslosen eine Gruppe von Arbeitslosen repräsentiert, die auch in einem moderaten Konjunkturaufschwung kaum vermittelbar sind. Es wäre eine starke Zunahme der Arbeitsnachfrage erforderlich, damit diese Arbeitslosen die dann in erheblichem Umfang angebotenen Vakanzen einnehmen können, weil Unternehmen angesichts der dann bestehenden Überschußnachfrage nach Arbeit ihr Anspruchsniveau an die Qualifikation der Arbeitsplatzbewerber reduzieren (Franz 1987b: 514).

Alles in allem weist die Beveridge-Kurve für Deutschland auf einen breiten Manövrierraum für globale Nachfrage und/oder Einkommens- oder Lohnpolitik auf. Wie in den folgenden Abschnitten gezeigt werden

soll, tragen inflexible Reallöhne auf einem aggregierten Niveau oder geringer werdende bzw. inflexible Lohnunterschiede vermutlich wenig zur Erklärung der gegenwärtigen Massenarbeitslosigkeit bei.

## 4.2 Lohnflexibilität

Eine an die Produktivitätsentwicklung gebundene Flexibilität der Nominallohne auf aggregiertem Niveau ist eine notwendige, sicher jedoch keine hinreichende Voraussetzung für die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an (schockartige) Veränderungen der makroökonomischen Rahmenbedingungen (Preis- und Nachfrageentwicklung). Im Vergleich zu anderen Ländern schneidet die Bundesrepublik Deutschland bezüglich der Nominallohnflexibilität recht gut ab (Bruno/Sachs 1985: 232ff.). Dieses Ergebnis ist - entgegen weitverbreiteter Auffassung - dem relativ zentralisierten Lohnbildungssystem und der moderaten Lohnpolitik der Gewerkschaften zu verdanken (u.a. Scharpf 1987: 151ff., 248ff.).

Die Flexibilität des Arbeitsmarktes wird aber auch durch das Ausmaß und die Flexibilität der Lohnunterschiede bestimmt. In dieser Hinsicht können die Ergebnisse für die Zeit von 1970 bis 1984 wie folgt zusammengefaßt werden (vgl. Tab. 6 und Schaubild 6):<sup>7</sup>

1. Insgesamt läßt sich eine leichte Nivellierung der Lohndifferenzen feststellen, die hauptsächlich durch die Annäherung der Löhne für Männer und Frauen erfolgte. Bei den Angestellten sind jedoch - trotz einer Annäherung - die geschlechtsspezifischen Lohndifferenzen größer als bei den Arbeitern.
2. Die intersektoralen Lohndifferenzen sind unter den Angestellten größer als unter den Arbeitern. Während die Lohndifferenzen sich bei den Arbeitern vergrößerten, blieben die intersektoralen Lohndifferenzen bei den Angestellten konstant, jedoch nicht ohne Schwankungen innerhalb der Untersuchungsperiode (in den frühen 70er Jahren Anstieg und während der späten 70er und frühen 80er Jahre Rückgang der Lohndifferenzen).

---

<sup>7</sup> Siehe auch die Tabelle 29 und 30 sowie die Schaubilder 11-13 im Anhang.

3. Bei den Angestellten erklären sektorale Lohndifferentiale relativ wenig von der gesamten Variation; es sind vor allem die Qualifikationsunterschiede, welche die große Lohnvarianz unter Angestellten (gegenüber den Arbeitern) erklären; sie verminderten sich leicht in den 70er Jahren und stiegen in den 80er Jahren wieder an.
4. Wenn auch die sektoralen Lohndifferenzen im Vergleich zu den U.S.A. niedriger sind (siehe Tabelle 29 im Anhang), müssen sie jedoch immer noch als sehr gravierend eingeschätzt werden. Ein Vergleich der effektiven Bruttostundenverdienste zeigt, daß der Stundenlohn eines Hilfsarbeiters in der Mineralölindustrie höher als der Bruttolohn eines Facharbeiters in dem am schlechtesten bezahlten Wirtschaftsbereich, der Bekleidungsindustrie, ist (siehe Schaubild 6).
5. Die Lohnvariationsbreite ist nur halb so groß wie die Variation der Produktivität, was für die U.S.A. ebenso zutrifft wie für Deutschland (Vogler-Ludwig 1985:26).
6. Es gibt eine Übereinstimmung zwischen Lohn- und Produktivitätsänderungen ( $R^2=0,26$ ), wobei auch in dieser Hinsicht der Unterschied zwischen Deutschland und U.S.A. marginal ist (U.S.A.:  $R^2=0,29$ ) (Vogler-Ludwig 1985: 25f.).
7. Die regionalen Lohndifferenzen sind nach wie vor hoch. Es mangelt jedoch an Informationen über qualifikationsspezifische regionale Lohndifferenzen, welche die entscheidende Determinante für regionale Mobilität wären. Das Spektrum der durchschnittlichen Jahresverdienste pro Beschäftigten innerhalb der 142 Arbeitsämter variierte im Jahr 1984 zwischen 23.200 und 34.400 DM (Durchschnitt 29.200). Die entscheidenden Determinanten für diese Unterschiede sind die sektorale Struktur sowie Agglomeration und Zentralität der Region (Koller 1987: 31f.). Entgegen der häufig behaupteten Nivellierung regionaler Lohndifferenzen hat die Streuung der Löhne (gemessen am Variationskoeffizienten) 1976 bis 1984 leicht zugenommen (Koller 1987: 40). Die Modelle der Humankapitaltheorie er-

klären die regionalen Lohndifferenzen nur geringfügig (etwa 20 Prozent - höchstens 50 Prozent) (z.B. Gerlach/Kehlbeck 1987, mimeo). Dies impliziert bei Unterstellung einer hohen und eher (wieder) zunehmenden regionalen Lohndifferenz: Es sind große Anreize für regionale Mobilität vorhanden.

Eine vorläufige Zusammenfassung der genannten Aspekte kommt zu folgenden Schlußfolgerungen: Lohndifferenzen sind kurzfristig relativ stabil in Deutschland, während sie sich langfristig an Produktivitätsveränderungen anpassen. Inwieweit darin Anreize für einen Strukturwandel liegen, bleibt jedoch weitgehend ungeklärt. Prinzipiell bietet Lohnflexibilität im Hinblick auf die Arbeitskräftenachfrage wenig Anreize für strukturellen Wandel: einerseits verringert eine rasche Lohnanpassung die Profitvorteile innovativer Unternehmen, andererseits erleichtert sie den Kostendruck für die weniger profitablen Unternehmen. Für das Arbeitskräfteangebot beinhalten Lohndifferenzen prinzipiell zwar Mobilitätsanreize, inwieweit diese die Nachteile der Mobilität ausgleichen, ist jedoch eine andere Frage. Über diesen Punkt muß jedenfalls gründlicher nachgedacht und noch weiter geforscht werden.

Daten zur regionalen, sektoralen, zwischen- und innerbetrieblichen Mobilität in Abhängigkeit von der Lohnstruktur sind derzeit nicht verfügbar.

**Tabelle 6: Komponenten der Varianz von Lohnsätzen**

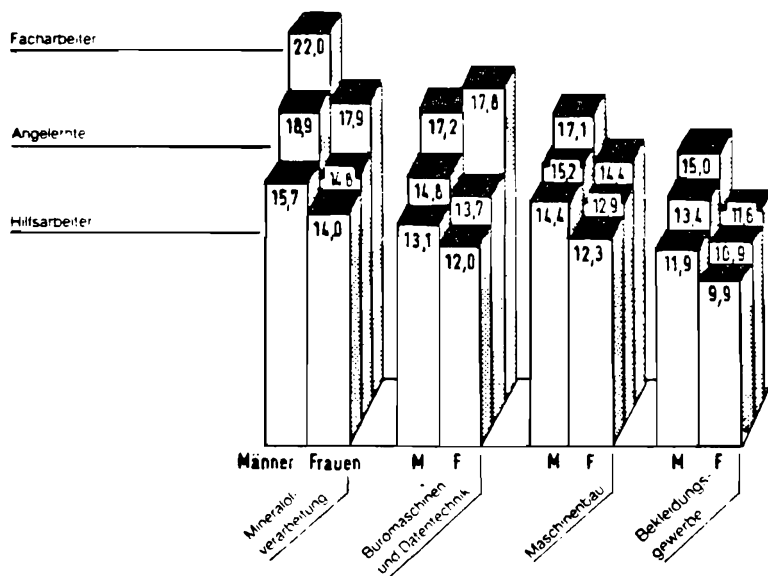
Jahr	Gesamtvarianz (a)	Varianzbeträge der			Summe der Kovarianzen
		sektoralen Lohnunterschiede	qualifikatorischen Lohnunterschiede	geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede	
Arbeiter (b)					
1970	4,70	0,85	1,19	2,28	0,38
1975	3,89	0,92	1,20	1,54	0,23
1980	3,74	0,95	1,08	1,53	0,18
1984	3,67	1,06	1,06	1,39	0,16
Angestellte (c)					
1970	29,44	1,59	22,37	4,40	1,08
1975	25,59	1,68	20,14	3,01	0,76
1980	24,35	1,62	18,88	2,97	0,88
1984	24,07	1,61	19,33	2,51	0,62

- a) Varianz der auf den Gesamtdurchschnitt normierten Lohnsätze. Daten um Effekte der Berichtskreisänderungen 1973 und 1983 bereinigt.
- b) Effektive Bruttostundenlöhne der Arbeiter nach 28 Wirtschaftszweigen, 3 Leistungsgruppen und nach Geschlecht.
- c) Effektive Bruttomonatsgehälter der vollzeitbeschäftigten Angestellten nach 32 Wirtschaftszweigen, 4 Leistungsgruppen und nach Geschlecht.

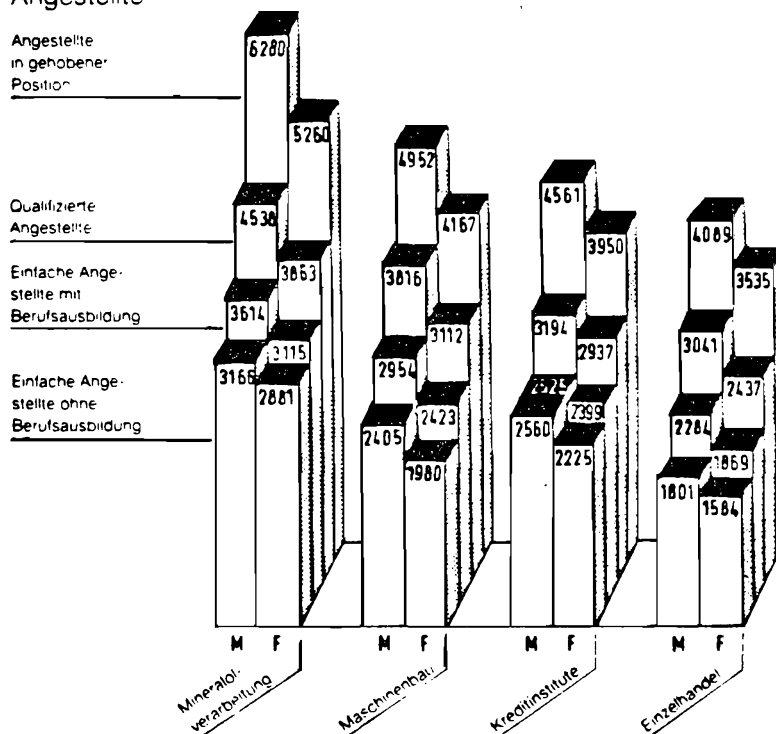
Quelle: Kurt Vogler-Ludwig, Flexibilisierung der Lohnstrukturen. Ein Patentrezept der Beschäftigungspolitik?, in: ifo-schnelldienst 16/85, S. 18-31.

Schaubild 6: Lohnrelationen nach Sektoren und Qualifikationen 1984

Arbeiter<sup>1)</sup>



Angestellte<sup>2)</sup>



1) Effektive Bruttostundenlöhne in DM - 2) Effektive Bruttomonatsgehälter der vollzeit-beschäftigten Angestellten in DM

Quelle: Statistisches Bundesamt



## **5. STRUKTUR UND DYNAMIK DER ARBEITSLOSIGKEIT**

Abgesehen von ihrem Umfang ist das Hauptcharakteristikum der bundesdeutschen Arbeitslosigkeit die zunehmende Dauer der individuellen Arbeitslosigkeit und die ungleiche Verteilung des Risikos, arbeitslos zu werden und zu bleiben.

### **5.1 Steigende Dauer der Arbeitslosigkeit**

Die Tabellen 7 und 8 geben über die Dauer der Arbeitslosigkeit Aufschluß. Tabelle 7 zeigt, daß sich zwar die durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen zwischen 1975 bis 1986 mehr als verdoppelte, der jährliche Zugang der Arbeitslosenfälle sich jedoch in der gleichen Zeit nur leicht erhöht hat. Daraus ergibt sich, daß die steigende Arbeitslosigkeit hauptsächlich durch längere Arbeitslosigkeitsdauer geprägt ist. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosenfälle stieg von 16 auf 32 Wochen (kalkuliert unter stationären Bedingungen).

In Tabelle 7 werden neben dem Zugang in die registrierte Arbeitslosigkeit auch die jährlichen Zugänge der offenen Stellen sowie die durchschnittliche Dauer, also die Zahl der Wochen, in denen offene Stellen beim Arbeitsamt registriert sind, gegenübergestellt. Auch unter der Berücksichtigung, daß in der Bundesrepublik Deutschland ein variierender Anteil aller offenen Stellen beim Arbeitsamt gemeldet werden (ca. 1/4 bis 1/3), zeigt sich doch seit 1975 ein wesentlicher Rückgang der offenen Stellen. Durch den geringeren Zugang der offenen Stellen bei gleichbleibendem Zugang an Arbeitslosen verringerte sich die durchschnittliche Wochenzahl, in denen offene Stellen beim Arbeitsamt registriert sind, von sechs (1975) auf vier Wochen (1985). Entsprechend erhöhte sich das Verhältnis Arbeitslosenbestand (Vorjahr) plus Zugang bezogen auf den Bestand der offenen Stellen (Vorjahr) plus Zugang von 1,6 auf das höchste Niveau von 4,1 (1983), so daß sich die Konkurrenzbedingungen für Arbeitslose wesentlich verschärften. Seit 1982 läßt sich erstmals wieder eine Erhöhung des

jährlichen Zugangs an offenen Stellen verzeichnen, was eine Verbesserung des oben angeführten Verhältnisses auf 3,0 (1986) zur Folge hatte.

In Tabelle 8 wird die Dauer der Arbeitslosigkeit differenziert. 1977 war der Löwenanteil der Arbeitslosen mit 66 Prozent weniger als sechs Monate arbeitslos (zum Zeitpunkt der Erhebung Ende September) und nur 14 Prozent waren länger als ein Jahr von Arbeitslosigkeit betroffen. 1986 zeigt sich eine deutliche Verschlechterung: nur noch knapp die Hälfte aller Arbeitslosen waren weniger als sechs Monate arbeitslos, während sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen (mehr als ein Jahr) auf 32 Prozent erhöhte. Demzufolge fand auch eine Verdopplung der durchschnittlichen Monatszahl der Arbeitslosigkeit von sechs auf zwölf Monate statt.

Aus diesen Tabellen wird nicht klar, wer arbeitslos wird. Aus anderen Quellen wissen wir jedoch, daß in der Zeit von 1974 bis 1984 ungefähr ein Drittel der Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit betroffen war (ein großer Teil von ihnen wurde mehrmals arbeitslos), während zwei Drittel beschäftigt blieben (Karr 1983). Auf dieses Phänomen bezieht sich die schlagwortartige Charakterisierung der Bundesrepublik Deutschland als einer "Zwei-Drittel-Gesellschaft".

Die Fragen nach den von Arbeitslosigkeit betroffenen Personengruppen getrennt nach Alter, Geschlecht, sowie die Hintergründe und Zugangswahrscheinlichkeit in Arbeitslosigkeit werden in den nächsten Abschnitten beantwortet.

Tabelle 7: Zahl der offenen Stellen und der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Arbeitslosenfälle, in tausend, Dauer der offenen Stellen und Dauer der Arbeitslosigkeit, in Deutschland

Jahr	Jährl. Zugang der offenen Stellen (Zugang = F) in tausend	Offene Stellen am Monatsende, durchschnittlicher Bestand (Bestand = S) in tausend	Durchschnittliche Dauer der offenen Stellen (Zahl der Wochen, in denen offene Stellen registriert sind = D) (a)	Jährlicher Zugang der Arbeitslosenfälle (Zugang = F)	Durchschnittliche Zahl der Arbeitslosen (Bestand an Arbeitslosen = U) in tausend	Durchschnittliche Dauer der Arbeitslosenfälle (Zahl der Wochen = D) (b)	Arbeitslosenbestand + Zugänge bezogen auf Bestand an offenen Stellen + Zugang
1965	3 011,8	649,0	11,2	1 422,2	147,4	5,4	-
1970	3 037,7	794,8	13,6	1 295,7	148,9	6,0	-
1973	2 695,3	572,0	11,0	1 877,1	273,5	7,6	-
1974	2 255,2	315,4	7,3	2 795,2	582,5	10,8	1,1
1975	2 188,5	236,2	5,6	3 450,3	1 074,2	16,2	1,6
1976	2 312,0	235,0	5,3	3 255,5	1 060,3	16,9	1,7
1977	2 187,3	231,2	5,5	3 315,0	1 030,0	16,2	1,8
1978	2 054,9	245,6	6,2	3 080,6	993,0	16,8	1,8
1979	1 980,3	304,0	8,0	2 843,7	876,1	16,0	1,7
1980	1 709,2	308,3	9,4	3 084,1	888,9	15,0	2,0
1981	1 354,6	207,9	8,0	3 531,0	1 271,6	18,7	2,7
1982	1 124,5	104,9	4,9	3 706,7	1 833,2	25,7	3,7
1983	1 248,4	75,8	3,2	3 704,2	2 258,2	31,7	4,1
1984	1 403,3	87,9	3,3	3 672,8	2 265,6	32,1	4,0
1985	1 552,8	110,0	3,7	3 750,2	2 304,0	31,9	3,7
1986	1 840,9	153,9	4,3	3 637,3	2 228,0	31,9	3,0

Quelle: ANBA, Jahreszahlen (mehrere Jahrgänge), eigene Berechnungen.

a) Die durchschnittliche Dauer der offenen Stellen wurde berechnet mit der Formel:  $D = \frac{52 \times S}{F}$

b) Analog zu a) wurde die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosenfälle berechnet:  $52 \times U = F \times D$

$$D = \frac{52 \times U}{F}$$

c) Die Anzahl der Arbeitslosen pro offener Stelle wurde wie folgt berechnet:

$\frac{\text{Jahresdurchschnitt AL-Bestand im Jahr } T_{-1} + \text{Zugänge AL im Jahr } T}{\text{Offene Stellen Bestand } T_{-1} + \text{Zugänge offene Stellen im Jahr } T}$

$\frac{\text{Jahresdurchschnitt AL-Bestand im Jahr } T_{-1} + \text{Zugänge AL im Jahr } T}{\text{Offene Stellen Bestand } T_{-1} + \text{Zugänge offene Stellen im Jahr } T}$

Tabelle 8: Arbeitslose nach der Dauer der Arbeitslosigkeit 1977-1986, absolut und in % (Ende September)

Zeitpunkt	Arbeitslose insgesamt		davon waren arbeitslos										Durchschnittliche Dauer Monate		
	in 1000	in %	unter 1 Monat		1-3 Monate		3-6 Monate		6-12 Monate		1-2 Jahre			2 Jahre und länger	
			in 1000	in %	in 1000	in %	in 1000	in %	in 1000	in %	in 1000	in %		in 1000	in %
Sept. 1977	911	100	182	20	256	28	168	18	174	19	90	10	40	4	6,5
1978	864	100	165	19	254	29	157	18	161	19	84	10	42	5	6,7
1979	737	100	148	20	208	28	137	19	129	18	72	10	42	6	7,0
1980	823	100	174	21	250	30	154	19	137	17	64	8	42	5	6,4
1981	1 256	100	230	18	361	29	245	20	258	21	114	9	49	4	6,5
1982	1 819	100	271	15	448	25	333	18	440	24	246	14	81	4	7,6
1983	2 134	100	245	11	471	22	363	17	524	25	377	18	155	7	9,2
1984	2 143	100	249	12	464	22	348	16	464	22	371	17	247	12	10,5
1985	2 151	100	265	12	434	20	341	16	446	21	363	17	303	14	11,6
1986	2 046	100	249	12	409	20	320	16	414	20	334	16	320	16	12,5

Dauer der Arbeitslosigkeit = Dauer der registrierten Arbeitslosigkeit in Monaten an einem bestimmten Stichtag (Ende September), d.h. unvollendete Dauer der Arbeitslosigkeit.

Quelle: ANBA Jahreszahlen 1986

## 5.2 Die sozio-demographische Verteilung der Arbeitslosigkeit

In Tabelle 9 wird die Arbeitslosenquote, getrennt nach Geschlecht und Ausländern für unterschiedliche Alterskohorten dargestellt. Die Tabelle gibt auch Auskunft über die Verteilung der Arbeitslosigkeit 1985 (mit einer allgemeinen Arbeitslosenquote von 8,6 Prozent) im Vergleich zu den Jahren 1973 (das letzte Jahr mit einer niedrigen Arbeitslosenquote von 0,8 Prozent) und dem Jahr 1975 (dem Jahr beginnender Massenarbeitslosigkeit mit einer Quote von 3,6 Prozent). Dabei wurde der Vergleich anhand des Gruppenverhältnisses vollzogen, d.h. die Arbeitslosenquote der jeweiligen Altersgruppe wurde auf die Arbeitslosenquote der (in der Regel am wenigsten betroffenen) männlichen Arbeitslosen zwischen 35 bis 44 bezogen. Hierbei zeigt sich, daß die Gruppe der 55 bis 64jährigen Männer 1973 besonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen war, während sich dieses Gruppenverhältnis in Jahren steigender Arbeitslosigkeit angleicht. Der Rückgang bei den 60 bis 64jährigen Männern im Jahre 1985 dürfte auch teilweise mit den Vorruhestandsregelungen zusammenhängen. Zugleich zeichnet sich ab, daß sich das Gruppenverhältnis bei den männlichen Jugendlichen gegenüber 1975 sogar verbesserte.

Bei den Frauen liegt eine deutlich höhere Gruppenbetroffenheit für alle Altersgruppen gemessen an der Gruppenbetroffenheit der 35 bis 44jährigen Männer vor. Insbesondere im Jahre 1973 (mit einer allgemeinen Arbeitslosenquote von 0,8 Prozent) waren die 35 bis 44jährigen Frauen zweimal mehr von Arbeitslosigkeit betroffen als die entsprechenden Männer, die jüngeren und älteren Gruppen drei- bis viermal mehr. Zu Beginn der wirtschaftlichen Stagnation waren die Frauen offensichtlich stärker als die Männer dem Arbeitsloskeitsrisiko ausgesetzt. Mit Beginn der Massenarbeitslosigkeit verbesserte sich die Relation; aber noch immer sind die Frauen, insbesondere die jüngeren Altersgruppen, die Verlierer im Wettbewerb um die knapper werdenden Arbeitsplätze. Verlierer sind auch die Ausländer, insbesondere die Jugendlichen unter 20. Zwar hat sich bei den mittleren Altersgruppen ausländischer Arbeitsloser die Relation zur Bezugsgruppe gegenüber 1975 verbessert, die Betroffenheit (der übrigen Altersgruppen) ist

jedoch nach wie vor zwei- bis viermal so hoch wie die der männlichen "Kerngruppe"; darüber hinaus berücksichtigen die Zahlen nicht die direkt oder indirekt erzwungene - z.T. auch finanziell geförderte - Abwanderung arbeitsloser Ausländer.

**Tabelle 9: Demographische Verteilung der Arbeitslosigkeit 1985 im Vergleich zu 1973 und 1975**

	Arbeits- losenquote in % (a) 1985	Gruppen- verhältnis 1985 (b)	Gruppen- verhältnis 1973 (b)	Gruppen- verhältnis 1975 (b)
<b>Männer</b>				
15 - 19	6,6	1,3	1,5	1,8
20 - 24	9,1	1,8	1,5	2,1
25 - 34	7,0	1,4	1,3	1,4
35 - 44	5,1	1,0	1,0	1,0
45 - 54	5,3	1,0	1,3	1,0
55 - 59	11,0	2,2	2,5	1,1
60 - 64	7,8	1,5	5,5	2,0
<b>Frauen</b>				
15 - 19	9,8	1,9	3,0	2,2
20 - 24	12,1	2,4	3,5	2,4
25 - 34	11,7	2,3	3,3	2,2
35 - 44	6,8	1,3	2,3	1,6
45 - 54	7,3	1,4	2,5	1,4
55 - 59	12,0	2,4	3,3	1,8
60 - 64	7,4	1,5	3,8	1,6
<b>Ausländer</b>				
<b>Männer</b>				
15 - 19	15,1	3,0	k.A.	3,0
20 - 34	10,7	2,1	k.A.	2,8
35 - 54	7,5	1,5	k.A.	2,6
55 - 64	14,4	2,8	k.A.	2,8
<b>Frauen</b>				
15 - 19	20,1	3,9	k.A.	2,6
20 - 34	12,9	2,5	k.A.	3,6
35 - 54	10,4	2,0	k.A.	3,4
55 - 64	13,4	2,6	k.A.	k.A.

a) Zahl der Arbeitslosen in der Altersgruppe (Ende September)  
 Alle Erwerbspersonen (einschl. Militär) der Altersgruppe

b) Arbeitslosenquote für jede Gruppe, dividiert durch die Arbeitslosenquote für deutsche Männer im Alter von 35-44 Jahren.

**Quelle:** OECD 1986, Labour Force Statistics 1964-84, Part III, Paris, S. 480 f.; ANBA verschiedene Jahrgänge; Fachserie 1, Reihe 4.1.1. Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit, Tabelle 3, Statistisches Bundesamt (Hrsg.) 1985, S. 51.

### 5.3 Auslösende Faktoren der Arbeitslosigkeit

Die Tabellen 10 und 11 liefern einige Informationen über die auslösenden Faktoren der Arbeitslosigkeit. (In Tabelle 10 wurde zum Zweck internationaler Vergleiche die Minderung der Arbeitslosenzahl durch Kurzarbeit aufgenommen, obwohl Kurzarbeit nicht direkt Arbeitslosigkeit im strengen Sinne bedeutet). Der Anteil derjenigen, die keine Erwerbstätigkeit vor der Arbeitslosigkeit ausgeübt haben, ist von 3,9 % 1975 kontinuierlich auf über 12 % 1986 angewachsen. Im selben Zeitraum nahm ebenfalls der Anteil der Personen mit unterbrochener Erwerbstätigkeit kräftig zu (von 5,5 % auf 16,4 %). Insgesamt erhöhte sich der Anteil der beiden Personengruppen von 0,14 auf 2,4 Prozentpunkte an der Arbeitslosenquote (Tabelle 11). Aber auch zunehmend Personen mit vorausgehender Ausbildung oder Teilnahme an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bleiben nicht von der Arbeitslosigkeit verschont. Immerhin stammen 1983 5,3 % aller Arbeitslosen aus solchen Verhältnissen. Seit 1983 ist der Trend jedoch rückläufig und nähert sich den Werten (um 3 %) Ende der 70er Jahre an. Ganz anders sieht dagegen die Entwicklung bei den Beschäftigten aus, die kurzarbeiten müssen. Ihr Anteilswert variiert entsprechend dem Konjunkturzyklus zwischen 12,7 % (1975) und 2,8 % (1986) an der gesamten, um Kurzarbeit erweiterten Arbeitslosigkeit. Das überwiegende Gros der Arbeitslosen setzt sich aber aus Personen zusammen, die als letzte Beschäftigung eine sonstige Erwerbstätigkeit angaben. Obwohl der Trend rückläufig ist, von 83,4 (1975) auf 65,4 % (1986), machen sie den bei weitem größten Posten in der Arbeitslosenstatistik aus. Unter sonstige Beschäftigung werden vor allem gekündigte Arbeitnehmer, Soldaten, mithelfende Familienangehörige und Selbständige zusammengefaßt.



Tabelle 10: Auslösende Bedingungen der Arbeitslosigkeit 1975-1985 (jeweils Bestand Ende September) absolut und in %

Jahr	(1)		(2)		(3)		(4)	(5)	(6)		(7)		(8)	
	Neueintritt in den Arbeitsmarkt (= keine Erwerbstätigkeit vor Arbeitslosigkeit)	Wiedereintritt (= Erwerbstätigkeit unterbrochen)	Kurzarbeit in Personaläquivalenzen (Entlastungsfaktor) (a)	Arbeitslosigkeit wegen Kündigung	Auflösung befristeter Arbeitsverträge	Betriebliche/Sonstige Ausbildungsverhältnisse/ABM (b)	Sonstige Erwerbstätigkeit (d)	Gesamt	in 1000	in %	in 1000	in %	in 1000	in %
1975	45	3,9	-	-	147	12,7	-	-	-	-	962	83,4	1 154	100
1976	53	5,5	53	5,5	63	6,6	-	-	5	0,5	787	81,9	961	100
1977	79	8,3	75	7,9	36	3,8	-	-	39	4,1	718	75,9	947	100
1978	66	7,4	109	12,1	33	3,7	-	-	38	4,2	651	72,6	897	100
1979	52	6,9	90	11,9	19	2,5	-	-	22	2,9	573	75,8	756	100
1980	59	6,9	105	12,3	30	3,5	e)	-	26	3,0	633	74,2	853	100
1981	104	7,8	140	10,5	72	5,4	-	-	46	3,5	966	72,5	1 328	100
1982	151	7,7	211	10,8	141	7,2	-	-	89	4,5	1 369	69,8	1 960	100
1983	244	10,7	261	11,4	151	6,6	-	-	120	5,3	1 509	66,0	2 285	100
1984	238	10,6	282	12,6	92	4,1	-	-	95	4,3	1 528	68,4	2 235	100
1985	251	11,3	339	15,3	63	2,8	-	-	73	3,3	1 488	67,2	2 214	100
1986	255	12,1	345	16,4	59 (c)	2,8	-	-	69	3,3	1 377	65,4	2 105	100

Quellen: ANBA 3/1986, 3/1984, 3/1982;

Autorengemeinschaft 1983, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1983-1984 - insgesamt und regional, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 325-344.

Autorengemeinschaft 1985, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1985 und 1986, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 409-415.

a) Minderung der Arbeitslosenzahl durch Kurzarbeit.

b) Bis 1983 inkl. ABM; ab 1984 ABM als eigene Kategorie nicht mehr ausgewiesen

c) Schätzung

d) z. B. Selbständige, mithelfende Familienangehörige, Soldaten

e) Lt. Mikrozensus 1980 war der Anteil der Arbeitslosen durch Entlassung 34,6 %, siehe ANBA 4/82, S. 618.

**Tabelle 11: Arbeitslosenquoten der Jahre 1975, 1980, 1983 und 1985 nach anteiligen Strukturmerkmalen in % (Ende September)**

	1975	1980	1983	1985
Personen, die vor der Arbeitslosigkeit nicht erwerbstätig, waren, oder die Erwerbstätigkeit unterbrochen hatten	0,14 <sup>a)</sup>	0,63	2,04	2,35
Arbeitslosigkeit aufgrund von Kurzarbeit	0,58	0,12	0,61	0,25
Arbeitslosigkeit wegen Kündigung		k.A.		
Arbeitslosigkeit aufgrund der Beendigung von Arbeitsverträgen		k.A.		
Sonst. Gründe <sup>c)</sup>	3,84	2,56	6,57	5,91
Arbeitslosenquote <sup>b)</sup> insgesamt (= Summe der Strukturmerkmale)	4,56	3,31	9,22	8,51

**Quelle:** eigene Berechnungen nach Tab. 10

a) ohne unterbrochene Erwerbstätigkeit

b) Arbeitslosenquote bezieht sich auf Arbeitslose plus Entlastungswirkung durch Kurzarbeit gemessen an zivilen Erwerbspersonen

c) vorgerige Erwerbstätigkeit, betriebliche Ausbildung u.a.

k.A. = keine Angaben

Eine alternative Vorgehensweise zur Aufschlüsselung der Arbeitslosenstatistiken eröffnet die Frage nach der Beendigung des letzten Beschäftigungsverhältnisses. Diese Statistik wird seit 1981 jeweils zum Zeitpunkt Mai/Juni für alle Neuzugänge in Arbeitslosigkeit von der Bundesanstalt für Arbeit durchgeführt. Die markantesten Ergebnisse (vgl. Tab. 12) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Bei Männern sind ungefähr 2/3 der Arbeitslosenzugänge auf Arbeitgeberkündigungen zurückzuführen, bei Frauen dagegen nur etwa die Hälfte.
2. Selbstkündigungen sind bei Frauen häufiger als bei Männern (1986: 24 % gegenüber 15 %).
3. Arbeitslosigkeit auf Grund der Beendigung befristeter Arbeitsverhältnisse ist bei Frauen häufiger als bei Männern (1986: 25 % gegenüber 19 %). Die Bedeutung der Limitierung von Arbeitsverträgen für Arbeitslosigkeit nimmt ständig zu.

Tabelle 12: Zugänge an Arbeitslosen, die vor der Arbeitslosmeldung abhängig beschäftigt waren nach der Beendigungsart ihres letzten Beschäftigungsverhältnisses in Prozent

Beendigungsart des letzten Beschäftigungsverhältnisses	Erhebungszeitraum Mai/Juni					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>M Ä N N E R</b>						
Selbstkündigung		16,1	13,9	14,0	12,8	15,1
Kündigung durch Arbeitgeber	91,9	71,5	68,6	67,3	64,2	62,6
im gegenseitigen Einverständnis		3,1	4,6	4,3	3,3	3,2
Arbeits-/Ausbildungsverhältnis war von vornherein befristet	8,1	9,3	12,8	14,4	19,8	19,2
davon						
Arbeitsverhältnis (ohne ABM)	4,2	4,2	6,0	6,8	6,2	8,2
Arbeitsbeschaffungsmaßnahme <sup>1)</sup>	1,3	1,4	1,1	2,4	3,5	4,1
Ausbildungsverhältnis <sup>1)</sup>	2,6	3,6	5,7	5,1	10,2	6,8
Zusammen	100	100	100	100	100	100

Beendigungsart des letzten Beschäftigungsverhältnisses	Erhebungszeitraum Mai/Juni					
	1981	1982	1983	1984	1985	1986
<b>F R A U E N</b>						
Selbstkündigung		26,1	24,3	25,4	21,1	23,7
Kündigung durch Arbeitgeber	86,3	56,1	53,1	49,1	46,3	48,0
im gegenseitigen Einverständnis		3,4	3,7	4,0	3,3	3,4
Arbeits-/Ausbildungsverhältnis war von vornherein befristet	13,7	14,4	18,8	21,5	29,3	24,9
davon						
Arbeitsverhältnis (ohne ABM)	8,9	8,3	10,0	12,1	10,2	12,4
Arbeitsbeschaffungsmaßnahme <sup>1)</sup>	0,7	1,0	0,6	1,0	1,7	1,9
Ausbildungsverhältnis <sup>1)</sup>	4,1	5,2	8,3	8,4	17,4	10,6
Zusammen	100	100	100	100	100	100

1) Die Arbeitslosmeldungen nach Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und nach Ausbildungsverhältnissen, die ihrer Natur nach befristet sind, beinhalten in kleinem Umfang auch die anderen Beendigungsarten.

Quelle: ANBA 5/1987:640.

#### 5.4 Arbeitslosigkeit nach Qualifikationsmerkmalen

Das individuelle Risiko arbeitslos zu werden, ist offensichtlich neben dem Alter und Geschlecht von der jeweiligen beruflichen Qualifikation abhängig. In Schaubild 7 und Tabelle 13 werden die Arbeitslosenquoten nach Geschlecht und Ausbildungsniveau aufgeschlüsselt. Personen ohne Ausbildungsabschluß sind eindeutig am stärksten von der Arbeitslosigkeit betroffen. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote dieser Personengruppe betrug zwischen 1975 und 1985 7,7 Prozent-Punkte und lag somit (mit Trend nach oben) um rund 60 Prozent über der durchschnittlichen Arbeitslosenquote (4.8) aller Ausbildungsniveaus. Auffällig dabei ist, daß bis 1981 die Frauen die Leidtragenden dieser Entwicklung sind, der Trend sich aber nach 1981 zuungunsten der Männer verschoben hat. Personen, die entweder eine betriebliche Ausbildung oder eine Berufsfachschule abgeschlossen haben, sind weniger von Arbeitslosigkeit betroffen als der Durchschnitt aller Ausbildungsniveaus. Die durch die zweite Rezession bedingte Zunahme dieser Personengruppe geht eindeutig zu Lasten der Frauen, die (rund) doppelt so häufig von der Arbeitslosigkeit betroffen sind wie ihre männlichen Kollegen. Den sichersten Schutz gegen Arbeitslosigkeit scheint der Besuch einer Fach-, Meister- oder Technikerschule zu bieten. Die Daten, die zwischen 1975-80 verfügbar waren, sprechen eine eindeutige Sprache. Die Arbeitslosenquote der Absolventen solcher Schulen ist mit 1,5 % rund 50 Prozent unterhalb der durchschnittlichen Arbeitslosenquote (3,2 %) aller Ausbildungsniveaus im Vergleichszeitraum. Frauen, die statistisch gesehen nur einen geringen Teil der Absolventen ausmachen und gerade in technischen Berufszweigen gegen Vorurteile ihrer männlichen Kollegen ankämpfen müssen, sind dagegen ca. 6 mal stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen als ihre männlichen Kontrahenten. Die technische Intelligenz - sofern sie von Männern dominiert ist - scheint am wenigsten von der Entwicklung am Arbeitsmarkt abhängig zu sein. Die Zahlen sprechen dafür, daß die Diskriminierung der Frauen gerade in diesem Bereich noch stark ausgeprägt ist.

Schaubild 7: Arbeitslosenquote nach Ausbildungsniveau

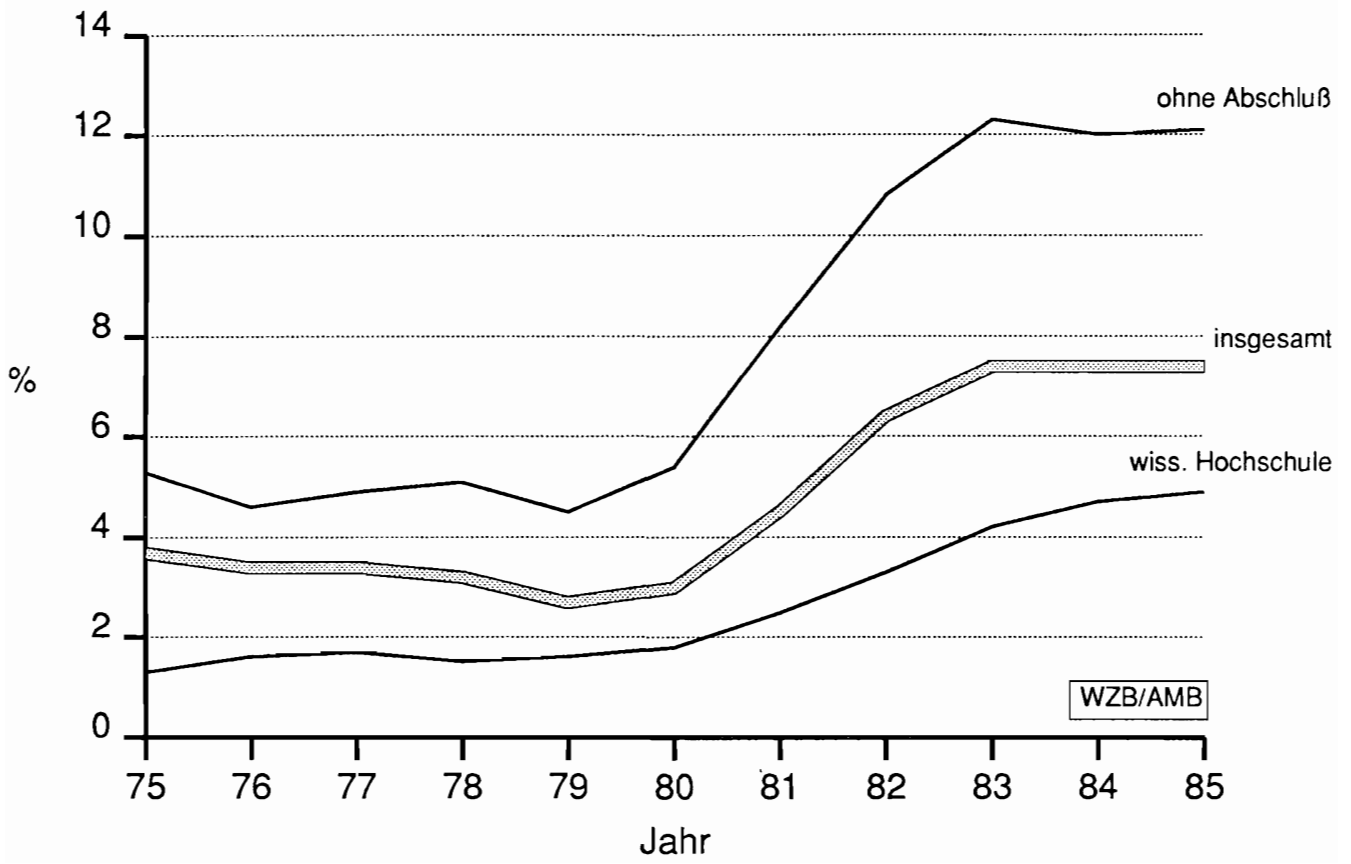


Tabelle 13: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten 1975 bis 1980 (jeweils Ende September)

Ausbildungsniveau	Arbeitslosenquote insgesamt						männlich						weiblich						
	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1975	1976	1977	1978	1979	1980	
	ohne Ausbildungsabschluß <sup>1)</sup>	5,3	4,6	4,9	5,1	4,5	5,4	5,1	3,9	4,2	4,3	3,6	4,5	5,6	5,3	5,7	5,9	5,4	6,0
betriebliche Ausbildung	}	2,9	2,8	2,7	2,4	2,0	2,1	2,6	2,2	2,0	1,7	1,4	1,5	3,6	4,1	4,1	3,7	3,1	3,1
Berufsfachschule																			
Fach-, Meister-, Technikerschule	1,4	1,8	1,7	1,6	1,3	1,4	1,1	1,2	1,0	0,7	0,5	0,6	3,4	5,0	5,7	6,0	5,0	4,9	
Fachhochschule	2,7	2,8	2,6	2,0	1,9	1,9	2,5	2,5	2,2	1,6	1,4	1,5	4,0	4,6	4,6	3,7	3,7	3,7	
Wissenschaftl. Hochschule	1,3	1,6	1,7	1,5	1,6	1,8	1,3	1,6	1,7	1,4	1,4	1,4	1,2	1,5	1,8	1,9	2,0	2,4	
Insgesamt	3,7	3,4	3,4	3,2	2,7	3,0	3,2	2,6	2,5	2,3	1,9	2,1	4,6	4,6	4,8	4,7	4,1	4,3	

Ausbildungsniveau	Arbeitslosenquote insgesamt					männlich					weiblich					
	1981	1982	1983	1984	1985	1981	1982	1983	1984	1985	1981	1982	1983	1984	1985	
	ohne Ausbildungsabschluß <sup>1)</sup>	8,2	10,8	12,3	12,0	12,1	7,8	11,2	12,7	12,6	12,6	8,5	10,5	11,9	11,4	11,6
betriebliche Ausbildung	}	3,1	4,6	5,5	5,6	5,6	2,3	3,9	4,6	4,7	4,5	4,4	5,9	7,1	7,4	7,6
Berufsfachschule																
Fach-, Meister-, Technikerschule	2,6	3,7	4,6	4,7	4,7	2,0	2,8	3,6	3,6	3,4	5,0	7,6	9,0	9,6	10,2	
Fachhochschule	2,5	3,3	4,2	4,7	4,9	2,0	2,7	3,4	3,8	3,8	3,5	4,5	5,9	6,7	7,0	
Wissenschaftl. Hochschule	4,5	6,4	7,4	7,4	7,4	3,7	5,6	6,5	6,5	6,4	5,9	7,6	8,9	8,8	9,1	
Insgesamt																

1) einschl. "mit Anlernung" und Studienabbrechern

Quelle: ANBA (verschiedene Jg.), Mikrozensus 1976 und 1978, eigene Berechnungen

Fachhochschulabsolventen sind durchschnittlich (zu 35 %) weniger von Arbeitslosigkeit bedroht als der Durchschnitt aller Ausbildungsniveaus. Allerdings ist seit 1982 eine relative Verschlechterung der Position zu verzeichnen. Da nicht viele Frauen (im Vergleich zu den Männern) einen Fachhochschulabschluß erwerben und in die Domäne der Männer, nämlich den technischen Berufen, kaum eindringen, ist es nicht verwunderlich, daß sie 2,5 mal eher arbeitslos werden als Männer. Absolventen einer wissenschaftlichen Hochschule sind mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 2,6 Prozent rund 40 Prozent weniger von der Arbeitslosigkeit bedroht als der insgesamt Durchschnitt. Weibliche Hochschulabsolventen sind rund 2 mal stärker von der Arbeitslosigkeit betroffen als männliche Akademiker. Dies wird häufig mit der starken Konzentration der weiblichen Hochschulabgängerinnen auf Studienfächer mit geringen Berufschancen - z.B. Lehramt, Geistes- und Sozialwissenschaften - erklärt.

### **5.5 Dynamik der Arbeitslosigkeit in verschiedenen Altersgruppen**

Im folgenden wollen wir nun den Versuch unternehmen, die Struktur- und Dynamik der Arbeitslosigkeit in verschiedenen Alterskohorten zwischen 1981 und 1985 nachzuzeichnen (Tabelle 14). Als Indikatoren werden die Komponenten Arbeitslosenquote (a), Betroffenheit von Arbeitslosigkeit (b) und die durchschnittliche Dauer von Arbeitslosigkeit pro beendete Periode der Arbeitslosigkeit (c) herangezogen.

#### **(a) Zur Arbeitslosenquote:**

Arbeitnehmer, die entweder unter 25 Jahre alt sind oder zwischen 55-64 Jahre alt sind, sind überproportional arbeitslos. Die Jugendlichen seit 1983 mit sinkenden (zuvor mit positiven Wachstumsraten) und die 55-64jährigen mit sukzessiv steigender Tendenz. Die 25-54jährigen liegen mit ihrer Arbeitslosenquote unterhalb der durchschnittlichen Arbeitslosenquote aller Alterskohorten.



Tabelle 14: Struktur­dynamik der Arbeitslosigkeit in verschiedenen Altersgruppen 1981-85<sup>1)</sup>

Jahr	unter 25 Jahre					25 - unter 55 Jahre					55- unter 65 Jahre				
	u	f	D	Langzeit- Arbeitsl. <sup>2)</sup> 1   1/2 Jahr u. län- ger		u	f	D	Langzeit- Arbeitsl. <sup>2)</sup> 1   1/2 Jahr u. län- ger		u	f	D	Langzeit- Arbeitsl. <sup>2)</sup> 1   1/2 Jahr u. län- ger	
1981	6,5	0,43	15,1	6	(22)	3,9	0,20	19,5	18	(41)	5,7	0,14	40,7	33	(62)
1982	9,5	0,45	21,1	10	(30)	5,6	0,21	26,7	24	(51)	6,9	0,13	53,1	37	(69)
1983	11,1	0,47	23,6	16	(37)	7,0	0,20	35,0	32	(60)	8,7	0,14	62,1	42	(69)
1984	10,1	0,45	22,4	16	(35)	7,0	0,21	33,3	37	(60)	9,6	0,12	80,0	48	(73)
1985	9,8	0,48	20,4	13	(30)	7,1	0,20	35,5	34	(56)	10,3	0,11	93,6	53	(75)

1) Die Arbeitslosenquote (u) wurde zerlegt in die Komponenten Betroffenheit von Arbeitslosigkeit (f) und durchschnittliche Dauer von Arbeitslosigkeit (Wochen) pro beendete Periode der Arbeitslosigkeit (D) unter Benutzung der Formeln :

$$u = f \times D; \quad u = \frac{U}{L} \times 100 \quad \text{und} \quad f = \frac{F}{L} \times 100$$

U = Zahl der Arbeitslosen, L = Zahl der Erwerbspersonen, F = Zugang in Arbeitslosigkeit (Zahl der Personen pro Woche)

2) % - Anteil der Arbeitslosen die 1 Jahr länger (bzw. in Klammern 1/2 Jahr und länger) zum Stichtag Ende September arbeitslos waren, bezogen auf alle Arbeitslosen dieser Altersgruppe

**(b) Die Betroffenheit von Arbeitslosigkeit:**

Bei der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit wird eine dreistufige "Wahrscheinlichkeitstreppe" erkennbar.<sup>8</sup> Auf der untersten Stufe sind überraschenderweise die 55-65jährigen mit einer relativ konstanten "Wahrscheinlichkeit" zwischen 0.11 (1985) - 0.14 (1981, 1983) angesiedelt. Auf der zweiten Stufe sind die 25-54 Jahre alten Arbeitnehmer anzutreffen. Die Wahrscheinlichkeit, daß jemand in dieser Altersgruppe arbeitslos wird, bewegt sich zwischen 0.20 und 0.21. Auf der dritten und letzten Stufe treffen wir schließlich die Jugendlichen (unter 25 Jahre) an. Die Zugangswahrscheinlichkeit (in der Arbeitslosenstatistik aufzutauchen) dieser Altersgruppe variiert zwischen 0.43 und 0.48. Mit anderen Worten: Fast jeder zweite unter 25 Jahren ist von Arbeitslosigkeit betroffen (von mehrfacher Arbeitslosigkeit einzelner einmal abgesehen).

**(c) Die durchschnittliche Dauer von Arbeitslosigkeit:**

Von der Langfristarbeitslosigkeit sind die 55-64jährigen Arbeitnehmer eindeutig am stärksten betroffen: 93,6 Wochen beträgt die durchschnittliche abgeschlossene Arbeitslosendauer 1985. Vier Jahre zuvor waren es noch 40,7 Wochen gewesen; von 33 % (1981) auf 53 % (1985) schnellte die Rate derjenigen, die 1 Jahr und länger arbeitslos waren. Die Quote derjenigen, die 1/2 Jahr und länger arbeitslos waren, ist sogar von 62 auf 75 % angestiegen. Mit anderen Worten: Wenn jemand, der zwischen 55-64 Jahre alt ist, arbeitslos wird, dann hatten 1985 noch 75 % nach einem halben und 53 % nach über einem Jahr keinen neuen Arbeitsplatz gefunden.

Etwas besser sieht das Bild bei den 25-54jährigen aus, obgleich auch hier die Langzeitarbeitslosigkeit fortschreitet. Betrug die abgeschlossene Dauer der Arbeitslosigkeit 1981 noch durchschnittlich 19,5 Wochen, so kletterte sie auf 35,5 Wochen 1985. Gleichzeitig

---

<sup>8</sup> Sie ließe sich hervorragend als Treppenfunktion in einem Wahrscheinlichkeitsdiagramm darstellen.

stieg die Zahl derjenigen, die zu einem Stichtag 1 Jahr und länger arbeitslos waren, von 18 auf 34 %; von 41 auf 56 Prozent die Zahl der Arbeitslosen, die 1/2 Jahr und länger arbeitslos waren.

Bei den Jugendlichen läßt sich noch das positivste Bild zeichnen: Das Maximum der Effekte von Langzeitarbeitslosigkeit auf diese Alterskohorte scheint überschritten, denn:

- die durchschnittliche Dauer der abgeschlossenen Arbeitslosigkeit ging von 23.6 Wochen (das Maximum) (1983) auf 20.4 (1985) zurück,
- die Quote derjenigen, die zu einem Stichtag 1 Jahr und länger arbeitslos waren, fiel von 16 % (1983) auf 13 % (1985),
- die Quote derjenigen, die 1/2 Jahr und länger arbeitslos waren, fiel von 37 % (1983) auf 30 % (1985).

## **5.6 Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die Rentenversicherung**

Die noch vor der ersten Rezession (1974/5) abgeschlossenen Rentenreformen haben einerseits die Auswirkungen der nachfolgenden Wirtschaftskrisen zugunsten älterer Arbeitnehmer abgefedert, andererseits hat die langanhaltende Beschäftigungskrise weitere Reformen veranlaßt und die Rentenversicherung finanziell belastet. Im folgenden werden die betreffenden Regelungen kurz zusammengefaßt. Tabelle 15 vermittelt einen Eindruck, welche Entlastungen die Rentenversicherung für den Arbeitsmarkt bewirkte.

Seit der Rentenreform von 1972 besteht mit Wirkung von Januar 1973 die Möglichkeit, die "**flexible Altersgrenze**" in Anspruch zu nehmen. Danach können Versicherte nach Vollendung des 63. Lebensjahres **Altersruhegeld** beziehen, wenn sie insgesamt 35 anrechnungsfähige Versicherungsjahre nachweisen können. Seit 1978 wurde die flexible Al-

tersgrenze für Schwerbehinderte sukzessive gesenkt, und seit 1980 können Schwerbehinderte sie bereits mit Vollendung des 60. Lebensjahres in Anspruch nehmen.

Wird Altersruhegeld nach der flexiblen Altersgrenze (mit 63 Jahren bzw. mit 60 Jahren bei Schwerbehinderten) bezogen, so erfolgt, anders als in Schweden, kein versicherungsmathematischer Abschlag auf die Rente. Der Verzicht auf den versicherungsmathematischen Abschlag bei vorzeitigem Rentenbezug wurde deshalb durchgesetzt, weil man davon ausging, daß eine Rentenminderung die mit der flexiblen Altersgrenze angestrebte Wahlfreiheit zu stark eingeschränkt hätte (vgl. Brück 1981: 177).

**Vorgezogenes Altersruhegeld** kann auch dann gewährt werden, wenn nach Vollendung des 60. Lebensjahres eine Wartezeit von 180 Monaten (15 Jahre) und in den letzten eineinhalb Jahren vor Rentenantragstellung eine mindestens 52wöchige Arbeitslosigkeit durchlaufen wurde. Diese Regelung, die ähnlich den "Labour Market Cases" in Schweden ist und soziale Härten für ältere Arbeitslose abfedern sollte, ist in der Bundesrepublik auch als "**59er-Regelung**" bekannt geworden, weil sie im Zusammenhang mit Sozialplänen zur Ausgliederung älterer Arbeitnehmer bereits mit 59 Jahren genutzt worden ist (vgl. Kühlewind 1985b; Friedmann/Weimer 1980).

Bereits 1969 hatte das Bundessozialgericht entschieden, daß bei der Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrente die Arbeitsmarktlage zu berücksichtigen ist. Das führte zu einer raschen Zunahme der Neuzugänge in die Rentenversicherung. Vor allem jene Personen, die nicht die Voraussetzungen zur Altersrente erfüllten, nutzten diese Möglichkeit des frühen Ausscheidens aus dem Berufs- und Erwerbsleben. Das war freilich nicht im Sinne des Gesetzgebers, so daß er 1984 die Bedingungen verschärfte: Eine Erwerbsunfähigkeit wird nur noch dann zugebilligt, wenn die versicherte Person im Laufe der letzten fünf Jahre wenigstens drei Jahre gearbeitet hat und auf Grund einer Erwerbsunfähigkeit den Arbeitsplatz verloren hat (Eidenmüller 1985).

Seit 1984 (befristet bis 1988) besteht auf Grund des **Vorruhestandsgesetzes** für Arbeitnehmer die Möglichkeit, bereits mit Vollendung des 58. Lebensjahres in den Ruhestand zu treten. Bis zum Erreichen des Alters, ab dem die flexible Altersgrenze in Anspruch genommen werden kann, erhalten die Vorruheständler ein Vorruhestandsgeld von mindestens 65 % des vorherigen Bruttoentgelts. Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung sind weiterhin abzuführen. Das Vorruhestandsgesetz war von der Bundesregierung als Alternative zu der 1984 in den Tarifauseinandersetzungen von IG-Metall und IG-Druck geforderten Verkürzung der Wochenarbeitszeit konzipiert worden und hatte eine eindeutig arbeitsmarktpolitische Zielsetzung. Allerdings war die Inanspruchnahme des Vorruhestandes bis 1985 sehr gering und lag bei nur etwa 22 % des begünstigten Personenkreises (vgl. Kühlewind 1985a). Ein wichtiger Grund dafür besteht in der Finanzierungsregelung: Die Kosten werden von den Unternehmen getragen; sie erhalten jedoch bei Wiederbesetzung des Arbeitsplatzes durch Arbeitslose von der Bundesanstalt für Arbeit einen Zuschuß von 35 %.

Tabelle 15 zeigt, wie der Anteil der Arbeitslosen aus der "59er-Regelung" an den Neuzugängen der Rentenversicherung kontinuierlich zugenommen hat und mittlerweile bereits rund 7 % ausmacht. Deutlich wird auch aus der Tabelle das erhebliche und steigende Gewicht der Erwerbsunfähigkeitsrenten an allen Rentenzugängen bis 1982 (1973: 35 %, 1982: 46 %), sowie der anschließende Rückgang der Erwerbsunfähigkeitsrenten auf Grund der verschärften Regelungen.

**Tabelle 15: Verteilung der Rentenzugänge auf Rentenarten in absoluten Zahlen und %-Anteil an den Versicherungsrenten insgesamt**

	1973		1975		1980		1982		1985	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
Gesetzliche Rentenversicherung insgesamt	498 993	100	454 653	100	635 306	100	627 437	100	609 916	100
davon Versicherungsrenten wegen										
- Berufsunfähigkeit	30 881	6,2	26 743	5,9	23 156	3,6	28 547	4,5	27 994	4,6
- Erwerbsunfähigkeit	173 720	34,8	183 679	40,4	285 528	45,0	287 286	45,8	195 308	32,0
davon Altersrenten wegen										
- Arbeitslosigkeit (Vollendung des 60. Lebensjahres)	11 053	2,2	10 095	2,2	30 779	4,8	39 654	6,3	41 779	6,8
- Schwerbehinderung oder Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit	88 059	17,6	78 880	17,3	50 005	7,9	55 646	8,9	42 936	7,0

Quelle: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.): VDR Statistik Rentenzugang, Frankfurt, verschiedene Jahrgänge

## **6. ERGEBNISSE DER AKTIVEN ARBEITSMARKTPOLITIK**

Anknüpfend an das zweite Kapitel, in dem das zur Verfügung stehende Instrumentenrepertoire der Arbeitsmarktpolitik und deren Entwicklung skizziert wurde, stehen in diesem Kapitel die Ergebnisse der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund. Die Ausgabenentwicklung und Struktur aktiver Arbeitsmarktpolitik, die Förderung der beruflichen Bildung, die Lohnkostenzuschüsse für schwervermittelbare Personen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bilden die zentralen Schwerpunkte unserer Analyse. Wir wollen damit folgende Fragen beantworten: Wie sind die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik getrennt nach Maßnahmen strukturiert? Wie hoch ist die Zahl derjenigen, die in verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen integriert sind? Wie sieht beispielsweise die Förderung der beruflichen Bildung aus? Ist sie kosteneffektiv? Was können wir aus den Erfahrungen lernen? Wie wirksam sind die Lohnkostenzuschüsse für schwervermittelbare Personen? Welche Probleme ergeben sich aus dem durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geschaffenen "zweiten Arbeitsmarkt"?

### **6.1 Ausgabenentwicklung und Teilnehmerstruktur aktiver Arbeitsmarktpolitik**

Die Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sind - in jeweiligen Preisen - von 2,3 (1970) auf 13,4 Mrd. (1986) angestiegen; gemessen am Bruttoinlandsprodukt von 0,3 auf 0,7 %. Eine andere Vergleichsgröße sind die Ausgaben des Bundeshaushalts: Während der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den zentralen Staatsausgaben 1970 nur 2,6 % ausmachte, betrug er 1986 immerhin schon 5 %, d.h., das "aktive Arbeitsmarktbudget" verdoppelte sich nahezu im Vergleich zu den Staatsausgaben. Welche Komponenten sind für diesen Verlauf verantwortlich?

In Tabelle 16 sind die Gesamtausgaben nach denjenigen Instrumenten aufgeschlüsselt, die im wesentlichen die "neue Philosophie" der aktiven Arbeitsmarktpolitik repräsentieren: berufliche Weiterbildung, Eingliederungsbeihilfen, Kurzarbeitergeld und Arbeitsbeschaffungsmaß-

nahmen. Die Tabelle verdeutlicht, daß vor allem diese vier Instrumente für den Ausgabenanstieg verantwortlich sind: Während sie noch 1970 nur etwa ein Viertel aller Ausgaben bestritten, betrug ihr Anteil Mitte der 80er Jahre schon knapp zwei Drittel aller Ausgaben.



Tabelle 16: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik getrennt nach ausgewählten Maßnahmen 1970-1986, in Millionen DM und %

Maßnahme	Ausgaben für berufliche Fortbildung, Umschulung und betriebl. Einarbeitung nach §§ 41-50 AFG		Ausgaben für Eingliederungsbeihilfe nach § 54 AFG		Ausgaben für Kurzarbeitergeld nach §§ 63-73 AFG		Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach §§ 91-96 AFG (1)		Ausgaben für Vorruhestand		Sonstige Ausgaben (2)		Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in jeweiligen Preisen (4)	
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %	absolut	in %
1970	590	25,6	10	0,4	12	0,5	14	0,6			1 679	72,9	2 305	100
1973	1 582	41,7	9	0,2	74	1,9	24	0,6			2 106	55,6	3 795	100
1975	2 588	37,2	100	1,4	2 207	31,8	137	2,0			1 918	27,6	6 950	100
1976	1 918	35,2	186	3,4	990	18,2	268	4,9			2 080	38,3 (3)	5 442	100
1977	1 188	22,3	266	4,9	594	11,2	669	12,6			2 607	49,0	5 324	100
1978	1 292	20,7	459	7,4	596	9,6	1 006	16,1			2 886	46,2	6 239	100
1979	1 904	23,4	616	7,6	334	4,1	1 171	14,4			4 105	50,5	8 130	100
1980	2 483	26,0	574	6,0	471	4,9	1 084	11,3			4 953	51,8	9 565	100
1981	3 306	27,8	454	3,8	1 285	10,8	1 088	9,1			5 766	48,5	11 899	100
1982	3 353	28,0	199	1,7	2 216	18,5	987	8,2			5 209	43,6	11 964	100
1983	3 062	26,0	158	1,3	3 075	26,1	1 252	10,6			4 239	36,0	11 786	100
1984	3 187	28,0	203	1,8	1 792	15,8	1 801	15,9	0,2	0,0	4 372	38,5	11 355	100
1985	3 462	29,9	210	1,8	1 228	10,6	2 267	19,5	95	0,8	4 335	37,4	11 597	100
1986	4 462	33,2	306	2,3	880	6,6	2 863	21,3	289	2,2	4 620	34,4	13 420	100

1) inkl. Bundesmittel

2) Hierunter wurden alle übrigen Ausgaben zusammengefaßt für berufliche Ausbildung, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme (soweit nicht Eingliederungsbeihilfe), Rehabilitation, Schlechtwetter- und Wintergeld, sonstige Maßnahmen zur Förderung der Bauwirtschaft sowie Maßnahmen zur Eingliederung von Ausländern

3) Von 1976 1983 inkl. Sonderprogramme der Bundesregierung vom 10.11.76 und 16.5.1979

4) Alle Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (inkl. Bundesmittel) mit Ausnahme von: Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld (seit 1974), Ausgaben zur Durchführung von Fachaufgaben und sonstige Ausgaben der BA

Quelle: ANBA Jahreszahlen (versch. Jahrgänge) und eigene Berechnungen

Die Verdoppelung des Gewichts aktiver Arbeitsmarktpolitik spiegelt sich auch in den Teilnehmerzahlen wider: Ihr Anteil an den Erwerbspersonen erhöhte sich zwischen 1973-1985 von 0,8 auf 2 %. Tabelle 17 schlüsselt diesen quantitativen Effekt in die einzelnen Instrumente auf, die im wesentlichen der Entwicklung der Ausgabenstruktur folgen. Auf die Kosten-Effektivität, also die Relation von Ausgaben und Beschäftigungseffekt, wird im letzten Kapitelabschnitt eingegangen.

Teilt man das Instrumentenbündel in Maßnahmen allgemeiner Beschäftigungsförderung und spezifische Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung oder Umschulung, wird eine Verschiebung des Gewichtes zugunsten allgemeiner Maßnahmen der Beschäftigungsförderung deutlich: 1973 betrug das Verhältnis noch etwa 1 : 3, während 1985 das Teilnehmerverhältnis in etwa ausgeglichen war. Maßgeblich dafür sind vor allem die gestiegenen Teilnehmerzahlen in ABM und in Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation. Letztere repräsentieren nur zum Teil eine tatsächliche Steigerung der Aktivitäten in diesem Bereich; zum Teil reflektieren sie lediglich eine Verschiebung der Zuständigkeit für diesen Bereich von diversen Trägern der Sozialversicherung auf die Bundesanstalt für Arbeit.

Im Vergleich zu vielen OECD-Ländern, in denen sich die beruflichen Bildungsmaßnahmen der Arbeitsmarktpolitik vor allem auf Jugendliche konzentrieren, ist berufliche Weiterbildung oder Umschulung in der Bundesrepublik vor allem Erwachsenenbildung. Der Anteil der Jugendlichen (unter 25 Jahren) an beruflicher Weiterbildung und Umschulung ging sogar von 34 % (1973) auf 29 % (1985) zurück.

Im Bereich der allgemeinen Beschäftigungsförderung ist jedoch eine leicht zunehmende Akzentuierung auf Jugendliche festzustellen: Einerseits verdreifachten sich die Teilnehmerzahlen von Jugendlichen in berufsvorbereitenden Maßnahmen (dabei handelt es sich meist um Jugendliche ohne Hauptschulabschluß oder Lehrlingsausbildung, also im weitesten Sinne um lernbehinderte Jugendliche mit besonderen Schwie-

rigkeiten der Eingliederung in den Arbeitsmarkt), andererseits erhöhte sich der Anteil der Jugendlichen ( 25) in ABM von 27 % (1978) auf 34 % (1985).

Im Gegensatz zu Schweden ist der Beitrag geschützter Arbeitsplätze für Behinderte (Behindertenwerkstätten) im Rahmen der Beschäftigungsförderung marginal und weitgehend auf die Zielgruppe der geistig Behinderten konzentriert. Das Schwergewicht der Beschäftigungsförderung für Behinderte stellen Maßnahmen zur Integration in den regulären Arbeitsmarkt dar, darunter vor allem berufliche Rehabilitation, Eingliederungshilfen durch Lohnsubventionen und Quotenregelung für Betriebe mit mindestens 16 Beschäftigten (im einzelnen vgl. Semlinger/Schmid 1985).

Mit Ausnahme des Instruments der Kurzarbeit (vgl. Flechsenhar 1979; Schmid/Semlinger 1980) gehen wir im folgenden nun näher auf die zentralen Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik ein. Welche Indizien für ihre Wirksamkeit stehen uns zur Verfügung? Besondere Aufmerksamkeit wollen wir der beruflichen Weiterbildung widmen, weil dazu die Evaluationsforschung umfangreiches Datenmaterial zur Verfügung stellt. Dagegen liegen für den Bereich von ABM nur Wirkungsanalysen aus den 70er Jahren vor.

Tabelle 17: Zahl der Teilnehmer in den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach dem AFG in Tausend

Maßnahme	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Teilnehmer in betrieblicher Einarbeitung (E2) (a)	-	1,5	2,1	3,6	3,3	4,5	6,6	9,9	10,4	3,1	3,9	6,9	5,8	9,7
Teilnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) (b)	1,6	1,5	3,2	15,8	28,8	37,7	37,3	37,9	30,7	28,3	21,3	29,4	46,1	57,0
Teilnehmer in Behindertenwerkstätten (c)	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	11,0	8,2	9,5	10,0	12,3
Behinderte Teilnehmer an berufsvorbereitenden oder -fördernden Maßnahmen (d)	19,2	30,6	37,4	40,7	40,0	41,8	41,3	49,8	54,0	60,4	64,7	68,2	68,7	71,2
Eingliederungsbeihilfe (e)	k.A.	6,6	10,1	37,9	57,9	103,2	96,5	84,1	64,7	26,0	23,7	31,2	35,9	42,2
Jugendliche Teilnehmer (unter 25) an abgeschlossenen berufsvorbereitenden Maßnahmen (f)	k.A.	10,4	13,0	18,2	27,7	28,0	26,6	22,5	25,3	29,9	29,0	26,4	30,3	29,2
Jugendliche Teilnehmer in ABM-Maßnahmen (b)	-	-	-	-	-	-	13,9	13,3	10,6	10,2	7,9	15,3	24,8	30,0
<b>Beschäftigungsförderung</b>		50,6	65,8	116,2	157,7	215,2	222,2	217,5	195,7	168,9	158,7	186,9	221,6	251,6
davon Berufliche Rehabilitation		30,6	37,4	40,7	40,0	41,8	41,3	49,8	54,0	71,4	72,9	77,7	78,7	83,5
<b>Teilnehmer in beruflicher Weiterbildung und Umschulung (g)</b>		180,0	186,9	187,9	122,1	104,8	121,5	142,4	166,7	195,6	197,6	202,3	215,8	236,0
davon Jugendliche unter 25		61,0	64,7	63,1	22,2	27,5	33,8	40,7	48,5	57,5	58,1	42,9	64,5	68,0
Gesamtteilnehmer		230,6	262,7	304,1	279,8	389,3	343,7	359,9	362,4	364,5	356,3	389,2	437,4	487,6
in % der Erwerbspersonen		0,8	1,0	1,1	1,1	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	2,0
Arbeitslosenquote zum Vergleich	0,8	0,8	1,6	3,6	3,7	3,6	3,5	3,2	3,0	4,4	6,1	8,0	8,5	8,6

(a) Bestand jeweils Ende Dezember

(b) Jahresdurchschnittliche Bestandsszahlen; betrifft alle Teilnehmer ab 25 Jahren unabhängig von Vollzeit- oder Teilzeitmaßnahmen, wobei nur etwa 10 % der Teilnehmer teilzeitbeschäftigt sind

(c) Bestand am Berichtsjahresende

(d) bis 1981 handelt es sich um abschließend bearbeitete Fälle im Berichtsjahr; ab 1981 aufgrund Änderung der Statistik: Bestand der Rehabilitanden in berufsfördernden Maßnahmen am Berichtsjahresende (ohne Behindertenwerkstätten); aufgrund dieser Änderung sind die Zahlen nur bedingt vergleichbar

(e) Teilnehmer im Jahr insgesamt (Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme)

(f) Teilnehmer an abgeschlossenen berufsfördernden Maßnahmen (Grundausbildungslehrgänge, Förderungslehrgänge, Maßnahmen zur Berufsvorbereitung junger Ausländer, bis 1974/75 einschließlich Maßnahmen für Behinderte im Bereich einer Werkstätte für Behinderte); die Zahlen beziehen sich jeweils auf den Zeitraum 1. Oktober - 30. September, wobei die Zahlen jeweils im zweit genannten Jahr eingetragen wurden, z.B. Teilnehmer in 80/81 unter 1981

(g) alle Teilnehmer (Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte) jeweils Bestand Ende Dezember (ohne betriebliche Einarbeitung)

Da Zeilen (d) (bis 1987), (e) und (f) keine Bestandszahlen darstellen, sondern im Jahr kumulierte Förderfälle, sind die Summierungen im zweiten und dritten Block der Tabelle methodisch inkonsistent; da die Förderungsdauer der kumulierten Fälle nicht extrem von durchschnittlich einem Jahr abweicht, ist die methodische Verzerrung zur Darstellung von Größenordnungen vertretbar. Darüberhinaus handelt es sich nicht in allen Fällen um Vollzeitäquivalente (z.B. Zeilen (b) und (g)), was ebenfalls zur vorsichtigen Interpretation der Tabelle veranlaßt.

Quelle: BA, Sonderheft Berufsberatung, mehrere Jahrgänge

BA, Sonderheft Förderung der beruflichen Bildung, mehrere Jahrgänge

OECD 1986 Labour Force Statistics 1964-1984, Paris, S. 232

OECD 1987 " " " Quarterly, Nr. 4, S. 36

## 6.2 Förderung der beruflichen Bildung<sup>9</sup>

Bevor wir die berufliche Weiterbildung und Umschulung für Erwachsene untersuchen, sind in aller Kürze einige Bemerkungen zum allgemeinen Berufsbildungssystem notwendig. Das "Herzstück" der deutschen Erwerbspersonen stellen die Facharbeiter dar, die für die Bewältigung struktureller und technischer Veränderungen sowie für die internationale Konkurrenzfähigkeit eine zentrale Rolle spielen. Die Facharbeiter werden im sogenannten "dualen Ausbildungssystem" ausgebildet. Die Auszubildenden im Alter von 16 oder 17 Jahren werden für zwei bis drei Jahre in den Firmen praktisch ausgebildet und besuchen parallel auf Teilzeitbasis (8-12 Stunden die Woche) oder abwechselnd im Blocksystem (3 Monate) die Berufsschule. Die Auszubildenden erhalten eine Ausbildungsvergütung in Höhe von einem Drittel bis zur Hälfte des regulären Facharbeiterlohns im entsprechenden Industriezweig. Am Ende der Ausbildungszeit muß der Auszubildende vor einer externen Kommission eine Prüfung ablegen und erhält ein allgemein anerkanntes Prüfungszeugnis über seine Berufsqualifikation. 1983 wurden 680.000 neue Auszubildende von der Wirtschaft eingestellt, was etwa einem Anteil von 2,5 % der Erwerbspersonen entspricht. Über 70 % aller Jugendlichen zwischen 15 und 17 Jahren werden im dualen Ausbildungssystem ausgebildet.

Angesichts des demographisch bedingten Anstiegs dieser Alterskohorten kam es zu einer "großen, gemeinsamen Kraftanstrengung" von Wirtschaft und Gewerkschaften. Auch die Bundesregierung erinnerte die Arbeitgeber in mehrfachen Appellen an ihre Ausbildungspflicht, und einzelne Landesregierungen unterstützten die Lehrlingsausbildung mit Subventionen. Im Ergebnis wurde eine beträchtliche Steigerung der Ausbildungsplätze erreicht. Im internationalen Vergleich rangiert die Bundesrepublik Deutschland an einer der untersten Plätze auf der Skala der Jugendarbeitslosigkeit. Obwohl die Ursachen vielschichtig sind, kann die niedrige Jugendarbeitslosenquote im erheblichen Maße auf das duale Ausbildungssystem zurückgeführt werden; folgerichtig werden

---

<sup>9</sup> Dieser Abschnitt stützt sich teilweise auf Bruche/Reissert 1984.

deshalb in der Bundesrepublik öffentliche Beschäftigungsprogramme nicht in dem Umfange in kompensatorische Trainingsprogramme für Jugendliche umgewandelt wie etwa in Schweden und Großbritannien.

Die zentrale Rolle der Facharbeiter in der Beschäftigungsplanung deutscher Firmen wurde in einer Reihe von Studien aufgezeigt (z.B. Windolf/Hohn 1984). Dabei stellte sich heraus, daß oft nicht die funktionalen Fähigkeiten die Facharbeiter so interessant machen, sondern vielmehr ihre extrafunktionalen Qualitäten, wie Verantwortungsbereitschaft, Genauigkeit, Verlässlichkeit und Flexibilität. Um von diesen extrafunktionalen Qualitäten profitieren zu können, beschäftigen Großunternehmungen - die attraktive Löhne anbieten können - häufig Facharbeiter auf halbqualifizierten Jobs; beispielsweise finden Bäcker in der chemischen Industrie oft einen neuen Arbeitsplatz. Gleichzeitig verfolgen die Unternehmungen damit das Ziel, Produktionsänderungen über interne Arbeitsanpassung zu bewerkstelligen. Denn dadurch wird das kostenintensive "Heuern und Feuern" vermieden. Diese Flexibilität und Bereitschaft der Facharbeiter, in un- oder halbqualifizierten Berufen zu arbeiten, vergüten die Unternehmen mit einem hohen Grad an Beschäftigungssicherheit.

Nur auf dem Hintergrund dieses gut etablierten und größtenteils erfolgreichen Erstausbildungssystems kann man die Rolle der beruflichen Förderung für Erwachsene verstehen. Probleme wie Armut, die Existenz von besonders benachteiligten Personen mit ernstlichen Beschäftigungshindernissen, Analphabetentum und Schulaussteiger, die in den U.S.A. gegen Ende der 60er Jahre zur Expansion öffentlicher Arbeitskräftetrainingsprogramme führten, sind in der Bundesrepublik in weitaus geringerem Ausmaß vorhanden. Ausgehend von den Konzepten "periodische Bildung" und "lebenslanges Lernen" wurde berufliche Weiterbildung zunächst als ein Mittel zur Bewältigung struktureller Veränderungen, Förderung der beruflichen Mobilität und allgemeiner Anhebung des Qualifikationsniveaus bereits gutausgebildeter Arbeitskräfte betrachtet. Als Reaktion auf die seit Mitte der 70er Jahre rapide steigende Arbeitslosigkeit wurde die Konzeption teilweise aufgegeben und berufliche Weiterbildung als Instrument zur Förderung von Ar-

beitslosen und in einem begrenzten Umfang für benachteiligte Gruppen eingesetzt. Während dieser Zeit wurde das Konzept periodischer Bildung ergänzt durch den Gedanken der "Bildung auf Vorrat" in Zeiten konjunktureller Schwächen.

Die Entwicklung der Zahl der Neueintritte zur beruflichen Weiterbildung weist kurzfristig einen eher antizyklischen Charakter auf (Tabelle 18), der allerdings mittelfristig eher als prozyklisch einzustufen ist (Schaubild 8).<sup>10</sup> Obwohl die berufliche Fortbildung ihre dominante Stellung innerhalb der beruflichen Weiterbildung behaupten konnte (70-80 %), kam es zwischen den einzelnen Typen der beruflichen Weiterbildung zu einschneidenden Veränderungen; denn in den frühen 70er Jahren zielten noch mehr als zwei Drittel aller Neueintritte auf eine Aufstiegsfortbildung, 1983 dagegen schrumpfte der Anteil auf ein Drittel. Diese Veränderung läßt sich im wesentlichen als Resultat der veränderten Teilnahmeberechtigungen, die zunehmend Arbeitslose favorisieren, bei gleichzeitiger Entmutigung bereits beschäftigter potentieller Teilnehmer, interpretieren (siehe Tabelle 19). Tabelle 19 zeigt darüber hinaus, daß das ausgesprochene Ziel, die beruflich nicht qualifizierten Erwerbspersonen stärker in die Maßnahmen einzu beziehen, nur teilweise erreicht wurde: Waren 1975 nur 20 % aller Neueintretenden in FuU ohne abgeschlossene Berufsausbildung, betrug der Prozentsatz Mitte der 80er Jahre immer noch nur rund 30 %. Diese Zahlen sind vor dem Hintergrund zu betrachten, daß mehr als die Hälfte aller Arbeitslosen ohne Berufsausbildung ist.

### 6.2.1 Ist berufliche Bildung wirksam?

Bevor wir eine Evaluation der Bildungsprogramme vornehmen, sollte angemerkt werden, daß die in den USA übliche Messung der Lohnneinkommen vor und nach der Ausbildung der Teilnehmer als Indikator für den Erfolg oder Mißerfolg eines Programms in Deutschland nie eine große Rolle für Evaluierungsstudien gespielt hat. Abgesehen davon, daß die Evaluierungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland unterentwi-

---

<sup>10</sup> Für die Erklärung dieser Muster siehe die Bemerkungen über die Finanzierungsstruktur auf S. 8ff.).

ckelt ist und die begrenzte Verfügbarkeit von Längsschnittdaten eine solche Messung sehr schwierig gestalten würde, scheint der Hauptgrund für die Abneigung einer solchen Messung in den im Vergleich zur U.S.A. unterschiedlichen Zielen der Förderung beruflicher Weiterbildung zu liegen. Das primäre Ziel liegt nicht in der Produktivitäts- und (als Folge davon) Einkommenssteigerung benachteiligter Personen, sondern in der Erleichterung des strukturellen Wandels und in der Vermeidung struktureller Arbeitslosigkeit. Daher wird als hauptsächliches Erfolgskriterium die Beschäftigung der am Programm teilnehmenden Person im ausgebildeten Beruf angesehen, gleichgültig ob sie vor der Teilnahme an einer Maßnahme mehr oder weniger verdient hat. Ergänzend muß hier angeführt werden, daß im Vergleich zu den U.S.A. das Lohnsystem in größerem Umfang kollektiv geregelt ist und von daher unterschiedliche "Humankapital-Ausstattungen" sich weit weniger in unterschiedlichen Löhnen reflektieren. In noch stärkerem Maße gilt dies für das von solidarischer Lohnpolitik geprägte Land Schweden.



**Tabelle 18: Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung, Umschulung und betrieblichen Einarbeitung nach Art der Maßnahme**

Jahr	Eintritte in Schulungsmaßnahmen (in Tausend)							
	Berufliche Fortbildung		Umschulung		Betriebliche Einarbeitung		Insgesamt	
	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %	abs.	in %
1970	117	69	23	13	30	17	170	100
1973	185	82	31	14	10	4	226	100
1975	216	80	37	14	17	6	270	100
1977	101	74	20	15	15	11	136	100
1979	150	71	31	15	29	14	210	100
1981	215	77	47	17	17	6	279	100
1983	244	80	42	14	20	6	309	100
1985	337	82	45	11	28	7	409	100

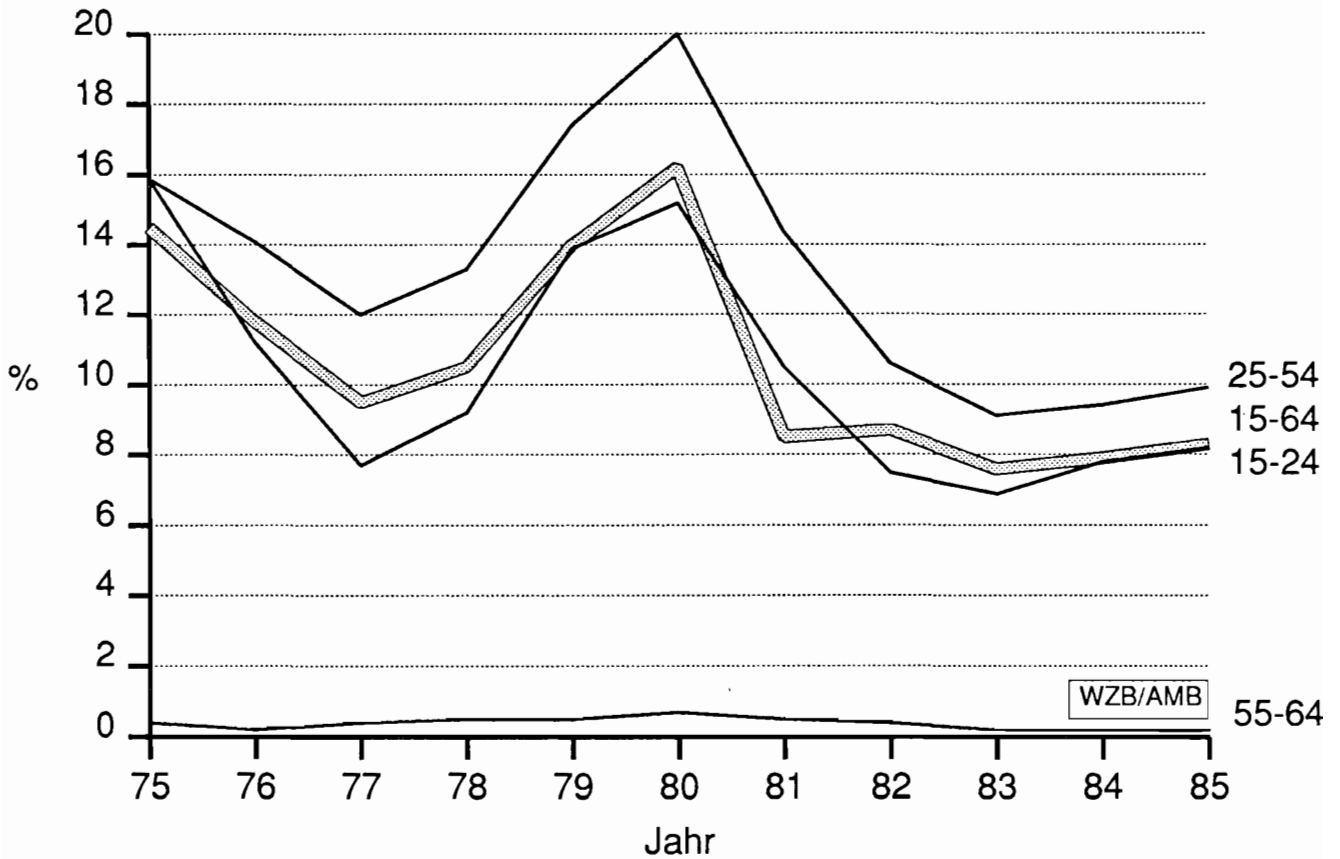
Quelle: ANBA, jeweils Monatsheft Nr. 3, verschiedene Jahrgänge

**Tabelle 19: Eintritte in Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung nach Merkmalen der Teilnehmer**

Jahr	in % aller Eintritte	
	vorher arbeitslos	ohne abgeschlossene Berufsausbildung
1970	11	20
1973	6	14
1975	31	20
1977	39	18
1979	43	20
1981	47	34
1983	64	28
1985	66	29

Quelle: FuU

**Schaubild 8: Teilnehmer an Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (ohne betriebliche Einarbeitung) in % der Arbeitslosen und Teilnehmer 1975-1985 (Ende September)**



Evaluierungsstudien über Bildungsmaßnahmen basieren hauptsächlich auf Verwaltungsdaten unterschiedlicher Quellen: ziemlich detaillierte Statistiken über Teilnehmer in beruflichen Förderungsmaßnahmen (siehe Tabelle 20), Statistiken über Arbeitslosengeldempfänger, jährliche statistische Überblicke der Bundesanstalt für Arbeit über alle registrierten Arbeitslosen, sowie über die abhängigen Beschäftigten. Während der 70er Jahre wurden spezielle einmalige Erhebungen durchgeführt; dieser Zugang wurde jedoch zwischenzeitlich aufgegeben zugunsten eines Systems, das Auswahl-Stichproben und Panel-Daten mit den oben genannten Quellen verknüpft.

Das verfügbare empirische Material sowie einige Evaluierungsstudien (Hofbauer 1981, Hofbauer/Dadzio 1984) müssen - auch auf Grund methodischer Defizite - mit Vorsicht interpretiert werden. Als Ergebnisse älterer Studien sind hervorzuheben:

- 1980 schieden 18 Prozent aller Teilnehmer (23 Prozent in 1983) entweder vorzeitig aus dem laufenden Programm aus oder bestanden nicht das Examen. Der Anteil der Abbrecher ist besonders hoch unter den am wenigsten qualifizierten Gruppen. Dieses Resultat führte seitens der Bundesanstalt für Arbeit dazu, für diese Kategorie der potentiellen Teilnehmer größeres Gewicht auf Vorbereitungsmaßnahmen, wie intensive Beratung und Motivationskurse, zu legen.
- Verschiedene Studien zeigen, daß berufliche Weiterbildung die Wiederbeschäftigungschancen von Arbeitslosen erhöht. Dies schlägt sich vor allem in einer kürzeren Dauer der Arbeitslosigkeit gegenüber Nichtteilnehmern nieder. Anhand der Daten der Verwaltungsstatistiken, die den Einfluß von anderen sozial-strukturellen Variablen zu kontrollieren erlauben, weist Hofbauer die höchste Effektivität von beruflicher Weiterbildung für die älteren sowie für die am wenigsten qualifizierten Arbeitslosen nach. Der positive Einfluß beruflicher Förderung für die Wiedereingliederungschancen der älteren und Langzeitarbeitslosen wurde auch in einer Panel-Studie über Arbeitslosigkeit im Zeitraum 1978-82 gezeigt (Büchtemann/Infratest 1983).
- Untersuchungen zeigen, daß ein bis zwei Jahre nach der Beendigung des Weiterbildungsprogramms etwa 70 Prozent der Teilnehmer in Beschäftigungen arbeiten, für die sie ausgebildet wurden, wobei dieser Anteil sich im Zeitverlauf nach dem Programm erhöht.

Werden diese relativ günstigen Ergebnisse, die für die Periode Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre gelten, auch in neuerer Zeit erzielt, d.h. in einer Situation mit noch höherer Arbeitslosigkeit? Dazu gibt eine jüngst erschienene Studie von Hofbauer und Dadzio (1987) Auskunft. Diese Studie verfolgte den weiteren Berufsweg von Personen,

die 1982 eine durch die Bundesanstalt für Arbeit geförderte berufliche Weiterbildung beendet hatten. Als grundlegendes Ergebnis stellen die beiden Autoren fest: 56 % der Teilnehmer waren nach 2 Jahren sozialversicherungspflichtig beschäftigt, wenn sie zuvor arbeitslos waren; von den Beschäftigten, die an beruflicher Weiterbildung teilnahmen (um beispielsweise sonst drohender Arbeitslosigkeit zu entgehen), waren dagegen 81 % wieder "in Brot und Arbeit".

Da diese Feststellung allein aber nichts wesentliches aussagt, beleuchteten die Forscher ferner die berufliche Situation nach Beendigung der beruflichen Weiterbildung in Abhängigkeit von der Art der Maßnahme (a), dem Geschlecht (b), dem Alter (c), der Staatsangehörigkeit (d), der Schulbildung (e), der Berufsausbildung (f), dem beruflichen Status vor der Maßnahme (g), der Dauer der Arbeitslosigkeit (h), der Dauer der Maßnahme (i), dem Träger der Maßnahmen (j) und der Arbeitslosenquote am Wohnort (k) (siehe Tabelle 31 im Anhang):

Zu (a): Betriebliche Einarbeitungszuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit sind zu 78 % für Arbeitslose ein Garant dafür, daß sie nach 2 Jahren sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden. Noch höher ist die "Erfolgsquote", wenn sie zuvor bereits beschäftigt waren (84 %).<sup>11</sup> Eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme in einer Übungsfirma oder Übungswerkstatt fällt mit 43 % bzw. 29 % bei Arbeitslosen und 55 % bzw. 43 % bei vormals Beschäftigten deutlich niedriger in ihrer "Erfolgsquote" aus. Unter den genannten Berufen sind die Ausbildung zum Techniker und Betriebswirt am ehesten dazu geeignet, dem Schicksal der Arbeitslosigkeit zu entgehen. Eine Umschulung ist für Arbeitslose zu 59 % erfolgsversprechend, dagegen zu rund drei Viertel bei Beschäftigten.

---

<sup>11</sup> Diese "Erfolgsquote" gibt freilich keinen Aufschluß über mögliche Mitnahmeeffekte, d.h., inwieweit die Arbeitgeber auch ohne Zuschuß eingestellt und eingearbeitet hätten. Auch über die Qualität der Einarbeitung wird mit diesem "Erfolgsmaß" nichts ausgesagt.

- Zu (b): Zwischen den beiden Geschlechtern lassen sich keine signifikanten Unterschiede in den "Erfolgsquoten" feststellen.
- Zu (c): Je älter Arbeitslose sind, desto schwieriger wird es für sie, nach der beruflichen Weiterbildung eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden. Bei Teilnehmern, die zuvor nicht arbeitslos waren, lassen sich dagegen keine altersbedingten Unterschiede ausmachen.
- Zu (d): Unter den Arbeitslosen profitieren Aussiedler am ehesten von Weiterbildungsmaßnahmen (62 %). Bei den Nicht-Arbeitslosen sind es die Deutschen mit 81 %.
- Zu (e): Je höher der Schulbildungsabschluß bei Arbeitslosen ist, desto eher sind sie nach der Maßnahme wieder "in Lohn und Brot". Dagegen sind bei zuvor im Beruf stehenden Beschäftigten Hauptschulabschluß und mittlere Reife am ehesten ein Garant für einen Arbeitsplatz.
- Zu (f): Eine betriebliche Ausbildung und der Besuch einer Fach- oder Hochschule scheinen eine gute Voraussetzung für eine Wiedereingliederung von Arbeitslosen in das Arbeitsleben zu sein. Bei Beschäftigten, die ihre berufliche Position verbessern wollen, sind es der Besuch einer Berufsfachschule (84 %) oder der einer Meister- und Technikerschule (85 %). Ohne abgeschlossene Berufsausbildung gelang es nur jedem zweiten Arbeitslosen, ins Erwerbsleben zurückzukehren.
- Zu (g): Facharbeiter - wenn zuvor arbeitslos - und Angestellte müssen am wenigsten fürchten, nach Beendigung einer Weiterbildungsmaßnahme ohne Job zu sein.
- Zu (h): Je länger jemand arbeitslos ist, desto schwieriger wird es, nach der beruflichen Weiterbildung einen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplatz wiederzubekommen.

Zu (i): Je länger eine Maßnahme dauert - bei zuvor Arbeitslosen -, desto eher sind die Teilnehmer (zwei Jahre nach Maßnahmeabschluß) wieder beschäftigt. Die Unterschiede sind jedoch nicht gravierend. Bei zuvor Berufstätigen läßt sich kein signifikanter Einfluß der Maßnahmedauer feststellen.

Zu (j): Maßnahmen, die in den Betrieben durchgeführt werden, weisen für Arbeitslose eine größere Erfolgsbilanz auf (67 %) als außerbetriebliche Maßnahmen (54 %). Für vorher schon Beschäftigte macht es dagegen keinen Unterschied ob sie betrieblich oder außerbetrieblich an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen (81 %).

Zu (k): Je höher die Arbeitslosenquote am Wohnort des Teilnehmers, desto schwieriger wird es für Arbeitslose, nach der Maßnahme einen Arbeitsplatz zu finden; bei vorher Beschäftigten gibt es praktisch keine Unterschiede.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung gemessen am Wiedereingliederungskriterium durch die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage zwar beeinträchtigt wurde, im großen und ganzen jedoch noch beeindruckend ist. Die "Erfolgsquote" ist für Arbeitslose, die einen wachsenden Anteil der Teilnehmer in beruflicher Weiterbildung nach dem AFG ausmachen (heute rund zwei Drittel), aber deutlich schlechter als für Teilnehmer, die vor der Maßnahme schon oder noch beschäftigt waren. Und unter den Arbeitslosen sind wiederum diejenigen deutlich erfolgloser, die schon längere Zeit arbeitslos sind und in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wohnen. Das mag ein Hinweis dafür sein, dieses arbeitsmarktpolitische Instrument so weit als möglich "greifen" zu lassen, bevor "das Kind in den Brunnen gefallen ist", also vor akuter Arbeitslosigkeit. Das könnte z.B. dadurch geschehen, daß bei voraussehbaren größeren Entlassungen frühzeitiger (beispielsweise mit Hilfe der noch bestehenden betrieblichen Kapazitäten und außerbetrieblichem Schulungspersonal) mit Qualifizierungsmaßnahmen eingegriffen wird.

Erkennbar ist auch, daß die Erfolgsquoten für die besonderen Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik - Personen mit Defiziten in der Erstausbildung, Hilfs- oder angelernte Arbeiter, Arbeitslose die älter als 45 Jahre sind, Langzeitarbeitslose - unter dem Durchschnitt liegen. Dieselbe Studie zeigt aber, daß Personen mit vergleichbarem Berufsweg - jedoch ohne abgeschlossene berufliche Weiterbildung - deutlich geringere Arbeitsmarktchancen haben (Hofbauer/Dadzio 1987:139). Weiterbildung lohnt sich also auch für diese Zielgruppen. Bei Personen dieser "Zielgruppen", die schon über eine berufliche Qualifizierung verfügen, erweist sich dabei eine Umschulung als wirksamer gegenüber einer Fortbildung.

Am Beispiel der (längerfristigen) Umschulung zum Facharbeiter wurde auch die Frage nach der weiterbildungsadäquaten Beschäftigung geprüft. Es zeigte sich, daß ein Viertel dieser Personen nachher als Hilfs- oder angelernte Arbeiter beschäftigt waren - ein Zeichen dafür, daß die Treffsicherheit der Qualifizierung zwar nicht schlecht, jedoch noch verbesserungsdürftig ist.

### **6.2.2 Was können wir aus den Erfahrungen lernen?**

Welche Lektionen können aus den Erfahrungen mit der beruflichen Weiterbildung als einem Schlüsselement aktiver Arbeitsmarktpolitik gelernt werden? Es gibt keinen Zweifel, daß mehr berufliche Weiterbildung notwendig ist: nicht so sehr als eine direkte, sondern als indirekte Maßnahme zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit oder um wenigstens die Zeit der Arbeitslosigkeit produktiv zu nützen (Erhöhung der Effizienz des Suchprozesses oder der Eröffnung der Möglichkeit zur Selbständigkeit). Hierfür gibt es zwei Wege: entweder Erhöhungen der Investitionen in die Ausstattung der zuständigen öffentlichen Institutionen, oder durch Subventionierung betrieblich organisierter oder betriebsnaher beruflicher Weiterbildung, bei gleichzeitiger öffentlicher oder verbandlicher Kontrolle des Qualifikationsniveaus. In der Bundesrepublik Deutschland scheint die Verfolgung des zweiten Wegs kurz- und mittelfristig aussichtsreicher, da die außerbetriebliche Infrastruktur für berufliche Weiterbildung nicht so weit ent-

wickelt ist wie beispielsweise in Schweden. Auch die oben ausgeführten Ergebnisse unterstützen dieses Argument, und weitere Argumente lassen sich anführen.

Alles was wir von der Lerntheorie wissen und von früheren Erfahrungen mit beruflicher Bildung lernen können, unterstützt die These, daß die Aneignung von produktiven Fähigkeiten stark von Arbeitserfahrungen abhängt. Die Nachfrage nach Arbeit ist nicht nur der Bedarf einer spezifischen Menge von Arbeitsstunden, sondern Nachfrage nach speziellen Qualifikationen, einschließlich wichtiger extra-funktionaler Qualifikationen wie Verlässlichkeit, Verantwortlichkeit, Autonomie und Flexibilität. Berufliche Bildung in der Praxis oder unter praxisähnlichen Bedingungen ist besonders für die von Arbeitslosigkeit am häufigsten betroffenen Personengruppen, den Personen ohne formale Berufsqualifikation, geeignet.

Mehr als die Hälfte der Arbeitslosen hat keine abgeschlossene Berufsausbildung, während nur etwa ein Drittel aller Erwerbspersonen ohne berufliche Qualifikation ist. Gewöhnlich haben die ungelernten Personen selten die Möglichkeit, die genannten extra-funktionalen Qualifikationen unter Beweis zu stellen oder zu erlernen. Die Praxis von Großunternehmen, die den Markt der qualifizierten Arbeiter abschöpfen, ist weit verbreitet in der Bundesrepublik Deutschland, da der Facharbeiter diese extra-funktionalen Qualifikationen besitzt; die Bevorzugung von Facharbeitern findet selbst in Tätigkeitsbereichen statt, in denen eine Anlernung am Arbeitsplatz genügt. Dies erklärt teilweise das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage von Facharbeitern, das in der Bundesrepublik trotz Massenarbeitslosigkeit immer noch virulent und ständiger Gegenstand arbeitsmarktpolitischer Auseinandersetzungen ist.

Andererseits ist bekannt, daß die Beschäftigten in den niedrigsten Lohnstufen die geringste Motivation für berufliche Weiterbildung oder Umschulung haben. Das gilt besonders dann, wenn die Aussichten auf



einen Arbeitsplatz ungewiß sind. Lernen am Arbeitsplatz und/oder Ausbildung mit einer künftigen Arbeitsplatzgarantie können daher ihre Motivation substantiell erhöhen.

Schließlich stützt die empirische und theoretische Literatur die These einer systematischen Unterinvestition in "Humankapital" auf Grund der Unsicherheit der Gewinnerzielung einer erst längerfristig wirksamen Investition in Humankapital. Das Unsicherheits-Moment gilt für Angebot und Nachfrage gleichermaßen. Die Unternehmer reagieren auf dieses "Dilemma" oft mit einer Anpassung der Arbeitsorganisation, die so wenig wie mögliche Qualifikationsanforderungen an die breite Masse der Belegschaft stellt. Abgesehen von den negativen Auswirkungen einer solchen Arbeitsorganisation hinsichtlich Arbeitszufriedenheit und Arbeitsintensität, fordert gerade der internationale Wettbewerb gut ausgebildete und flexible Arbeitskräfte, um auf den wachsenden Märkten nichtstandardisierter Güter und Dienstleistungen ("flexible Spezialisierung") mithalten zu können.

### 6.3 Lohnkostenzuschüsse für "schwervermittelbare" Arbeitslose

Ein wichtiges Programm für die Arbeitslosen mit Vermittlungsproblemen sind die "Eingliederungsbeihilfen" (EB). Die quantitative Bedeutung dieses Programms ist jedoch gegenüber der beruflichen Weiterbildung und den später zu beschreibenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen gering. Der Verlauf der Teilnehmerzahlen (vgl. Tab. 17) zeigt zwei erklärungsbedürftige Muster: Zum einen den regelmäßigen Anstieg der Teilnehmerzahlen nach den beiden großen Rezessionen, der sich als "Nachhalleffekt" kennzeichnen läßt, zum anderen die kurze "Hochkonjunktur" dieses Programms Ende der 70er Jahre, und das "Tief" Anfang der 80er Jahre.

Der "Nachhalleffekt" ist mit der Theorie der "Strukturierung der Arbeitslosigkeit" zu erklären (Schmid 1980): Nach den Rezessionen, d.h. im Aufschwung, erfolgt eine negative Selektion der Arbeitslosen im Prozeß von Neu- oder Wiedereinstellungen. Die "Guten" erhalten rasch wieder einen Arbeitsplatz, die "Schlechten" bilden einen zunehmenden Sockel von "schwervermittelbaren" Arbeitslosen. Die Klassifizierung in "gute" und "schlechte" Arbeitslose, oder in "vermittelbare" und "schwervermittelbare" Arbeitslose hat dabei wenig mit persönlichen Merkmalen und schon gar nichts mit moralischen Bewertungen der Personen zu tun. Sie ist Ergebnis eines nicht voraussagbaren Wechselspiels von Zufällen und Selbstverstärkungseffekten. Zwar lassen sich Merkmalssyndrome ausmachen, welche die Wahrscheinlichkeit für Arbeitslose, in den "guten" oder "schlechten Topf" zu gelangen, erhöhen (z.B. das Zusammenkommen von geringer Qualifikation, gesundheitlicher Einschränkung, fortgeschrittenem Alter), aber für das Einzelschicksal hängt sehr viel von Glück, Zufallskontakten und äußeren Umständen (z.B. regionale oder sektorale Arbeitsmarktlage) ab. Das Pech, den Anschluß verloren zu haben, klebt dann buchstäblich an den Fersen der unglücklichen Betroffenen, den sog. "Schwervermittelbaren". Die Stimmigkeit dieser Theorie erweist sich darin, daß der Großteil dieser Personen in Boomzeiten des Arbeitsmarktes geringe Schwierigkeiten hat, einen Arbeitsplatz zu finden und sich dort genauso behauptet wie

ihre glücklichen Kontrahenten in schlechten Zeiten. Die Reaktion auf diesen Strukturierungsprozeß ist der zunehmende Einsatz von Lohnsubventionen, mit denen die Arbeitsverwaltung hofft, tatsächliche oder vermeintliche Nachteile der "Schwervermittelbaren" zu kompensieren. Mit welchem Effekt, werden wir weiter unten sehen.

Die zweite Beobachtung, das extreme "Go and Stop" Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre, läßt sich weitgehend politisch und implementationstheoretisch erklären. Die rasche Ausweitung des Programms in den Jahren 1977 und 1978 führte zum Teil zu Mißbräuchen, vor allem aber zu hohen Mitnahmeeffekten. Die wissenschaftliche und öffentliche Kritik (u.a. auch die des Rechnungshofes) gab dann Anlaß zu einer politischen Kehrtwende, die jedoch - freilich im Nachhinein - als Überreaktion zu werten ist.

Evaluationen des Instruments der Eingliederungsbeihilfen zeigen ein widersprüchliches Bild. Aggregierte Wirkungsanalysen (für die Phase Ende der 70er Jahre) erbrachten so gut wie keinen positiven Beschäftigungseffekt und bescheidene positive Verteilungswirkungen z.B. für ältere Langzeitarbeitslose (Schmid 1980: 230-242). Diese Ergebnisse werden unterstützt durch betriebliche Fallstudien und Interviews mit Arbeitsvermittlern (Schmid/Semlinger 1980: 79-89). Als Gründe für die enttäuschenden Ergebnisse wurden vor allem Mitnahmeeffekte (Einstellung von Arbeitslosen, die auch ohne Lohnsubvention zustande gekommen wären), aber auch Rotations- oder Verdrängungseffekte (systematischer Austausch von nicht subventionierten gegen subventionierte Arbeitskräfte) identifiziert.

Neuere Evaluationen, die sich auf das Erfolgskriterium des individuellen Verbleibs konzentrieren (Verdrängungs- oder Mitnahmeeffekte daher systematisch nicht berücksichtigen können), zeigen zwar relativ gute Verbleibsquoten von mit Lohnzuschüssen eingegliederten Personen. Allerdings bestätigen sie auch, daß ein erheblicher Teil dieses Personenkreises nur dann dauerhaft eingegliedert werden kann, wenn sie mehrfach gefördert werden. So zeigt eine Verbleibsuntersuchung, daß die Hälfte der Betroffenen in den letzten fünf Jahren bereits mehr-

fach arbeitslos waren und daß für 40 % in dieser Zeit weitere Arbeitsförderungsmaßnahmen durchgeführt wurden. Man spricht in diesem Zusammenhang von "Förderungsketten" (Kühl 1987: 373; Brinkmann 1985).

Interessante Aufschlüsse ergab auch die Evaluation des Sonderprogramms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen in den Jahren 1979/80. Neben anderen Instrumenten wurde in diesem Programm mit veränderten Konditionen von Eingliederungsbeihilfen experimentiert, nämlich mit der Erweiterung des berechtigten Personenkreises (auf ungelernte Arbeitslose) und einer leichten Erhöhung der finanziellen Anreize. Dagegen setzte dieses Programm die zusätzliche Einstellung gegenüber einem Stichtag (also Beschäftigungsexpansion) voraus und verlangte eine verstärkte administrative Kontrolle (Rückzahlpflicht) der Mindestbeschäftigungszeit (9 Monate) nach der Subvention. Durch diese Konzeption wurde die bei solchen Programmen heikle Balance zwischen Anreiz und Kontrolle zugunsten des Kontrollelements gestört. Die Intention, unberechtigte Ansprüche zu verhindern und große "windfalls" zu vermeiden, schuf ein Kontrollmuster, welches viele Unternehmen von der Teilnahme an dem Programm abhielt. Die zur Verfügung gestellten Mittel wurden nicht einmal ausgeschöpft (Scharpf et al. 1982; Semlinger/Lücker 1983; Peters/Schmid 1982; Schmid/Peters 1982).

Welche allgemeinen Schlußfolgerungen können nun aus den Erfahrungen mit Lohnsubventionen gezogen werden? Die häufig geäußerte Ansicht, daß eine substantielle Reduzierung der Arbeitslosigkeit benachteiligter Personen durch Lohnsubventionen in Höhe von etwa 50 Prozent erreicht werden kann (siehe z.B. Solow 1980: 139; Thurow 1980: 108), ist zu optimistisch, wenigstens was die "schwervermittelbaren" Arbeitslosen betrifft. Das gilt insbesondere in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit. Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, ist selbst mit einer relativ großzügigen Lohnsubvention die Beeinflußbarkeit der Personalentscheidungen von Unternehmen zugunsten benachteiligter Personengruppen sehr beschränkt. Das gilt sowohl für das Niveau als auch für die Struktur der Beschäftigung: Fehlen positive Absatzerwartungen,

vermögen auch Lohnsubventionen kaum die Einstellungsbereitschaft zu erhöhen; und selbst bei positiven Absatzerwartungen gibt es Vorbehalte gegenüber der Einstellung bestimmter Personengruppen.

Die Unternehmer sträuben sich häufig gegen die Einstellung von Personen mit hohen Ausfallrisiken. - Diese Risiken können durch Lohnsubventionen allein nicht kompensiert werden, da sie sich aus komplexen und zusammenhängenden sozialen Phänomenen zusammensetzen. Sie sind eine Mischung aus Bildungsdefiziten, fehlendem Selbstvertrauen, instabilen Arbeitsgewohnheiten oder -haltungen, sehr häufig verbunden mit einem Minderheiten-Stigma (z.B. Zugehörigkeit zu ethnischen, religiösen oder straffälligen Gruppen) oder mit geschlechtsspezifischen Vorurteilen. Darüber hinaus ist der Schutz der Beschäftigung durch Gesetz oder kollektive Vereinbarungen in der BR-Deutschland gut entwickelt. Normalerweise wird der Arbeitnehmerschutz auch in die Programmbedingungen dergestalt aufgenommen, daß subventionierte Arbeitskräfte mindestens noch neun Monate nach der Subventionsperiode beschäftigt werden müssen; diese Klausel soll auch dem schnellen "Heuern und Feuern" von subventionierten Arbeitskräften entgegentreten. Diese Faktoren führen unter normalen Arbeitsmarktbedingungen zu einer vorsichtigen und eher zurückhaltenden Einstellungspolitik.

Lohnsubventionen sind im besten Falle eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung, das Problem der schwervermittelbaren Personen zu lösen. Der Risikoabneigung der Unternehmen im Zusammenhang mit ungewissen Absatzerwartungen könnte einerseits durch Regulierung zukünftiger Nachfrage entgegnet werden, beispielsweise durch normative Standards im Bereich des Umweltschutzes oder der Energieeinsparung, um positive Absatzerwartungen in bestimmten Bedarfsbereichen zu erzeugen (Scharpf 1980); andererseits könnten zusätzliche soziale und psychologische Betreuung, intensive Beratung, simulierte Arbeitserfahrungen in Übungsfirmen oder Industriewerkstätten (Semlinger 1982) die an "schwervermittelbaren" Personen gebundenen Unsicherheiten reduzieren.

Diese Einschätzung wird durch ein weiteres Argument unterstützt. Es mutet seltsam an, wie die institutionellen Rahmenbedingungen der Lohnbildung in den Diskussionen über die Wirksamkeit von Lohnsubventionen vernachlässigt werden. Es wird davon ausgegangen, daß die Lohnhöhe die individuelle Produktivität in Geldwert ausdrückt und deshalb über Lohnsubventionen die mangelnde Produktivität kompensiert werden kann. Dies wird jedoch nicht eintreten, wenn die Löhne sich aus der durchschnittlichen Gruppenleistung bestimmen und wenn die Produktionsorganisation eine kooperierende Gruppe erfordert. Für eine solche Arbeitsgruppe bringt die Beschäftigung einer weniger leistungs- und kooperationsfähigen Person eine Verminderung der durchschnittlichen Arbeitsleistung und verursacht somit eine Lohnverringering für alle anderen Gruppenmitglieder. Eine Implementationsstudie (Scharpf et al. 1982) berichtet von verschiedenen Fällen, bei denen der Widerstand gegen eine Beschäftigung benachteiligter Arbeitskräfte unter den Beschäftigten größer war als bei den Unternehmern oder zuständigen Personalleitern. Dieser Widerstand kann nur dann überwunden werden, wenn bei den "Insidern" die Erwartung und Überzeugung im Hinblick auf eine schnelle Leistungssteigerung, Kooperationsbereitschaft und Verlässlichkeit der "Outsider" verstärkt werden können.

#### **6.4 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)**

ABM waren während der Rezession 1974/75 von geringer Bedeutung. Es folgte jedoch bald eine quantitativ starke Ausdehnung, Imit der 1978/79 ein Höchstniveau von 51.000 Teilnehmern erreicht wurde. In der folgenden Zeit wurden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus verschiedenen Gründen beachtlich gekürzt. Zum einen waren es finanzielle Gründe (die Bundesregierung versuchte ihr Haushaltsdefizit über die Kürzung der Zuschüsse an die BA zu reduzieren), zum anderen lag die Ursache in der Befürchtung von Substitutionseffekten. Besonders die Gewerkschaften kritisierten den Ersatz regulärer Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst, und das Handwerk beklagte sich über die Reduktion von öffentlichen Aufträgen durch ABM, weil diese deren Aufgaben (z.B. die Pflege von Garten- und Parkanlagen) übernahmen. Dieser Politikwechsel wurde ausgerechnet in einer Zeit vollzogen, in der sich die

Arbeitslosenzahl innerhalb kürzester Zeit verdoppelte (1980/82), d.h. die Maßnahmen wurden nicht antizyklisch eingesetzt, sondern die Arbeitsmarktpolitik reagierte wieder einmal prozyklisch. Nach einer gewissen Zeit wurden die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als einziges rasch wirksames Instrument zur Eingliederung langfristiger Arbeitsloser wieder forciert. Aber auch eine sehr praktische Erwägung stand hinter dem Politikwechsel: Auf Grund der gestiegenen Zahl der Langzeitarbeitslosen, die die Bezugsperiode des Arbeitslosengeldes ausgeschöpft hatten und nun Arbeitslosenhilfe beanspruchten (die aus den Haushaltsmitteln der Regierung bezahlt wird), kam die Regierung immer stärker unter finanziellen Druck. Dies verursachte einen finanziellen Anreiz für die Regierung, durch die Einrichtung von ABM-Programmen diese Kosten zu reduzieren und auf die Bundesanstalt für Arbeit (BA) zurückzuwälzen. Denn die Teilnehmer in ABM werden nicht nur während des Programms weitgehend von der BA finanziert, sie haben auch nach Beendigung der Maßnahme wieder Anspruch auf Arbeitslosengeld, das von der BA zu zahlen ist. Seit 1983 stieg daher die Teilnehmerzahl rapide an (vgl. Tabelle 17); 1987 wird ein jahresdurchschnittliches Niveau von 120.000 erwartet. -

Der Beschäftigungseffekt von ABM war - zumindest bis 1980 - mittelmäßig: die Arbeitslosigkeit wurde bei der größten Teilnehmerzahl um 0,3 Prozent entlastet. Die Aussichten auf eine spätere Beschäftigung der ABM-Teilnehmer war in den 70er Jahren nicht schlecht, aber auch nicht überwältigend. Die Zahlen über die anschließende Integration der ABM-Teilnehmer in den regulären Arbeitsmarkt variieren zwischen einem Drittel und der Hälfte; der Anteil der ABM-Teilnehmer, die anschließend wieder arbeitslos waren, pendelte zwischen ca. 25 und 50 Prozent, und etwa 5 bis 20 Prozent der Teilnehmer wurden später wieder in einem anderen ABM-Projekt beschäftigt (Spitznagel 1979, 1980). Der intendierte Verteilungseffekt - schwervermittelbare Arbeitslose in den Arbeitsmarkt zu bringen - wurde nur teilweise erreicht: Personen mit mehrfachen Benachteiligungen waren in ABM-Projekten überrepräsentiert, Langzeitarbeitslose und Frauen waren jedoch unterrepräsentiert. Es könnte jedoch auch sein, daß sich die Zusammensetzung der Teilnehmer zugunsten der benachteiligten Gruppen seit

1980 verbessert hat. Sonderbarerweise ist jedoch keine detaillierte Evaluation des Programms für die 80er Jahre vorhanden. Einen gewissen Anhaltspunkt für eine verbesserte Verteilungswirkung vermittelt die Struktur der ABM-Arbeitsplätze. Diese verschob sich zunehmend zugunsten von Dienstleistungen im Sozialbereich oder in der Verwaltung, die sich vor allem für arbeitslose jüngere Frauen eignen.

Eine Verstärkung der ABM-Maßnahmen wurde 1979/80 im Rahmen des Sonderprogramms für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen (Scharpf et al. 1982) vorgenommen. In diesem Programm wurde größtes Gewicht auf die Einrichtung von ABM-Stellen in den Bereichen der sozialen Dienste sowie der sozialen Infrastruktur gelegt. Die Lohnkostensubvention wurde auf 100 Prozent und die Subventionsperiode auf bis zu zwei Jahren erhöht (in Nordrhein-Westfalen durch ein Sonderprogramm des Landes sogar auf drei Jahre). Evaluationsstudien weisen darauf hin, daß dieses Sonderprogramm vermutlich erfolgreicher war als das ständige gesetzliche ABM-Programm. Gleichzeitig muß jedoch auch darauf hingewiesen werden, daß durch dieses experimentelle Programm ungefähr 40 bis 50 Prozent der regulären öffentlichen ABM ersetzt wurden. Das Programm war sehr erfolgreich im Auffinden neuer Träger, besonders unter nicht-erwerbswirtschaftlichen Organisationen. Dabei wurden die erfolgversprechendsten Projekte im Gebiet der sozialen Dienstleistungen gefunden, die insbesondere Frauen mit Teilzeitarbeitswünschen und ungelernten Jugendlichen zugute kamen. Die Substitution von regulären Beschäftigungsverhältnissen wurde sehr niedrig geschätzt, weil ein striktes Kriterium für "zusätzliche Arbeit" zugrundegelegt und die Einhaltung durch Arbeitsämter und Gewerkschaften kontrolliert wurde (Hellmich 1982; Maier 1982).

Für die Wirksamkeit der ABM in den 80er Jahren bietet Spitznagel (1985a) grobe, insgesamt freilich unzureichende Anhaltspunkte. Danach zeigt der Verbleib von Arbeitnehmern nach dem Ende ihrer ABM (Mai/Juni 1984), daß 56 % aller Ausgeschiedenen unmittelbar danach wieder arbeitslos wurden, Männer stärker als Frauen; 44 % wurden vom Träger übernommen, anderweitig in Arbeit vermittelt oder auf Eigeninitiative eingestellt, nahmen eine Ausbildung (wieder) auf oder zo-



gen sich in die Stille Reserve zurück. Bei den Personen, die wieder arbeitslos wurden, zeigte sich, daß rd. ein Drittel nach durchschnittlich 6-monatiger Arbeitslosigkeit in normale Arbeit vermittelt oder selbst erfolgreich in Arbeit gelangt war.

Bei der überwiegenden Zahl von ABM-Teilnehmern wird also Arbeitslosigkeit nicht nur während der Laufzeit der Maßnahme, sondern auch im Anschluß - über kurz oder lang - vermieden. Nur ein knappes Viertel der ausgeschiedenen ABM-Teilnehmer wird - nach meist längerer Zwischenperiode in Arbeitslosigkeit - erneut in eine Maßnahme vermittelt. Unter der Annahme, daß von den ABM-Teilnehmern, die sich nach ihrem Ausscheiden nicht arbeitslos melden, etwa rd. 60 % in nicht-geförderte Arbeit einmünden, folgt, daß fast die Hälfte aller ehemaligen ABM-Teilnehmer über kurz oder lang in "normale" Beschäftigungsverhältnisse eingegliedert wird.

Auf die Kosteneffektivität von ABM wird weiter unten ausführlicher eingegangen. Hier kann jedoch schon darauf hingewiesen werden, daß sich ABM unter restriktiven Annahmen zumindest bis zu zwei Dritteln selbst finanzieren infolge von Einsparungen bei der Arbeitslosenhilfe oder beim Arbeitslosengeld, bei der Sozialhilfe, durch Mehreinnahmen aus direkten und indirekten Steuern und durch Mehreinnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen (Reissert/Scharpf/Schettkat 1986: 19f., Spitznagel 1985b).

Ernst und Soltwedel (1985) bezweifeln die Realitätsnähe der Kostenvergleiche von ABM und Arbeitslosigkeit. Sie verweisen auf Mitnahme und Substitutionseffekte, finden die Tarifbindung von ABM blockierend für den nötigen Anpassungsprozeß der Löhne, zweifeln an der Marktgängigkeit der vermittelten Qualifikationen, beklagen Fehlleitung und Verschwendung von Kapital, die Staatsrolle als "Dauerreparatur" und fordern ein radikales Überdenken von ABM.

Diese und andere Kritiker stellen freilich ebenfalls keine umfassende Wirkungsanalyse an. Ihre Forderung nach geringeren und flexibleren Löhnen vergißt, daß ABM-Teilnehmer trotz tariflicher Bezahlung 20 %

weniger als der Beschäftigtendurchschnitt und sogar 30 % weniger als Industriearbeiter/-innen verdienen. Die empirisch belegte Kostenäquivalenz von ABM im Vergleich zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit muß nicht einmal deren Folgekosten wie Dequalifizierung, psychosoziale und gesundheitliche Belastungen, Systemgefahren und auch nicht die produzierten Güter und Dienstleistungen einbeziehen, um die Sinnhaftigkeit von ABM zu belegen. Mitnahme und Substitutionseffekte sind inzwischen weitgehend durch Kontrollen und Mitwirkungsrechte von Personalvertretungen eingedämmt. Die wünschenswerte und zum Teil schon in Angriff genommene Koppelung von Berufs- und Weiterbildung mit ABM wäre zusätzlich geeignet, unerwünschte Mitnahme- und Verdrängungseffekte zu verhindern und neue, auch langfristig beständige Beschäftigungsmöglichkeiten zu schaffen (Bolle 1986, Kühl 1987, Reisert/Scharpf/Schettkat 1986).

### **6.5 Kosten-Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik**

Arbeitslosigkeit führt zu hohen finanziellen Belastungen der öffentlichen Haushalte und der Sozialversicherung. Eine wirksame Arbeitsmarktpolitik, die die Zahl der Arbeitslosen vermindert, führt damit auch zu hohen finanziellen Entlastungen der entsprechenden Institutionen. Die tatsächlichen öffentlichen Kosten ("Nettokosten") der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind deshalb auch erst zu erkennen, wenn man den Programmkosten ("Bruttokosten") die dadurch verringerten Kosten der Arbeitslosigkeit gegenüberstellt. Neben der Feststellung der Programmkosten - der direkten wie der indirekten - ist die Messung der Entlastungswirkung erforderlich, d.h. die Schätzung, wieviel Arbeitslose durch die entsprechenden Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik vermieden worden sind. Dadurch gelangt man zu einem Maßstab der Kosten-Wirksamkeit, der freilich nur ein erster Schritt für vollständige Kosten-Nutzen-Analysen darstellt. Derartige Effizienzanalysen sind jedoch aus vielfältigen Gründen nicht möglich, da ein Großteil der Kosten (nicht-monetäre Kosten psycho-sozialer Art, indirekte mikro- und makro-ökonomische Auswirkungen) und Nutzen (Allokations- und Verteilungswirkungen, psycho-soziale Nutzen, indirekte Makro-Auswirkungen) nicht meßbar sind.

Im folgenden beschränken wir uns daher auf die Beantwortung von drei Fragen:

- (a) Wie groß ist die "Entlastungswirkung" aktiver Arbeitsmarktpolitik? Mit anderen Worten: Wie viele Personen wären ohne die Maßnahmen arbeitslos gewesen?
- (b) Wie hoch sind die Bruttokosten je vermiedenem Fall von Arbeitslosigkeit?
- (c) Wie hoch sind die Nettokosten je vermiedenen Arbeitslosen? In anderen Worten: Wie hoch ist - unter Berücksichtigung der (meßbaren) monetären Kosten und Nutzen - die zusätzliche finanzielle Belastung für die öffentlichen Haushalte und Parafisci?

Eine weitergehende Frage, deren Untersuchung auf der Grundlage verfügbarer Daten möglich wäre, nämlich die institutionelle Verteilung der monetären Kosten und Nutzen auf Bund, Länder, Gemeinden und Parafisci (und damit auch die fiskalische Anreizwirkung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik), wird hier nicht behandelt (vgl. dazu Bruche/Reissert 1985 und Schmid/Reissert/Bruche 1987), jedoch im abschließenden Kapitel 7 im Zusammenhang mit den institutionellen Barrieren aktiver Arbeitsmarktpolitik aufgegriffen.

#### **(a) Entlastungswirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik**

Als Entlastungswirkung aktiver Arbeitsmarktpolitik wird diejenige Anzahl von Personen definiert, die vermutlich ohne jede Maßnahme arbeitslos geworden oder geblieben wäre. Tabelle 20 enthält die Schätzungen dieser Entlastungswirkung für die wichtigsten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik von 1974 bis 1985.<sup>12</sup> Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

---

<sup>12</sup> Zur Methodik der Schätzungen, die sich zum Teil an die Schätzungen des IAB anlehnt, vgl. Schmid 1982b.

1. Die gesamte Entlastungswirkung stieg von 136.000 (1974) auf 322.000 (1985), gemessen in Prozent der zivilen Erwerbspersonen von 0,5 auf 1,2 (vgl. auch Tabelle 32 im Anhang).
2. Die Dynamik der Entlastungswirkung entspricht der oben beschriebenen Konjunkturwirkung der einzelnen Instrumente: stark antizyklische Bewegungen (gemessen an Arbeitslosenzahlen) der Kurzarbeit; eine Mischung von anti- und prozyklischen Bewegungen (Stop and Go-Politik) bei beruflicher Weiterbildung; eher prozyklische Reaktionen bei Eingliederungsbeihilfen und ABM.
3. Es fand nur zum Teil eine Verschiebung in den Gewichten der einzelnen Instrumente statt: Während die Kurzarbeit sowohl 1975 wie 1982 etwa die Hälfte der Entlastungswirkung getragen hat, erhöhte sich der Anteil der auf Langzeitarbeitslosen konzentrierten In-

Tabelle 20: Kosten-Wirksamkeitsanalyse verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den Jahren 1974-1985

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Entlastung der Arbeitslosenzahl in 1000 (1)												
Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und Umschulung (2)	79	93	76	54	52	60	74	92	103	105	114	120
Eingliederungsbeihilfen (3)	3	10	15	26	24	22	16	7	6	8	9	11
Kurzarbeit (4)	48	147	63	36	33	19	30	72	141	151	92	63
Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) (5)	6	30	58	61	77	75	59	55	40	60	95	116
Vorruhestandsgeld (6)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12
Summe der Entlastungswirkung	136	280	212	177	186	176	179	226	290	324	310	322
Kosten für jeden vermiedenen Fall von Arbeitslosigkeit (7) in DM und Preisen von 1980												
Berufliche Weiterbildung und Umschulung	31.559	33.714	29.122	23.993	25.477	31.213	31.034	32.803	29.296	24.861	23.273	23.296
Eingliederungsbeihilfe	7.416	12.361	14.609	11.624	20.828	29.402	35.864	62.242	30.529	17.440	19.563	16.198
Kurzarbeit	18.522	18.484	18.538	18.829	19.701	18.459	15.708	17.122	14.449	18.033	16.867	16.532
Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)	7.076	5.200	3.468	10.857	11.263	14.446	17.380	18.389	22.167	18.136	16.078	16.213
Vorruhestandsgeld	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.713

Quelle: ANBA Jahreszahlen, verschiedene Jahrgänge; IAB (Autorengemeinschaft) in MittAB 3/86:372, 4/83:344, 4/85:409; eigene Berechnungen

- 1) Die Entlastungswirkung ist definiert als die durch die Maßnahmen bewirkte Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit.
- 2) Nach Berechnungen der IAB 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.
- 3) Eigene Schätzung geht von 25 % der Teilnehmerzahlen aus; 75 % wären auch ohne Subvention eingestellt worden.
- 4) Entlastungswirkung wird vom IAB mit 2/3 der Beschäftigungswirkung angesetzt, da sich erfahrungsgemäß ein Beschäftigungsrückgang zu 2/3 in Arbeitslosigkeit und zu 1/3 in stiller Reserve auswirkt.
- 5) Errechnet sich laut IAB als Summe aus der Zahl der ABM-geförderten Arbeitnehmer, 2/3 der beschäftigten Stammarbeiter und 2/3 des indirekt zusätzliche Beschäftigten.
- 6) Nach IAB Vorruhestandsfälle mit Zuschuß zum Vorruhestandsgeld
- 7) Jährliche Ausgaben der BA für die entsprechende Maßnahmen, dividiert durch die Entlastungswirkung der Arbeitslosigkeit. Die Zahl bezieht sich auf Bruttokosten und berücksichtigt nicht die direkten oder indirekten Kosten/Entlastungen (z.B. sonst zu zahlende Arbeitslosengelder, direkte oder indirekte Steuerwirkungen).

strumente der Eingliederungsbeihilfen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 3 Jahre nach der ersten Rezession ("Nachhalleffekt") auf 54 Prozent (1978), nach der zweiten Rezession - mit erheblich höherem Anteil der ABM - nur auf 40 Prozent (1985). Dementsprechend erhöhte sich der Anteil der Qualifizierungsmaßnahmen von 28 Prozent (1978) auf 37 Prozent (1985). Diese Gewichtsverlagerung entspricht der in Abschnitt 4.1 diagnostizierten steigenden Bedeutung des Qualifikations-"Mismatch".

#### **(b) Entwicklung der direkten Bruttokosten**

Unter "direkten Bruttokosten" verstehen wir hier die unmittelbaren Aufwendungen der BA (z.B. Zahlungen für Unterhaltsgeld und Gebühren bei beruflicher Weiterbildung oder die Subventionierung der Lohnkosten bei Eingliederungsbeihilfen und ABM) pro vermiedenem Fall von Arbeitslosigkeit (Vollzeitäquivalent). Unter der hypothetischen Annahme der gleichbleibenden Entlastungswirkung pro geförderten Arbeitnehmer sind diese direkten Bruttokosten ein grober Indikator für die Frage, ob die Maßnahmen teurer oder billiger, i.a.W. kostenwirksamer geworden sind. Diese Annahme trifft weitgehend zu für die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, der Eingliederungsbeihilfen und der Kurzarbeit. Dagegen hat sich die Entlastungswirkung der ABM im Zeitverlauf vermindert, da die zunehmende Konzentration von ABM auf arbeitsintensive soziale Dienstleistungen und Verwaltungstätigkeiten die Multiplikatorwirkungen (Vorleistungen, zusätzliche Investitionen) reduzierte; bei diesem Instrument sind also Kostensteigerungen im Umfang verminderter Entlastungswirkungen zu erwarten.<sup>13</sup> Weitere Faktoren für die Veränderung der direkten Bruttokosten wären vor allem in der veränderten Struktur der Teilnehmer (z.B. Erhöhung des Anteils jugendlicher Arbeitsloser) und in den veränderten Regelungsbedingungen (z.B. Verringerung des Unterhaltsgeldes oder der Lohnsubventionen) zu suchen.

---

<sup>13</sup> Entsprechende Bereinigungen der in Tabelle 20 ausgewiesenen direkten Bruttokosten könnten vorgenommen werden.

Tabelle 20 enthält die Schätzungen der direkten Bruttokosten für die einzelnen Instrumente von 1974 bis 1985. Die wichtigsten Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Es zeigt sich eine überraschende Tendenz der Kostenangleichung: Waren die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen 1974 für die BA noch viermal so teuer wie die ABM und fast doppelt so teuer wie die Kurzarbeit, kosteten sie im Jahre 1985 nur noch etwa 40 Prozent mehr als die beiden anderen erwähnten Instrumente.
2. Die Kosten-Wirksamkeit (in konstanten Preisen) der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen hat einen merkwürdigen Verlauf: Die direkten Bruttokosten sind am höchsten in den Rezessionsjahren (1975, 1981) und am niedrigsten in der Aufschwungphase (1977, 1984), wobei das Durchschnittskostenniveau im Zeitverlauf konstant bleibt. Die Ursachen für diesen Verlauf können vor allem in zwei Faktoren gesehen werden: in der Veränderung der Teilnehmerstruktur und in der Implementation. Im Höhepunkt der Arbeitsmarktkrise werden von der Arbeitsverwaltung vor allem besser verdienende und schon qualifizierte Arbeitslose mit hohen Erfolgsaussichten mit Maßnahmen "bedient", und es ist anzunehmen, daß auch eine entsprechende Selbstselektion diesen Trend bestärkt; danach zwingt der Finanzierungsdruck zu kostensparenden Maßnahmen verschiedenster Art, und die sich verschlechternde Struktur der Arbeitslosen mit entsprechend geringeren Qualifikationen und Einkommen führen zu entsprechend billigeren Qualifizierungsmaßnahmen. Solange derartige strukturelle Faktoren statistisch nicht kontrolliert werden, können steigende oder fallende direkte Bruttokosten nicht als Maß geringerer oder besserer Kosten-Wirksamkeit betrachtet werden.
3. Bei den Eingliederungsbeihilfen ist eine Kostenexplosion Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre zu verzeichnen. Es könnte sein, daß die Annahme konstanter Entlastungswirkung die Kostenkalkulation verfälscht, nämlich dann, wenn die Entlastungswirkung pro geförderten Teilnehmer in den Jahren 1979-1981 erheblich höher war als in den Jahren zuvor. Dafür gibt es jedoch keine starken Argumente.

Auch in der Struktur der Teilnehmer sind keine schwerwiegenden Veränderungen erkennbar, die diesen Kostensprung erklären könnten. Die Zahlen sprechen vielmehr für eine eindeutige Verschlechterung der Kosten-Wirksamkeit, die dann auch Anlaß war, dieses Instrument in den 80er Jahren erheblich vorsichtiger einzusetzen, was zu einer Verbesserung der Kosten-Wirksamkeit führte.

4. Die direkten Bruttokosten der Kurzarbeit zeigen im Zeitverlauf keine großen Sprünge; insgesamt zeichnet sich sogar eher eine Verbesserung der Kosten-Wirksamkeit ab, da für die leicht sinkende Tendenz der Bruttokosten keine plausiblen Strukturfaktoren auf der Hand liegen.
5. Die direkten Bruttokosten für ABM steigen seit 1976 sukzessive bis zum Jahr 1982 und fallen danach leicht ab. Verantwortlich für den starken Anstieg der Kosten sind zum Teil sicherlich die fallenden Entlastungswirkungen pro geförderten Teilnehmer aus den oben schon erwähnten Gründen. Inwieweit der restliche Teil der Kostensteigerung auf strukturelle Faktoren oder auf tatsächlich erhöhten Kostenaufwand (z.B. höhere Zuschußquoten) zurückzuführen ist, bedarf weiterer Analysen.
6. Die gesamten direkten Bruttokosten der in Tabelle 20 aufgeführten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik beliefen sich im Jahre 1974 auf 3,723 Mrd. DM, im Jahre 1985 auf 6,358 Mrd. DM (jeweils in Preisen von 1980). Bezogen auf die jeweilige Summe der Entlastungswirkung ergeben sich im Jahre 1974 ca. 25.000 DM und im Jahre 1985 ca. 19.000 DM direkte Bruttokosten (jeweils in Preisen von 1980) pro vermiedenem Fall von Arbeitslosigkeit. Mit allen Vorbehalten, die auf Grund der groben Schätzmethoden angebracht sind, rechtfertigt der Vergleich dieser Kostengrößen doch den vorsichtigen Schluß, daß die Kosten-Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik sich eher verbessert als verschlechtert hat.



**(c) Nettokosten aktiver Arbeitsmarktpolitik**

Eine Kosten-Wirksamkeitsanalyse aktiver Arbeitsmarktpolitik kann sich nicht auf eine Schätzung der direkten Bruttokosten beschränken. Sie muß auch die indirekten Kosten einbeziehen, vor allem die Auswirkungen auf Steuern und Sozialversicherungen, und diese Kosten mit den sonst fälligen Kosten der Arbeitslosigkeit vergleichen. Damit erst gelangen wir zu den Nettokosten und zu der entscheidenden Frage, inwieweit sich die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik selbst finanzieren.

Derartige Nettokostenberechnungen werden laufend vom IAB (vgl. u.a. Spitznagel 1985b) und in leicht modifizierter Form vom Wissenschaftszentrum Berlin (vgl. u.a. Bruche/Reissert 1985) erstellt. Wir können uns daher auf die Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse beschränken, wobei wir uns auf die Berechnungen von Bernd Reissert stützen (Bruche/Reissert 1985: 98ff.). Diese Berechnungen beziehen sich auf die Jahre 1981 oder 1982, gelten im Prinzip jedoch auch für die neuere Zeit.

1. Nettokosten (zusätzliche Kosten) fallen bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die Gesamtheit der öffentlichen Haushalte so gut wie nicht an; die Maßnahmen finanzieren sich durch programmbedingte Einsparungen (vor allem nicht zu zahlende Lohnersatzleistungen für sonst Arbeitslose) und Mehreinnahmen (vor allem in Form von Einkommensteuern) praktisch "selbst". Nur bei einer starken Ausdehnung des Programms vor allem auf nichtleistungsberechtigte Arbeitslose würden Nettokosten von etwa einem Drittel der Programmkosten entstehen (Reissert/Scharpf/Schettkat 1986).
2. Die öffentlichen Programmkosten der beruflichen Weiterbildung (FuU) werden zu rund zwei Drittel durch programmbedingte Minderbelastungen der öffentlichen Haushalte ausgeglichen. Die Nettokosten (Zusatzkosten) der Weiterbildungsmaßnahmen machen also rund ein Drittel der Brutto-Programmkosten aus.

3. Die öffentlichen Bruttokosten der Kurzarbeit sind geringer als die Kosten, die den öffentlichen Haushalten ohne die Kurzarbeit entstanden wären. Kurzarbeit führt also nicht zu einer Nettobelastung, sondern zu einer (wenn auch geringen) finanziellen Entlastung der öffentlichen Haushalte.

Die zusammengefaßten Ergebnisse der Nettokosten der drei wichtigsten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik basieren auf Berechnungen, die noch mit erheblichen Unsicherheiten belastet sind. Das gilt zum einen für die Schätzungen der Beschäftigungs- oder Arbeitsmarktentlastungswirkungen aktiver Politik, die beim gegenwärtigen Stand der Wirkungsforschung notwendigerweise unvollständig und unsicher sind. Hinzu kommt, daß die Berechnungen zu den Haushaltsbelastungen und -entlastungen verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen auch dann nur schwer miteinander vergleichbar sind, wenn sie im einzelnen auf sicheren Wirkungsanalysen beruhen. Das liegt daran, daß die einzelnen Maßnahmen sich über unterschiedliche Zeiträume hinweg auswirken, die hier zugrundeliegenden Kostenberechnungen jedoch nur kurzfristige Perioden (hier 1 Jahr) umfassen. Die hier vorgestellten Ergebnisse sind also mit Vorbehalt zu betrachten. Sie erlauben jedoch die zusammenfassende Schlußfolgerung, daß eine wirksame aktive Arbeitsmarktpolitik nicht nur die öffentlichen Haushalte belastet, sondern gleichzeitig durch vermiedene Kosten der Arbeitslosigkeit und durch Mehreinnahmen zu erheblichen Haushaltsentlastungen führt. In einzelnen Fällen kann aktive Arbeitsmarktpolitik - abgesehen von nicht meßbaren Kosten und Nutzen - sogar billiger sein als Arbeitslosigkeit.

## **7. INSTITUTIONELLE UND POLITISCHE BARRIEREN AKTIVER ARBEITSMARKTPOLITIK**

Die bisher vorliegenden Ergebnisse zur Wirksamkeit und Kosten-Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen viel Positives, aber auch erhebliche Mängel erkennen. Das gilt in besonderem Maße im Hinblick auf die Verteilungswirkung: Die Arbeitsmarktpolitik hat es nicht vermocht, den Verlierern der jüngsten Arbeitsmarktgeschichte - den Frauen, Ausländern, schlecht ausgebildeten jüngeren Arbeitskräften, den Leistungsgeminderten - ausreichende Unterstützung zum Ausgleich ihrer Benachteiligung zu gewährleisten. Vielfach begünstigen die Programme sogar die Stärkeren unter den Betroffenen der Arbeitsmarktdynamik, anstatt sich auf die Schwächeren zu konzentrieren. Selbst wenn eine solche Strategie aus Gründen der Effizienz gegenüber einer verteilungsorientierten Strategie vorzuziehen wäre, so läßt sich das Gegenstück zu einer solchen Strategie, nämlich die Kompensation der Verlierer beispielsweise durch generöse Transferleistungen, nicht feststellen. Ansprüche auf Lohnersatzleistungen verlöschen am schnellsten bei den Verlierern, sind unzureichend oder gar nicht vorhanden. Auch die quantitativen Entlastungswirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind angesichts der langandauernden hohen Arbeitslosigkeit eher bescheiden. Freilich sind zur Lösung des Problems der Massenarbeitslosigkeit vorrangig andere Strategien an der Tagesordnung: eine beschäftigungsorientierte Finanz- und Geldpolitik sowie eine raschere Arbeitszeitverkürzung.

Dennoch ist die Arbeitsmarktpolitik besser als ihr Ruf. Die Vermittlungs- und Beratungstätigkeit der Arbeitsverwaltung trägt viel zur Beschleunigung von Ausgleichsprozessen auf dem Arbeitsmarkt bei. Durch Qualifizierungsmaßnahmen wird der berufliche Anpassungsprozeß unterstützt und damit wesentlich zu einem hohen Produktivitätsniveau der Volkswirtschaft beigetragen. Die Wiederbeschäftigungsquoten der Teilnehmer in Qualifizierungsmaßnahmen sind beeindruckend. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vermeiden für eine Vielzahl von Personen das Schicksal der Langzeitarbeitslosigkeit und tragen zur Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur bei. Berufliche Reha-

Rehabilitationsmaßnahmen gewährleisten für eine Vielzahl von Personen die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Kurzarbeit verteilt die Kosten der Anpassung an Nachfrageschwankungen auf zahlreiche Schultern und sichert berufliches und betriebliches Humankapital. Die insgesamt zwar bescheidene, aber dennoch beachtliche Steigerung der Leistungen aktiver Arbeitsmarktpolitik hat weder zu einer sichtbaren Minderung der Wirksamkeit noch zu einer Verschlechterung der Kosten-Effektivität geführt. Das Handlungspotential aktiver Arbeitsmarktpolitik ist darum bei weitem noch nicht ausgeschöpft.

Die Frage, die sich nach dieser Analyse aufdrängt, lautet: Warum haben die verantwortlichen Politiker in der Bundesrepublik Deutschland sich nicht zu einer konsequenteren Vollbeschäftigungsstrategie mit Hilfe eines stärkeren Einsatzes aktiver Arbeitsmarktpolitik entschieden?

Diese Frage ist schwer und beim derzeitigen Stand der Forschung nicht definitiv zu beantworten. Dennoch sind wir nicht nur auf "informierte Spekulation" angewiesen. Die Analyse der Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik sowie der politischen Entscheidungs- und Interessenverhältnisse bietet einige Anhaltspunkte dafür, daß institutionelle Strukturen und Machtverhältnisse in der Bundesrepublik einem expansiveren Einsatz der Arbeitsmarktpolitik im Wege standen. Diese Anhaltspunkte lassen sich zu zwei Thesen verdichten: der These institutioneller Inkongruenzen in der deutschen Finanzverfassung (1) und der These interessenpolitischer Entscheidungsblockaden (2).

(1) Die These fiskalischer Inkongruenzen enthält zwei Facetten, die jedoch in einem Zusammenhang stehen: Es handelt sich sowohl um eine Inkongruenz zwischen der überwiegenden Beitragsfinanzierung und der über den Kreis der Beitragszahler hinausgehenden externen Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik als auch um die Inkongruenz zwischen Haushaltsbe- und Haushaltsentlastungen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Das "Schwedische Modell" (Meidner/Hedborg 1984) liefert das Anschauungsmaterial für die institutionellen Bedingungen für einen offensiven Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik. In einer vergleichenden Analyse der Finanzierungssysteme anderer Länder wurden diese Bedingungen theoretisch und empirisch untermauert (Schmid/Reissert/Bruche 1987). Das Ergebnis dieser Analyse lautet: Die schwedische Arbeitsmarktpolitik hätte die ihr zugewiesene beschäftigungspolitische Funktion kaum wahrnehmen können, wenn sie im wesentlichen aus Beiträgen - und nicht aus dem Staatshaushalt - finanziert worden wäre. Beitragssysteme setzen immer ein (individuelles oder gruppenbezogenes) Verhältnis von Leistung und Gegenleistung (Äquivalenz) voraus, das bei der Inpflichtnahme für allgemeine (nicht auf Beitragszahler konzentrierte) beschäftigungspolitische Ziele nicht mehr gegeben ist.

Das Gegenbeispiel liefert die österreichische Arbeitsmarktpolitik: Mit ihrem auf Beiträge gestützten Finanzierungssystem, das längerfristig weder Defizite noch Überschüsse zuläßt und damit einem Umlagesystem gleichkommt, hätte die Arbeitsmarktpolitik kaum in die beschäftigungspolitische Pflicht genommen werden können, da alle Ausgabensteigerungen zu Beitragsanhebungen und damit zum Widerstand der Beitragszahler geführt hätten.

Auch in der Bundesrepublik werden alle Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich aus Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit finanziert (vgl. Kapitel 1). Aus Überschüssen werden Rücklagen gebildet, die in schlechten Zeiten wieder aufgelöst werden sollen. Für Defizite haftet die Bundesregierung, wobei man jedoch davon ausgegangen war, daß diese Situation nur in Ausnahmefällen und in bescheidenem Umfang eintreten werde. Aber seit 1974 entspricht diese Annahme nicht mehr der Wirklichkeit. Da ein Großteil der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik den Charakter eines "öffentlichen Gutes" haben, also externe Wirkungen, die weit über den Kreis der Beitragszahler hinausgehen, sollten sie auch durch öffentliche Haushaltsmittel - z.B. durch einen regelgebundenen Zuschuss des Bundes an die BA - mitfinanziert werden (Schmid 1986a)

Auch die vertikale oder horizontale Fragmentierung der Finanzierungsinstitutionen kann eine offensive Arbeitsmarktpolitik blockieren oder zumindest bremsen, wenn Ausgabenverantwortung und finanzielle Rückwirkungen von Maßnahmen auseinanderfallen. Aktive Arbeitsmarktpolitik anstelle der Hinnahme von Arbeitslosigkeit setzt voraus, daß die arbeitsmarktpolitischen Programme im wesentlichen mit denjenigen Mitteln finanziert werden können, die sonst zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit der Programmteilnehmer aufgewendet werden müßten. Diese Voraussetzung ist in der Bundesrepublik Deutschland jedoch nur teilweise erfüllt. Den Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stehen zwar hohe Belastungen des öffentlichen Haushalts und der Sozialversicherung (inklusive BA) gegenüber, die andernfalls durch die Arbeitslosigkeit der Programmteilnehmer entstehen würden (Lohnersatz- und andere Sozialleistungen, Einnahmeausfälle bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen), so daß die "Nettokosten" (Zusatzkosten) erfolgreicher arbeitsmarktpolitischer Programme wesentlich geringer sind als ihre "Bruttokosten". Die programmbedingten Haushaltsentlastungen durch die reduzierte Arbeitslosigkeit fallen jedoch nicht in allen Fällen auch bei denjenigen Institutionen an, die die Ausgabenverantwortung für die aktiven Programme tragen; oft entstehen sie zu einem erheblichen Teil bei Institutionen, die an der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht beteiligt sind.

Während z.B. in Schweden Haushaltsbe- und Haushaltsentlastungen weitgehend bei denselben fiskalischen Institutionen anfallen, trifft dies insbesondere für Österreich und USA nicht zu (Schmid/Reissert/Bruche 1987: 258ff.) In der Bundesrepublik ist auch eine deutliche Inkongruenz von Haushaltsbelastungen und -entlastungen vor allem für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen festzustellen: Die Programm-Aufwendungen der Gemeinden, die die wichtigsten Träger dieser Maßnahmen sind und von deren Initiative ihr Erfolg abhängt, werden nur in relativ geringem Maße durch Haushaltsentlastungen ausgeglichen; gleichzeitig erzielen andere Institutionen, die an den Programmkosten kaum oder gar nicht beteiligt sind, finanzielle Gewinne (z.B. Bund, Länder, Renten- und Krankenversicherung). Weniger ausgeprägt ist dagegen die Inkongruenz von Be- und Entlastungen bei den Fortbildungs- und Umschu-

lungsmaßnahmen und bei der Kurzarbeit: Hier entstehen die programmbedingten Haushaltsentlastungen zum größten Teil bei denselben Institutionen (und dort auch in etwa gleicher Höhe) wie die Haushaltsbelastungen; nur bei der Bundesanstalt für Arbeit reichen die (erheblichen) Entlastungen nicht aus, um die Bruttoaufwendungen vollständig auszugleichen (Bruche/Reissert 1985: 132ff).

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

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

Der große Strukturbruch ereignete sich also nicht auf dem Gebiet der mit finanziellen Mitteln operierenden Arbeitsmarktpolitik, sondern auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, also der Regulierung des Arbeitsmarktes. Die christlich-liberale Arbeitsmarktpolitik zeichnet sich hierbei zum Teil durch ihre größere Mittelstandsfreundlichkeit aus. Bestimmungen des Rahmengesetzes für Vorruhestandsregelungen, des Beschäftigungsförderungsgesetzes und des Schwerbehindertengesetzes und die Lockerung des Jugendarbeitsschutzes kamen den mittelständischen Betrieben besonders zugute oder sorgten dafür, daß die Belastungen für solche Betriebe begrenzt wurden. Die arbeitsmarktpolitischen Forderungen des organisierten Mittelstandes wurden jedoch nicht vollständig erfüllt. So hätten die Interessenverbände des Mittelstandes es lieber gesehen, wenn die Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit kräftiger gesenkt und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht ausgebaut worden wären, und das Gesetz zum Erziehungsurlaub keinerlei "Arbeitsplatzgarantie" enthalten hätte. Am deutlichsten wurde die Wende dort, wo der Mittelstand und die Großindustrie gemeinsam auf sie drängten, nämlich bei den verschiedenen Maßnahmen zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes nach amerikanischem Vorbild. Das Kernstück dieser Flexibilisierungspolitik bildete die Bestimmung des "Beschäftigungsförderungsgesetzes", daß Arbeitgeber - jetzt ohne sachlichen Grund - bis zu 18 Monate laufende, befristete Arbeitsverträge abschließen dürfen. Diese Bestimmung, die bis 1989 gültig ist, ging über die bisherige Rechtsprechung der Arbeitsgerichte hinaus und führte tatsächlich zu einer erheblichen Steigerung in der Häufigkeit befristeter Einstellungen (Webber 1987: 81; Arbeitsmarktchronik 1987,



Nr. 28: 10-12). Ob sich daraus positive Beschäftigungsimpulse ergeben, ist gegenwärtig Gegenstand heftiger Kontroversen und laufender Untersuchungen.

Von Minderheitsmeinungen in den führenden politischen Parteien einmal abgesehen, ist also der Kern aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik weitgehend unumstritten. Die wesentlichen parteipolitischen Unterschiede liegen auf der Ebene der "Verfassung" des Arbeitsmarktes. Von konservativ-liberaler Seite sind aber auch keine Bemühungen zu erwarten, die aktive Arbeitsmarktpolitik etwa nach dem Muster des schwedischen Modells (nicht nach schwedischer Kopie) über den von Konjunktoren abhängigen finanziellen Spielraum der Bundesanstalt für Arbeit auszuweiten. Könnte eine solche Veränderung von den Sozialdemokraten erwartet werden, wenn sie an der Macht wären und nicht von einem kleinen, aber effektvollen liberalen Partner daran gehindert würden? Nach Auffassung von Scharpf (1987) sind die oben erwähnten institutionellen Barrieren nicht so gravierend, daß sie Regierung und Bundestagsmehrheit daran hindern könnten, wenn sie nur wollten. Daß dieser Weg während der sozialliberalen Regierungszeit nicht eingeschlagen wurde, "hatte gewiß mit der Fixierung aller beschäftigungspolitischen Überlegungen auf die Mittel der Wirtschafts- und Finanzpolitik zu tun. Auch nach dem eigenen Selbstverständnis der Arbeitsmarktpolitiker war ja für die Bekämpfung von Massenarbeitslosigkeit das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967 und nicht das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 'zuständig' (Kühl 1982), und gerade beschäftigungspolitisch besonders engagierte Sozialdemokraten und Gewerkschaftler sahen die arbeitsmarktpolitischen Instrumente allenfalls als sozialpolitische Linderung, aber nicht als Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit" (Scharpf 1987: 289). Es fehlte also der Wille wegen des mangelnden Konsensus über ein alternatives Modell. Gewiß ist das ein zentraler Faktor. Aber bedürfte es nur Überzeugungsarbeit, um den erforderlichen politischen Willen hervorzubringen?

Wir halten die institutionellen Barrieren doch für gravierender als im obigen Zitat zum Ausdruck kommt. Solange die Etablierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik mit eigenständigen beschäftigungspoliti-

schen Funktionen nur aus Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit zu finanzieren wäre (an der beispielsweise Selbständige und Beamte nicht beteiligt sind), dürfte die erforderliche breite Unterstützung durch die Gewerkschaften und die beschäftigten Arbeitnehmer nicht zu gewinnen sein, da sie die hauptsächlichen Zahler, aber nicht die einzigen Nutznießer wären. Für eine offensive Wende der aktiven Arbeitsmarktpolitik wären u.a. auch Reformen des Finanzierungssystems erforderlich, welche die oben erwähnten finanzpolitischen Inkongruenzen beseitigen, etwa durch einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (Schmid 1986a), durch zweckspezifische Fondssysteme (Bosch 1986; Schmid/Reissert/Bruche 1987) und durch Einführung eines kommunalen Hebesatzrechtes zur Einkommensteuer, um finanzielle Anreize für eine dezentrale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu schaffen (Scharpf 1984, Reissert 1986). Ein stärkerer und regelgebundener Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand wäre auch Voraussetzung für die erforderliche Verbesserung der Verteilungswirkung der Arbeitsmarktpolitik: für eine angemessene finanzielle Grund-sicherung **aller** Arbeitslosen sowie für einen gezielteren Einsatz der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik zugunsten von benachteiligten oder besonders stark betroffene Personengruppen und Regionen (Schmid 1986a, Schmid/Reissert/Bruche 1987: 275ff.).

## LITERATURHINWEISE

**Abraham, Kathrine G. (1983):**

Structural/Frictional versus Deficient Demand Unemployment: Some New Evidence, in: American Economic Review 73, S. 708-724.

**Adamy, Wilhelm/Steffen, Johannes (1985):**

Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Opladen.

**Albrecht, Christoph/Schmid, Günther (1985):**

Beschäftigungsentwicklung und Qualifikationsstruktur in Berlin 1977-1983. Ein Vergleich mit 11 bundesdeutschen Ballungsregionen und 20 ausgewählten Arbeitsamtsbezirken, Discussion Paper IIM/LMP 85-4, Wissenschaftszentrum Berlin.

**ANBA, Bundesanstalt für Arbeit:**

mehrere Jahrgänge

**Arbeitsgemeinschaft (1986):**

Zur Arbeitsmarktentwicklung 1986/87: Entwicklungstendenzen und Strukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 351-383.

**Arbeitsmarktchronik Nr. 28 (1987):**

Befristete Beschäftigung: Entwicklungstendenzen im internationalen Vergleich, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, S. 10-12.

**Autorengemeinschaft (1983):**

Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1983 und 1984 - insgesamt und regional, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 325-344.

**Autorengemeinschaft (1985):**

Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1985 und 1986, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 409-415.

**Bolle, Michael (1986):**

Berufsbildung und Arbeitsbeschaffungsprogramme in den Ländern der EG, CEDEFOP Berlin.

**Bosch, Gerhard (1986):**

Perspektiven der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: K.-J. Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt a.M., S. 320-348.

**Breithaupt, Karl/Soltwedel, Rüdiger (1980):**

Nivellierungs- und Differenzierungstendenzen der inter- und intrasektoralen Lohnstruktur, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1, S. 61-78.

**Brinkmann, Christian (1985):**

Zum Erfolg von Eingliederungsbeihilfen (EB). Struktur und Verbleib der Geförderten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 439ff.

**Bruche, Gert/Casey, Bernard (1982):**

Arbeit oder Rente? Beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer in Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und den U.S.A., Frankfurt/New York.

**Bruche, Gert/Reissert, Bernd (1984):**

Manpower and Regional Adjustment Policies. The Case of West-Germany, Manuskript, Berlin.

**Bruche, Gert/Reissert, Bernd (1985):**

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze, Frankfurt: Campus.

**Brück, Gerhard W. (1981):**

Allgemeine Sozialpolitik. 2. Auflage, Köln.

**Bruno, Michael/Sachs, Jeffrey D. (1985):**

Economics of Worldwide Stagflation, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

**Büchtemann, Christoph (1981):**

Arbeitsbelastungen, Arbeitsverschleiß, Arbeitsloskeitsrisiko, Manuskript, München.

**Büchtemann, Christoph/Infratest Sozialforschung (1983):**

Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf - Repräsentative Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Beschäftigten 1978-1982, Band 85 der Reihe "Forschungsberichte", Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn.

**Bundesanstalt für Arbeit (1974):**

Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg.

**Bundesanstalt für Arbeit:**

Sonderheft Berufsberatung, mehrere Jahrgänge, Nürnberg.

**Bundesanstalt für Arbeit:**

Förderung der beruflichen Bildung, mehrere Jahrgänge.

**Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1974):**

Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn.

**Cramer, Ulrich (1986):**

Zur Stabilität von Beschäftigung. Erste Ergebnisse der IAB-Stichprobe aus der Beschäftigtenstatistik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 243-256.

**Eidenmüller, Karl (1985):**

Changes in the Structure of Old-Age and Early Retirements Pensions Due to the Introduction of Flexible Retirement, in: Studies and Research, No. 22.

**Ernst, S./Soltwedel, Rainer (1985):**

Das Konzept der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen muß radikal überdacht werden. Teure Scheinlösungen blockieren den notwendigen Anpassungsprozeß, Manuskript, Kiel.

**Finanzbericht (1987):**

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), Bonn.

**Flechsengar, Hans Rudolf (1979):**

Kurzarbeit - Strukturen und Beschäftigungswirkung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 362-372.

**Franz, Wolfgang (1987a):**

Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Eine theoretische und empirische Analyse der Beveridge-Kurve, in: G. Bombach u.a. (Hrsg.), Arbeitsmärkte und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen, S. 301-324.

**Franz, Wolfgang (1987b):**

Die Beveridge-Kurve, in: Wirtschaftsstudium, H. 10, S. 511-514.

**Friedman, Petra/Weimar, Stephanie (1980):**

Mit 55 zum alten Eisen?, in: WSI-Mitteilungen 10, S. 563-570.

**Gerlach, Knut/Kehlbeck, Heike (1987):**

Regionale Arbeitsmärkte und Verteilung der Individualeinkommen, Hannover, Mimeo.

**Grauel, Manfred/Stöhr, Andreas (1987):**

Strukturveränderungen in der Arbeitsvermittlung - Überlegungen zur Weiterentwicklung der Arbeitsvermittlung, in: Arbeit und Beruf, H. 7, S. 205-210.

**Hellmich, Andrea (1982):**

Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik. Ein Beitrag zur Wirkungsanalyse des Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 15, S. 345-361.

**Hofbauer, Hans (1981):**

Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 246-262.

**Hofbauer, Hans/Dadzio, Werner (1984):**

Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 183-200.

**Hofbauer, Hans/Dadzio, Werner (1986):**

Mittelfristige Wirkung beruflicher Weiterbildung. Die berufliche Situation von Teilnehmern nach Beendigung der Maßnahme, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 129ff.

**IFO-Institut für Wirtschaftsforschung (1987):**

Konjunkturtest-Sonderfragen-Ergebnisse, unveröffentlichtes Material.

**Johannesson, Jan/Schmid, Günther (1980):**

The Development of Labour Market Policy in Sweden and in Germany: Competing or Convergent Models to Combat Unemployment?, in: European Journal of Political Research, Vol. 8, No. 4, S. 387-406.

**Karr, Werner (1983):**

Anmerkungen zur Arbeitslosigkeit in der nunmehr 10 Jahre dauernden Beschäftigungskrise, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 276-279.

**Karr, Werner/Apfelthaler, Gertraud (1981):**

Zur Dauer der Arbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 384-390.

**Kern, M. (1973):**

Konzertierte Aktion als Versuch einer Verhaltensbestimmung zwischen Regierung und Wirtschaftsverbänden, Köln.

**Koller, Martin (1987):**

Regionale Lohnstrukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 1, S. 30-43.

**Kühl, Jürgen (1982):**

Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 3, S. 251-260.

**Kühl, Jürgen (1987):**

Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik, in: G. Bombach u.a. (Hrsg.), Arbeitsmärkte und Beschäftigung - Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen, S. 355-383.

**Kühlewind, Gerhard (1985a):**

Vorruhestand nicht ausgeschöpft, in: IAB (Hrsg.), Materialien aktuell 4.

**Kühlewind, Gerhard (1985b):**

Flexible Retirement Age: Enforced Idleness or Opportunity?, in: ILO (ed.), Social Security, Unemployment and Premature Retirement, Geneva.

**Maier, Hans (1982):**

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, in: F.W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik - Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/M., S. 119-140.

**Matzner, Egon/Kregel, Jan/Roncaglia, Alessandro (Hrsg.) (1987):**  
Arbeit für alle ist möglich. Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, Berlin.

**Meidner, Rudolf/Hedborg, Anna (1984):**  
Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlstandsgesellschaft, Frankfurt/New York.

**Mertens, Dieter (1987):**  
Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), Nr. 38, S. 25-31.

**Mikrozensus (versch. Jg.):**  
Erwerbstätigkeit, in: Wirtschaft und Statistik.

**OECD (1980):**  
Economic Outlook, No. 28, Paris.

**OECD (1982):**  
National Accounts, Vol. II, Detailed Tables (1963-1980), Paris.

**OECD (1985):**  
National Accounts, Vol. II, Detailed Tables (1971-1983), Paris.

**OECD (1986):**  
Economic Outlook, No. 40, Paris.

**OECD (1986):**  
Labour Force Statistics 1964-1984, Paris.

**OECD (1987):**  
Economic Outlook, Nr. 41, Paris.

**Peters, Aribert B./Schmid, Günther (1982):**  
Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen - Zwischenbericht -, Discussion Paper IIM/LMP 82-1, Wissenschaftszentrum Berlin.

**Reissert, Bernd (1986):**  
Kommunales Hebesatzrecht zur Einkommensteuer, in: Demokratische Gemeinde, Sonderheft (Kommunale Finanzen in der Krise - Beiträge zur Neuordnung des Gemeindefinanzsystems), S. 40-45.

**Reissert, Bernd/Scharpf, Fritz W./Schettkat, Ronald (1986):**  
Eine Strategie zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), B23(86), S. 3-21.

**Rothkirch von, Christoph/Tessaring, Manfred (1986):**

Projektionen des Arbeitskräftebedarfs nach Qualifikationsebenen bis zum Jahre 2000, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, S. 105-118.

**Scharpf, Fritz W. (1980):**

Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik, Discussion Paper IIM/dp 80-42, Wissenschaftszentrum Berlin.

**Scharpf, Fritz W. (1983):**

Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Bd. 2, Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 99-116.

**Scharpf, Fritz W. (1984):**

Plädoyer für ein kommunales Hebesatzrecht bei der Einkommensteuer, in: Demokratische Gemeinde 8, S. 36f.

**Scharpf, Fritz W. (1987):**

Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Das "Modell Deutschland" im Vergleich, Frankfurt: Campus.

**Scharpf, Fritz W./Garlichs, Dietrich/Maier, Friederike/Maier, Hans (1982):**

Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt.

**Schettkat, Ronald/Semlinger, Klaus (1982):**

Der eigenständige Effekt gesundheitlicher Einschränkungen als Vermittlungshemmnis, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, S. 434-442.

**Schmid, Günther (1980):**

Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein/Taunus.

**Schmid, Günther (1982a):**

Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik, in: F.W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik - Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/M., S. 29-62.

**Schmid, Günther (1982b):**

Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, Discussion Paper IIM/LMP 82-3, Wissenschaftszentrum Berlin.

**Schmid, Günther (1986a):**

Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: Bieback, H.-J. (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt/M., S. 256-282.

**Schmid, Günther (1986b):**

Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Recht?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung "Das Parlament", B23/86, S. 22-38.



**Schmid, Günther (1987):**

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Ihre Instrumente und Wirksamkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: von Beyme, Klaus/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland (im Erscheinen).

**Schmid, Günther/Semlinger, Klaus (1980):**

Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Taunus.

**Schmid, Günther/Peters, Aribert B. (1982):**

The German Federal Employment Program for Regions with Special Employment Problems, An Evaluation, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 12, No. 1, S. 99-119.

**Schmid, Günther/Reissert, Bernd/Bruche, Gert (1987):**

Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin: edition sigma.

**Semlinger, Klaus (1982):**

Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser, in: F.W. Scharpf/M. Brockmann (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt, S. 63-88.

**Semlinger, Klaus (1984):**

The Employment and Occupational Promotion of the Handicapped in the Federal Republic of Germany, Discussion Paper IIM/LMP 84-4d, Wissenschaftszentrum Berlin.

**Semlinger, Klaus/Pohl, Karl-Heinz (1982):**

Übungswerkstätten als Instrument adressatenorientierter Arbeitsmarktqualifizierung, Discussion Paper IIM/LMP 82-4, Wissenschaftszentrum Berlin.

**Semlinger, Klaus/Lücker, Karin (1983):**

Lohnkostensubventionen zur Wiedereingliederung von ungelernten und längerfristigen Arbeitslosen - Eine Untersuchung der betrieblichen Akzeptanz der Vermittlungsförderung im Schwerpunkt 2 des Sonderprogramms vom 16.5.1977, Discussion Paper IIM/LMP 83-8, Wissenschaftszentrum Berlin.

**Semlinger, Klaus/Schmid, Günther (1985):**

Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Basel.

**Solow, Robert M. (1980):**

Employment Policy in Inflationary Times, in: E. Ginzberg (Hrsg.), Employing the Unemployed, New York, S. 129-141.

**Soltwedel, Rüdiger (1984):**

Mehr Markt am Arbeitsmarkt. Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik, München und Wien.

**Spitznagel, Eugen (1979):**

Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 2, S. 198-216.

**Spitznagel, Eugen (1980):**

Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung. Eine empirische Analyse, BeitrAB 45, Nürnberg.

**Spitznagel, Eugen (1985a):**

Verbleib von geförderten Arbeitnehmern nach dem Ausscheiden aus ABM. Kurzbericht des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vom 19.4.1985, Mimeo.

**Spitznagel, Eugen (1985b):**

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkungen und Kostenvergleiche, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, S. 20ff.

**Statistisches Bundesamt (versch. Jg.):**

Fachserie 1, Reihe 4.1.1., Stand und Entwicklung der Erwerbstätigkeit.

**Statistisches Jahrbuch (versch. Jg.):**

**Statistisches Taschenbuch (1986):**

Arbeits- und Sozialstatistik, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Bonn.

**Streeck, Wolfgang (1987):**

Industrial Relations in West Germany: Agenda for Change, Discussion Paper IIM/LMP 87-5, Wissenschaftszentrum Berlin.

**Thurow, Lester C. (1980):**

Manpower Programs and Income Redistribution, in: E. Ginzberg (Hrsg.), Employing the Unemployed, New York, S. 94-109.

**Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.):**

VDR-Statistik Rentenzugang (versch. Jg.), Frankfurt.

**Vogler-Ludwig, Kurt (1985):**

Flexibilisierung der Lohnstrukturen. Ein Patentrezept der Beschäftigungspolitik?, in: ifo-schnelldienst 16/85, S. 18-31.

**Webber, Douglas (1987):**

Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik? Sozial-liberale und christlich-liberale Antworten auf die Beschäftigungskrise, in: Adomeit, H./Blanke, B. (Hrsg.), Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren, Leviathan, Sonderheft 8, S. 74-85.

**Windolf, Paul/Hohn, H.-W. (1984):**

Arbeitsmarktchancen in der Krise. Betriebliche Rekrutierung und Soziale Schließung, Frankfurt, New York.

A N H A N G

Tabelle 21: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und der Bundesregierung für aktive (Angebots- u. Nachfrageorientiert) und passive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, in absoluten Zahlen und in % (1965-1986)

Maßnahmen	Jahr	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
a) Angebotsorientiert <sup>1)</sup>		11,1	40,1	59,3	54,7	48,1	49,5	44,6	41,9	45,3	55,2	53,7	52,6	47,8	51,3	53,8	57,9
b) Nachfrageorientiert <sup>2)</sup>		88,9	59,9	40,7	45,3	51,9	50,5	55,4	58,1	54,7	44,8	46,3	47,4	52,2	48,7	46,2	42,1
Gesamt in %		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Aktive Arbeitsmarktpolitik (in 1980 Preisen: Mrd. DM)		1,09	3,42	5,32	6,26	8,56	6,43	6,07	6,80	8,54	9,56	11,43	11,04	10,44	9,84	9,75	10,96
Angebotsorientierte Maßnahmen (in 1980 Preisen: Mrd. DM)		0,12	1,37	3,16	3,42	4,12	3,18	2,71	2,85	3,87	5,28	6,14	5,81	4,99	5,05	5,24	6,35
Nachfrageorientierte Maßnahmen (in 1980 Preisen: Mrd. DM)		0,96	2,05	2,17	2,84	4,44	3,24	3,36	3,95	4,67	4,29	5,29	5,23	5,45	4,79	4,50	4,61

1) Angebotsorientierte Maßnahmen umfassen: Individuelle (Aus-, Fortbildung, Umschulung und Unterhaltsgeld) und institutionelle Förderung der beruflichen Bildung; Förderung der Arbeitsaufnahme und Leistungen zur Rehabilitation; Maßnahmen zur Eingliederung von Aussiedlern; Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche (ab 1982); spezielle Arbeitsmarktprogramme (1976-1983).

2) Nachfrageorientierte Maßnahmen umfassen: Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung; Einarbeitungszuschüsse und Eingliederungsbeihilfe; Schlechtwetter-, Kurzarbeit- und Wintergeld; Mehrkosten- und Investitionszuschüsse für die Bauindustrie; ABM-Maßnahmen seit 1969 (Bund).

3) Sonstige Ausgaben (Verwaltungsausgaben insgesamt und Konkursausfallgeld seit 1974).

Tabelle 22: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik getrennt nach Maßnahmen in Prozent (1965-1986)

	1965	1970	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
(1) Saisonale Maßnahmen /1/	88	57	38	30	16	23	26	24	27	21	21	19	13	14	13	10
(2) Konjunkturelle Anpassungsmaßnahmen /2/	-	0	2	14	32	18	11	10	4	5	11	19	26	16	11	7
(3) Berufliche Bildung /3/	6	34	48	45	41	40	28	26	27	31	32	32	30	33	36	39
(4) Berufliche Rehabilitation	-	3	8	8	6	8	9	9	13	17	17	16	16	17	17	16
(5) Lohnsubventionen zur Wiedereingliederung /4/	6	6	4	3	3	5	7	10	9	8	5	3	2	3	3	4
(6) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	-	0	1	1	2	5	13	16	14	11	9	8	11	16	20	22
(7) Sonstige /5/	-	-	-	-	-	0	6	6	5	8	5	5	2	2	2	2
<b>Gesamt*</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Summe "Aktive Arbeitsmarktpolitik" (Aktivitätsrate)</b>	43	59	55	46	39	33	34	34	40	42	38	31	29	29	29	32
(8) Arbeitslosengeld	100	90	90	91	86	79	77	80	77	79	81	76	69	61	59	59
(9) Arbeitslosenhilfe	-	10	10	8	11	18	20	17	21	19	17	21	29	37	38	39
(10) Konkursausfallgeld	-	-	-	2	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
<b>Gesamt</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Summe "Passive Arbeitsmarktpolitik"</b>	25	18	23	38	50	54	52	52	47	45	52	61	62	61	61	58
(11) Verwaltungskosten	33	23	22	17	12	13	15	14	14	13	10	9	9	10	10	10
<b>ARBEITSMARKTPOLITIK INSGES.</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Defizit/Überschuß der Bundesanstalt	+3	-8	+10	-23	-48	-12	+2	+1	-11	-12	-26	-18	-4	+8	+6	-1

Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

/1/ Wintergeld, Schlechtwettergeld u.ä. Bauförderungsmaßnahmen;

/2/ Kurzarbeitergeld;

/3/ Fortbildung, Umschulung, betriebliche Einarbeitung, Bildungsbeihilfen für arbeitslose Jugendliche (ab 1982);

/4/ Eingliederungsbeihilfen und sonstige Förderung der Arbeitsaufnahme;

/5/ Maßnahmen zur Eingliederung von Aussiedlern, Arbeitsmarktsonderprogramme (1976-1983).

/\*/ Wegen Auf- und Abrundungen ergeben die Prozentsummierungen nicht immer genau 100.

**Tabelle 23: Entwicklung des Aktivitätsgrades der Arbeitsmarktpolitik  
1965-1986: Anteilswerte der "aktiven" und "passiven"  
Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben**

<b>Jahr</b>	<b>Aktive Arbeits- marktpolitik</b>	<b>Passive Arbeits- marktpolitik</b>	<b>Verwaltungs- ausgaben u.a.</b>
1965	43	25	33
1970	59	18	23
1973	55	23	22
1974	46	38	17
1975	39	50	12
1976	33	54	13
1977	34	52	15
1978	34	52	14
1979	40	47	14
1980	42	45	13
1981	38	52	10
1982	31	61	9
1983	29	62	9
1984	29	61	10
1985	29	61	10
1986	32	58	10

Quelle: Aus Tabelle 3 und 22.

Tabelle 24: Grunddaten zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik Deutschland I

Jahr	BIP nominal (Mio. DM)	BIP real in Preisen von 1980 (Mio. DM)	Deflator/ Index	BIP real pro Kopf der Wohnbe- völkerung insgesamt (DM)	BIP real pro Kopf/ Erwerbstä- tigen (DM)	BIP real/ Arbeitsvo- lumenstun- de (DM)	Arbeitneh- mereinkom- men Brutto (Mio. DM)	Wachstums- raten des realen BIP in %	Wachstums- rate BIP pro Er- werbstäti- gen in %	Wachstums- rate BIP pro Ar- beitsstunde in %	Inflati- onsrate <sup>1)</sup> in %
1965	459 170	923 700	201	15.758	34.965	16,8	234 130	-	-	-	-
1966	488 230	950 870	195	16.076	36.127	17,5	252 060	+ 2,9	+ 3,3	+ 4,2	+ 3,5
1967	494 350	949 740	192	16.020	37.302	18,5	251 840	- 0,1	+ 3,3	+ 5,7	+ 1,6
1968	533 280	1 002 540	188	16.849	39.329	19,6	270 380	+ 5,6	+ 5,4	+ 5,9	+ 1,6
1969	696 950	1 077 350	180	17.936	41.643	20,9	304 070	+ 7,5	+ 5,9	+ 6,6	+ 1,9
1970	675 300	1 132 820	168	18.678	43.289	21,9	360 640	+ 5,1	+ 4,0	+ 4,8	+ 3,6
1971	750 560	1 165 600	155	19.014	44.291	22,7	409 110	+ 2,9	+ 2,3	+ 3,7	+ 5,1
1972	823 740	1 214 700	147	19.696	46.337	24,0	450 260	+ 4,2	+ 4,6	+ 5,7	+ 5,6
1973	917 270	1 271 650	139	20.518	48.148	25,4	510 930	+ 4,7	+ 3,9	+ 5,8	+ 6,9
1974	984 580	1 275 100	130	20.548	48.971	26,3	563 120	+ 0,3	+ 1,7	+ 3,5	+ 6,9
1975	1 026 900	1 254 830	122	20.295	49.627	27,1	587 200	- 1,6	+ 1,3	+ 3,0	+ 5,9
1976	1 121 720	1 322 740	118	21.497	52.785	28,3	631 290	+ 5,4	+ 6,4	+ 4,4	+ 4,4
1977	1 197 820	1 361 790	114	22.179	54.441	29,7	676 030	+ 3,0	+ 3,1	+ 4,9	+ 3,6
1978	1 285 320	1 400 900	109	22.843	55.660	30,6	721 640	+ 2,9	+ 2,2	+ 3,0	+ 2,7
1979	1 392 300	1 459 040	105	23.779	57.181	31,9	777 850	+ 4,2	+ 2,7	+ 4,2	+ 4,2
1980	1 478 940	1 478 940	100	24.022	57.330	32,3	844 410	+ 1,4	+ 0,3	+ 1,3	+ 5,4
1981	1 540 930	1 481 390	96	24.017	57.844	32,8	882 950	+ 0,2	+ 0,9	+ 1,5	+ 6,3
1982	1 597 920	1 471 830	92	23.879	58.459	33,0	902 520	- 0,6 <sup>2)</sup>	+ 1,1	+ 0,6	+ 5,3
1983	1 674 840 <sup>2)</sup>	1 493 920 <sup>2)</sup>	89	24.322	60.256	34,1	920 730 <sup>2)</sup>	+ 1,5 <sup>2)</sup>	+ 3,1	+ 3,3	+ 3,3
1984	1 754 310 <sup>2)</sup>	1 534 870 <sup>2)</sup>	87	25.090	61.835	35,2	952 850 <sup>2)</sup>	+ 2,7 <sup>2)</sup>	+ 2,6	+ 3,2	+ 2,4
1985	1 839 910 <sup>2)</sup>	1 574 840 <sup>2)</sup>	86	25.807	62.966	36,3	989 430 <sup>2)</sup>	+ 2,6 <sup>2)</sup>	+ 1,8	+ 3,1	+ 2,2

1) = Wachstumsrate der Preise für Lebenshaltungskosten, Index 1980 = 100

2) vorläufige Zahlen

Quelle: Statistisches Taschenbuch 1986, Arbeits- und Sozialstatistik,  
Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Bonn und eigene Berechnung

Tabelle 25: Grunddaten zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik Deutschland II

Jahr	Wohnbevölkerung <sup>a)</sup> insges. in 1000	Wohnbevölkerung <sup>b)</sup> 15 - 64 in 1000	Zivile Erwerbstätige <sup>c)</sup> in 1000	Abhängig Beschäftigte in 1000	Arbeitslose <sup>e)</sup> in 1000	Arbeitslosenquote <sup>d)</sup> (in %) (1) (2)		Arbeitsvolumen <sup>b)</sup> aller Erwerbstätigen Mio. Arbeitsstunden	Durchschnittliche Jahresarbeitszeit pro Erwerbstätigen in Std.
						(1)	(2)		
1965	58 619	38 350	26 418	21 289	147	0,6	0,3	54 962,0	2 080,5
1966	59 148	38 410	26 320	21 284	161	0,6	0,3	54 262,4	2 061,6
1967	59 286	38 141	25 461	20 565	459	1,8	1,3	51 422,2	2 019,6
1968	59 500	37 987	25 491	20 706	323	1,3	1,5	51 197,5	2 008,5
1969	60 068	38 219	25 871	21 267	179	0,7	0,9	51 480,3	1 989,9
1970	60 651	38 601	26 169	21 747	149	0,6	0,8	51 685,8	1 975,1
1971	61 302	38 966	26 317	22 106	185	0,7	0,9	51 405,9	1 953,3
1972	61 672	39 223	26 214	22 103	247	0,9	0,8	50 626,6	1 931,3
1973	61 976	39 509	26 411	22 395	273	1,0	0,8	50 102,9	1 897,0
1974	62 054	39 655	26 038	22 113	582	2,2	1,6	48 571,7	1 865,4
1975	61 829	39 606	25 285	21 489	1 074	4,2	3,6	46 322,2	1 832,0
1976	61 531	39 592	25 059	21 407	1 060	4,2	3,7	46 788,8	1 867,1
1977	61 400	39 732	25 014	21 496	1 030	4,1	3,6	45 861,6	1 833,4
1978	61 327	39 945	25 169	21 734	993	3,9	3,5	45 718,1	1 816,4
1979	61 359	40 287	25 516	22 132	876	3,4	3,2	45 790,2	1 794,6
1980	61 566	40 829	25 797	22 478	889	3,4	3,0	45 915,5	1 779,9
1981	61 682	41 427	25 610	22 335	1 272	5,0	4,4	45 147,0	1 762,9
1982	61 638	41 973	25 177	21 904	1 833	7,3	6,1	44 558,4	1 769,8
1983	61 423	42 390	24 793	21 519	2 258	9,1	8,0	43 773,6	1 765,6
1984	61 175	42 655	24 822	21 540	2 266	9,1	8,5	43 651,5	1 758,6
1985	61 024 <sup>1)</sup>	42 743 <sup>1)</sup>	25 011	21 717	2 304	9,2	8,6	43 389,8 <sup>1)</sup>	1 734,8

1) vorläufige Zahlen

Quellen: a) Statistisches Taschenbuch 1986, Arbeits- und Sozialstatistik, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Bonn.

b) IAB, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 3/1986, S. 377.

c) OECD 1986, Labour Force Statistics 1964-1984, Part II, Tab. II und Tab. III A, Paris.

d) OECD 1980 und 1986, Economic Outlook, Nr. 28, Dez. 1980, S. 136 und Nr. 40, Dez. 1986, S. 167, Paris und eigene Berechnungen; (1) offizielle registrierte Arbeitslosenquoten (ANBA-Jahreszahlen), (2) OECD-Konzept.



Tabelle 26: Grunddaten zur Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage in der Bundesrepublik Deutschland III

Jahr	Ausgaben <sup>a)</sup> des Staats- haushalts (Zentral- staat) (Mrd DM)	Saldo des <sup>a)</sup> Staatshaus- halts (Mrd. DM)	Ausgaben des Staatshaus- halts in % des BIP	Staatsaus- gaben <sup>b)</sup> insgesamt (incl. So- zialversi- cherung)	Staatsaus- gaben <sup>c)</sup> insgesamt in % des BIP (Mrd. DM)
1965	64,2	- 1,0	14,0	154,5	36,6
1966	66,9	- 1,2	13,7	166,7	36,7
1967	74,6	- 7,6	15,1	176,5	38,6
1968	75,8	- 4,9	14,2	188,8	39,1
1969	82,3	+ 1,2	13,8	207,2	38,6
1970	88,0	+ 0,4	13,0	235,4	38,6
1971	98,5	- 1,4	13,1	268,5	40,1
1972	111,1	- 4,8	13,5	336,1	40,8
1973	122,6	- 3,2	13,4	381,1	41,5
1974	134,0	- 10,3	13,6	438,8	44,6
1975	156,9	- 33,1	15,3	501,9	48,9
1976	162,5	- 25,9	14,5	537,5	47,9
1977	172,0	- 22,2	14,4	575,2	48,0
1978	189,5	- 26,3	14,7	613,8	47,8
1979	203,4	- 26,1	14,6	662,5	47,6
1980	215,7	- 27,6	14,6	714,1	48,3
1981	233,0	- 37,9	15,1	758,1	49,2
1982	244,6	- 37,7	15,3	788,7	49,4
1983	246,7	- 31,9	14,7	809,0	48,3
1984	251,8	- 28,6	14,4	842,2	48,0
1985	257,1	- 22,7	14,0	k.A	47,2

k.A. = keine Angaben

Quellen: a) Finanzbericht 1987, Bundesministerium der Finanzen (Hg.), Tabelle 1, S. 133 f.

b) eigene Berechnungen analog zur Definition aus Economic Outlook (current disbursements plus gross capital formation), Summe von Zeile 28,9,10,13,14 und 15 minus Zeile 2 und 3 in in Tabelle 6 (Capital accumulation account) OECD National Accounts, Vol. II, Detailed Tables 1972-1984, Paris 1986; für die Jahre 1965-1971 Summe von Zeile 23,28,29 minus Zeile 26 in Tabelle 9 (Income and Outlay Transaction of General Government) in OECD National Accounts, Vol. II, Detailed Tables 1963-1980, Paris 1982; die Zahlen sind jedoch wegen Änderung der Statistik nur bedingt vergleichbar.

c) OECD 1986, Economic Outlook, Nr. 40, Dez. 1986, Tabelle R. 8, S. 163 für Zeitraum 1965-1982; OECD 1987, Economic Outlook, Nr. 41, June 1987, Tabelle R. 8, S. 163 für Zeitraum 1983-1985

Tabelle 27: Erwerbsquoten nach Altersgruppen 1965-85: Männer, Frauen, Ingesamt-Quoten\*

Von 100 Männer und Frauen waren erwerbstätig im Alter von...bis...Jahre(1)												
Jahr/Monat	Insgesamt	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	15-64
<b>M Ä N N E R <sup>2)</sup></b>												
1965/Mai	61,2	67,7	84,0	93,8	98,3	98,5	97,7	96,8	94,6	90,5	78,1	89,9
1966/April	60,6	66,0	83,8	93,8	98,7	98,7	97,9	96,7	95,0	90,4	78,7	89,9
1967/April	59,6	61,5	82,9	92,9	98,2	98,6	97,9	96,8	95,0	90,3	77,7	89,0
1968/April	59,5	61,7	84,4	93,8	98,5	98,8	98,3	97,1	94,7	90,9	76,1	89,3
1969/April	59,0	58,9	83,7	93,1	98,5	98,8	98,4	97,1	95,2	89,9	75,4	88,9
1970/April	58,3	54,7	82,9	92,6	98,4	98,8	98,5	96,8	95,1	89,1	74,7	88,5
1971/April	58,0	53,3	82,3	92,2	98,3	98,8	98,4	96,8	95,3	88,7	73,8	88,1
1972/April	58,3	62,1	83,6	93,0	98,1	98,7	98,4	96,7	93,9	86,2	68,5	88,4
1973/Mai	58,1	58,8	82,7	92,3	97,9	98,5	98,5	96,9	93,5	86,2	67,1	87,7
1974/April	57,9	57,4	81,3	91,3	97,6	98,4	98,3	96,8	93,3	86,2	61,9	86,7
1975/Mai(3)	57,1	57,2	79,9	90,6	97,3	98,2	98,0	96,8	93,1	85,7	58,3	86,0
1976/Mai	56,9	52,8	79,9	90,6	96,9	98,4	97,9	96,8	93,3	85,4	52,3	85,0
1977/April	57,2	50,9	80,3	89,9	97,1	98,3	97,9	96,8	93,5	85,8	47,9	84,6
1978/April	57,5	50,6	80,9	90,6	97,3	98,3	97,9	96,7	93,2	83,3	43,1	84,5
1979/April	57,8	52,0	81,1	90,2	97,3	98,3	98,1	96,6	92,9	82,3	39,5	84,5
1980/April	58,4	48,5	82,0	90,2	97,3	98,3	98,1	96,8	93,3	82,3	44,2	84,4
1981/Mai	58,7	46,3	81,5	89,4	96,8	98,2	98,0	96,5	93,2	81,9	44,5	83,5
1982/April	59,1	46,0	81,0	88,9	96,4	97,7	97,9	96,5	93,3	82,3	43,6	83,0
1983/Juni(3)	59,4	46,1	80,1	87,7	95,7	96,9	97,5	96,3	93,0	81,0	40,1	82,0
1984/Juni(3)	60,0	46,5	79,2	86,7	95,0	97,1	97,5	96,6	92,9	80,1	35,2	81,4
1985/Juni	60,3	47,9	80,1	87,9	96,4	97,7	97,6	96,6	93,2	79,1	33,0	81,9
<b>F R A U E N <sup>2)</sup></b>												
1965/Mai	31,9	68,0	70,4	51,4	43,3	45,4	48,3	46,3	41,1	36,3	23,3	46,9
1966/April	31,4	65,6	69,8	50,1	43,2	44,0	48,8	47,4	42,6	36,3	24,1	46,8
1967/April	30,4	61,6	68,7	49,4	41,9	43,3	47,3	46,7	42,3	46,4	23,6	45,6
1968/April	30,4	61,0	68,8	49,8	43,0	43,9	46,7	47,5	43,5	37,1	23,5	45,0
1969/April	30,3	57,3	69,6	50,5	44,0	44,6	47,1	48,4	43,9	37,1	23,4	46,0
1970/April	30,2	53,6	69,8	51,1	45,4	46,2	48,4	48,9	44,8	37,2	22,5	46,2
1971/April	30,2	52,4	69,6	53,4	46,0	46,3	48,5	49,7	46,0	36,7	21,2	46,5
1972/April	30,8	60,4	67,0	53,4	48,1	48,5	50,0	50,7	46,5	36,0	17,7	47,6
1973/Mai	31,2	56,3	68,4	55,0	49,2	50,3	50,5	51,5	47,8	36,7	18,9	48,4
1974/April	31,1	53,0	68,0	56,2	50,3	50,2	51,2	51,5	47,5	37,0	17,7	48,3
1975/Mai(3)	30,9	50,6	68,4	56,7	51,4	50,0	51,0	51,6	47,4	38,4	16,4	48,2
1976/Mai	31,1	47,9	68,8	57,8	51,8	51,0	51,3	50,9	48,1	38,3	14,7	48,3
1977/April	31,4	45,2	69,9	59,3	53,3	52,2	53,1	50,6	47,7	39,5	13,6	48,9
1978/April	31,6	44,1	69,8	60,3	53,8	53,1	53,2	50,4	46,2	38,9	12,2	49,0
1979/April	32,1	46,2	69,2	60,8	55,0	53,6	54,4	51,3	46,7	38,4	11,4	49,7
1980/April	32,6	41,4	71,1	62,5	56,2	55,4	54,9	52,2	47,1	38,7	13,0	50,2
1981/Mai	33,3	40,4	71,0	63,8	57,1	56,9	56,1	53,1	48,2	39,0	13,3	50,6
1982/April	33,9	39,2	71,3	64,3	58,8	58,8	56,8	54,5	49,1	39,9	13,3	51,0
1983/Juni(3)	34,6	38,6	70,5	63,5	58,4	59,3	58,1	55,2	47,8	40,1	12,5	50,7
1984/Juni(3)	35,3	41,0	71,3	65,6	59,8	59,8	60,3	56,4	49,7	40,2	11,8	51,7
1985/Juni	35,9	41,9	73,8	67,0	61,6	61,9	61,6	57,1	50,2	37,8	10,9	52,7

Quelle: Mikrozensus

\* Die Ingesamt-Quoten zeigen den Anteil der Erwerbspersonen an der gesamten Wohnbevölkerung entsprechenden Geschlechts und Familienstands.

1) Einschließlich Personen unter 15.

2) Entsprechend dem Geburtsjahr vor April 1972; seit April 1972 entsprechend dem tatsächlichen Alter bei der Befragung; seit 1972 auch einschließlich Personen im Militärdienst.

3) Ergebnisse entsprechend der EG-Erhebung mit einer Stichprobe von 0,5 % (1975) bzw. 0,4 % (1983 und 1984).

Tabelle 28: Erwerbsquoten nach Altersgruppen 1965-85: Unverheiratete Frauen, Verheiratete Frauen, Gesamt-Quoten\*

Jahr/Monat	Von 100 waren erwerbstätig im Alter von...bis...Jahre(1)											
	Insgesamt	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	15-64
<b>UNVERHEIRATETE FRAUEN<sup>2)</sup></b>												
1965/Mai	33,1	68,0	86,5	90,8	90,0	91,5	89,7	86,4	83,0	76,8	49,4	78,2
1966/April	31,4	65,9	86,7	90,2	90,6	90,9	89,6	88,9	82,9	75,9	49,4	76,9
1967/April	29,9	61,8	85,5	90,2	91,1	89,5	89,7	88,7	83,1	78,2	49,0	74,7
1968/April	29,1	61,2	86,7	90,2	90,8	91,3	90,5	88,2	83,0	78,7	50,1	74,3
1969/April	28,3	57,2	85,3	88,2	91,1	90,7	90,7	89,0	83,7	78,2	49,8	72,4
1970/April	27,0	53,4	84,2	86,4	88,5	89,0	90,5	88,9	84,8	76,5	46,7	69,9
1971/April	26,4	52,2	83,5	86,2	89,1	89,3	89,8	88,7	85,6	78,0	44,9	68,9
1972/April	25,9	60,6	80,4	86,2	90,4	89,4	89,1	88,9	85,7	77,5	39,6	67,4
1973/Mai	25,6	56,2	79,2	86,5	88,9	91,2	88,7	88,1	87,2	75,5	41,7	64,9
1974/April	25,2	52,7	77,1	84,5	88,5	88,6	89,1	89,3	85,5	76,0	40,8	62,2
1975/Mai(3)	24,7	50,1	75,3	82,1	86,7	90,6	89,1	89,5	85,1	77,7	35,6	64,4
1976/Mai	25,1	47,2	74,9	83,0	87,4	87,4	88,1	88,6	85,8	77,5	31,7	62,7
1977/April	25,5	44,6	75,8	83,7	88,0	88,3	88,7	88,7	85,8	78,8	29,3	61,9
1978/April	26,4	43,6	75,9	85,2	88,3	88,4	88,1	88,2	85,1	76,7	24,3	61,5
1979/April	27,5	45,7	75,5	84,9	88,8	88,3	89,0	88,5	85,4	77,1	24,3	62,4
1980/April	28,2	40,9	76,9	84,8	88,5	90,9	88,6	88,1	86,8	77,2	26,3	60,7
1981/Mai	28,9	39,9	75,0	84,4	88,9	91,0	88,7	87,8	84,2	78,0	26,3	60,0
1982/April	29,9	38,7	75,4	83,6	89,2	89,7	87,8	87,2	85,2	76,8	26,8	59,5
1983/Juni(3)	29,8	38,3	75,5	80,9	88,0	89,8	89,1	83,9	81,0	73,5	24,1	58,5
1984/Juni(3)	33,3	40,6	75,1	80,9	89,4	90,3	90,2	87,0	82,6	78,0	22,0	61,4
1985/Juni	34,6	41,7	77,6	84,5	90,4	91,7	89,7	85,7	84,1	75,7	19,4	63,5
<b>VERHEIRATETE FRAUEN<sup>2)</sup></b>												
1965/Mai	33,7	53,7	51,7	40,8	36,5	38,3	40,6	38,6	34,5	28,9	19,3	36,5
1966/April	34,0	56,8	51,5	40,1	36,5	37,4	41,3	39,9	36,3	39,6	19,8	36,9
1967/April	33,3	54,8	50,4	39,8	35,2	37,2	40,0	39,1	35,5	30,2	19,5	36,3
1968/April	34,1	54,8	51,8	40,8	36,8	38,1	39,8	40,0	37,1	30,7	19,7	37,1
1969/April	34,5	58,7	52,4	42,3	37,8	39,0	40,5	40,9	36,9	30,4	19,8	37,8
1970/April	35,6	58,1	55,1	43,5	39,8	41,1	42,3	41,7	37,5	31,1	18,8	39,1
1971/April	36,2	56,7	56,0	46,5	40,6	41,4	42,8	42,7	39,2	30,7	18,0	40,0
1972/April	37,7	58,1	57,7	47,2	43,1	43,8	44,7	43,9	40,0	29,6	14,5	41,8
1973/Mai	38,9	57,8	59,9	49,1	44,5	43,7	45,4	45,4	41,0	30,3	16,0	43,2
1974/April	39,0	56,8	60,3	50,5	45,7	46,0	46,5	45,1	40,8	30,3	14,7	43,6
1975/Mai(3)	39,1	57,9	62,1	51,2	47,1	45,9	46,5	45,6	40,3	31,8	14,1	43,6
1976/Mai	39,3	59,9	62,6	52,1	47,3	46,9	46,8	45,3	40,9	31,4	12,7	43,9
1977/April	39,8	55,8	63,4	52,9	48,4	48,0	48,8	45,2	40,8	33,0	11,4	44,7
1978/April	39,8	54,5	62,6	53,1	48,8	48,9	48,8	45,5	39,8	32,2	10,2	44,7
1979/April	40,1	56,1	61,1	53,8	49,8	49,4	50,0	46,4	40,3	31,4	9,6	45,2
1980/April	40,6	55,3	62,3	55,3	51,2	50,8	50,7	47,5	41,4	31,8	11,2	46,1
1981/Mai	41,4	56,9	64,1	56,5	51,8	52,2	52,0	48,6	42,9	32,0	11,5	46,8
1982/April	42,0	57,4	64,0	56,8	53,4	54,3	52,8	50,2	43,6	33,3	11,4	47,4
1983/Juni(3)	42,5	53,1	60,7	56,4	52,7	54,9	54,3	51,1	43,3	35,0	11,0	47,3
1984/Juni(3)	42,5	56,7	62,8	58,1	53,4	54,6	55,6	51,5	44,7	34,6	10,1	47,5
1985/Juni	42,5	51,4	64,7	58,2	54,9	56,6	56,7	52,4	45,3	31,7	9,4	47,8

Quelle: Mikrozensus

\* Die Gesamt-Quoten zeigen den Anteil der Erwerbspersonen an der gesamten Wohnbevölkerung entsprechenden Geschlechts und Familienstands.

1) Einschließlich Personen unter 15.

2) Entsprechend dem Geburtsjahr vor April 1972; seit April 1972 entsprechend dem tatsächlichen Alter bei der Befragung; seit 1972 auch einschließlich Personen im Militärdienst.

3) Ergebnisse entsprechend der EG-Erhebung mit einer Stichprobe von 0,5 % (1975) bzw. 0,4 % (1983 und 1984).

Tabelle 29: Sektorale Lohnstrukturen im Vergleich BRD/USA

Wirtschaftsbereich	Lohnstruktur 1982 <sup>a)</sup>		Lohnstrukturänderung <sup>b)</sup>	
	(Unternehmen ohne Landwirtschaft - 100)		1970-1982 in %	
	USA	BRD	USA	BRD
Bergbau	140	110	9,0	8,0
Chemische Industrie	130	109	8,6	7,7
Mineralölverarbeitung	162	131	9,3	8,3
Kunststoff und Gummi	100	93	7,5	7,6
Steine und Erden, Feinkeramik, Glasgewerbe	116	96	8,3	7,5
Metallerzeugung	148	99	9,2	7,1
Metallverarbeitung	114	104	7,9	7,5
Maschinenbau	121	100	7,8	7,5
Fahrzeugbau	145	111	8,8	7,8
Elektrotechnik, Büromaschinen und ADV-Geräte	107	95	7,9	8,0
Feinmechanik, Optik, EBM-Waren	105	92	7,6	7,7
Holzbearbeitung	97	88	8,0	7,8
Holzverarbeitung	82	93	7,1	7,8
Papierherzeugung und -verarbeitung	121	92	8,7	7,7
Druckerei, Vervielfältigung	114	105	6,9	7,2
Ledergewerbe	69	70	6,5	7,7
Textilgewerbe	76	83	7,5	7,6
Bekleidungs-gewerbe	68	74	6,7	7,7
Nahrungsmittelgewerbe	103	92	8,0	8,2
Tabakverarbeitung	101	88	8,5	9,1
Übrige Bereiche des Verarbeitenden Gewerbes	84	85	7,1	8,1
Baugewerbe	151	101	6,9	7,1
Großhandel	105	94	7,4	7,4
Einzelhandel	71	82	7,0	8,7
Verkehr, Nachrichtenübermitt- lung, Energie- und Wasserver- sorgung	134	111	8,6	7,7
Kreditinstitute, Versicherungen	88	99	6,8	8,3
Sonstige Dienstleistungen	90	74	7,8	8,5
alle Unternehmen (ohne Landwirtschaft)	100	100	7,5	7,9
Standardabweichung	25,9	13,0	0,79	0,46

a) Effektive Bruttostundenlöhne der Arbeiter und einfachen Angestellten im Jahresdurchschnitt 1982.

b) Durchschnittliche jährliche Zuwachsrate in %.

Quelle: Bureau of Labor Statistics, Statistisches Bundesamt, Berechnungen des ifo-Instituts, ifo-schnelldienst 16/85.

**Tabelle 30: Sozialversicherungspflichtige Einkommen pro Beschäftigungstag  
1976-1981 in DM**

Qualifikation	Stabile Beschäftigung (2)	in %	Instabile Beschäftigung
ohne Berufsausbildung und ohne Abitur (1)	63	0,84	51
mit Berufsausbildung und ohne Abitur	78	1,04	59
ohne Berufsausbildung und mit Abitur	84	1,12	52
mit Berufsausbildung und mit Abitur	92	1,23	70
Fachhochschulausbildung	113	1,51	83
Universitätsausbildung (3)	114	1,52	95
alle Qualifikationen	75	1,00	57

1) einschließlich der Personen mit unbekannter Qualifikationen

2) von 1976 bis 1981 beim gleichen Unternehmen beschäftigt

3) Hier sind die Unterschiede wahrscheinlich noch stärker ausgeprägt, da die Einkommen vieler Akademiker in stabiler Beschäftigung über dem sozialversicherungspflichtigen Einkommen liegen.

**Quelle:** Cramer, Ulrich, Zur Stabilität von Beschäftigung. Erste Ergebnisse der IAB-Stichprobe aus der Beschäftigungsstatistik, in: MittAB 2/1986, S. 242-256.

Tabelle 31: Berufliche Situation zwei Jahre nach Beendigung der beruflichen Weiterbildung bei Personen, die 1982 eine Maßnahme (ohne Deutsch-Lehrgänge und ohne Maßnahmen nach § 41a AFG) im Vollzeit-Unterricht beendet und in den zwei Jahren danach keine weitere Maßnahme begonnen haben, in Abhängigkeit vom Ergebnis der Maßnahme, der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme und weiteren Merkmalen (in %)

Merkmale/Ausprägungen	Mit Erfolg abgeschlossen						Vorzeitig ausgeschieden						Struktur des Personenkreises d. Sp. 2
	Vorher arbeitslos			Vorher nicht arbeitslos			Vorher arbeitslos			Vorher nicht arbeitslos			
	Soz. vers. pflicht. beschäft.	Bezug von Leistungen	Ohne Nachweis	Soz. vers. pflicht. beschäft.	Bezug von Leistungen	Ohne Nachweis	Soz. vers. pflicht. beschäft.	Bezug von Leistungen	Ohne Nachweis	Soz. vers. pflicht. beschäft.	Bezug von Leistungen	Ohne Nachweis	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<b>Insgesamt</b> (Zahl der Personen)	56	19	25	81	5	14	41	26	33	66	11	23	100
	29 499	10 141	12 859	37 487	2 232	6 550	10 921	6 909	9 158	4 591	748	1 576	29 499
<b>Geschlecht</b>													
Männer	56	25	19	82	5	13	38	32	30	68	11	21	56
Frauen	56	13	31	78	5	17	44	15	41	62	10	28	44
<b>Alter (bei Beginn der Maßnahme)</b>													
Bis unter 25 Jahre	61	15	24	81	4	15	46	21	33	67	11	22	30
25 bis unter 35 Jahre	58	18	24	81	5	14	39	26	35	67	10	23	41
35 bis unter 45 Jahre	54	22	24	82	6	12	38	29	33	64	12	24	21
45 Jahre und älter	42	29	29	83	7	10	33	33	34	64	14	22	8
<b>Staatsangehörigkeit</b>													
Deutsche (ohne Aussiedler)	56	20	24	81	5	14	40	26	34	67	11	22	89
Aussiedler	62	11	27	75	5	20	63	11	26	65	10	25	5
Ausländer	49	22	29	72	9	19	36	25	39	58	11	31	6
<b>Allgemeine Schulbildung</b>													
Ohne Hauptschulabschluß	47	31	22	76	9	15	32	35	33	55	17	28	10
Mit Hauptschulabschluß	56	20	24	82	5	13	41	25	34	68	11	21	64
Mittlere Reife	61	13	26	82	4	14	47	17	36	67	9	24	17
Fachhoch-, Hochschulreife	62	13	25	77	5	18	47	17	36	60	9	31	9
<b>Berufsausbildung (höchster Abschluß)</b>													
Ohne abgeschlossene Berufsausbild.	51	24	25	76	9	15	34	30	36	53	18	29	40
Berufsfachschule	61	13	26	84	4	12	44	18	38	70	4	26	1
Betriebl. Ausbild. f. Arbeiterberuf	63	18	19	82	3	15	44	26	30	74	7	19	24
Betriebl. Ausbild. f. Angestelltenberuf	57	14	29	84	4	12	50	17	33	67	9	24	27
Fachschule, Meister-, Technikerausb.	63	12	25	85	3	12	55	14	31	63	12	25	3
Fachhoch-, Hochschule	64	14	22	80	4	16	51	16	23	(69)	( 8)	(23)	5
<b>Beruflicher Status vor der Maßnahme</b>													
Hilfs- bzw. angelernte Arbeiter	51	28	21	78	9	13	33	33	34	55	19	26	33
Facharbeiter	65	15	20	82	3	15	47	24	29	75	7	18	16
Angestellte, Beamte	58	14	28	83	4	13	48	17	35	65	9	26	45
Übrige	62	14	24	71	8	21	43	20	37	50	14	36	6
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Maßnahme</b>													
Bis unter 1 Monat	66	14	20	-	-	-	49	22	29	-	-	-	13
1 bis unter 3 Monate	62	16	22	-	-	-	47	21	32	-	-	-	27
3 bis unter 6 Monate	57	18	25	-	-	-	43	24	33	-	-	-	27
6 bis unter 12 Monate	51	22	27	-	-	-	36	27	37	-	-	-	21
12 Monate und länger	41	33	26	-	-	-	27	36	37	-	-	-	8
<b>Art der Maßnahme</b>													
Einarbeitung	78	10	12	84	6	10	58	15	27	(64)	(17)	(19)	10
Übungsfirma	43	26	31	(55)	(11)	(34)	49	22	29	(59)	(15)	(26)	5
Übungswerkstatt	29	49	22	(43)	(35)	(22)	30	40	30	(36)	(36)	(28)	3
Sonstige FEEA <sup>1)</sup>	54	18	28	84	5	11	44	21	35	71	8	21	39
Aufstieg zum Meister	59	8	33	80	3	17	47	15	38	76	5	19	2
Aufstieg zum Techniker	75	7	18	84	3	13	54	15	31	72	10	18	2
Aufstieg zum Betriebswirt	65	10	25	78	4	18	52	16	32	67	8	25	1
Sonstiger Aufstieg	61	17	22	85	3	12	46	22	32	73	7	20	7
Berufliche Abschlußprüfung	63	19	18	85	6	9	43	24	33	75	11	14	5
Umschulung	59	18	23	76	9	15	36	27	37	50	18	32	26
Übrige (Grundausbildung, Ausbildungsfachkräfte)	55	22	23	90	3	7	42	22	36	(69)	( 6)	(25)	/
<b>Dauer der Maßnahme</b>													
Bis 3 Monate	57	21	22	85	5	10	40	25	35	65	11	24	21
4 bis 6 Monate	56	19	25	78	5	17	42	26	32	67	11	22	27
7 bis 12 Monate	52	21	27	81	4	15	40	26	34	68	10	22	32
13 bis 18 Monate	59	17	24	80	6	14	36	29	35	62	12	26	7
19 bis 24 Monate	65	14	21	81	5	14	46	23	31	65	14	21	10
25 Monate und länger	68	13	19	80	6	14	46	20	34	71	9	20	3
<b>Träger der Maßnahme</b>													
Betrieb	67	16	17	81	7	12	42	25	33	58	17	25	21
Außerbetrieblich	54	20	26	81	5	14	46	22	32	46	23	31	79
<b>Arbeitslosenquote im Wohnort - AA-Bezirk (30. 9. 1984)</b>													
bis 7,3 %	63	13	24	82	3	15	46	18	36	69	7	24	23
7,4 % bis 9,9 %	58	17	25	82	5	13	44	22	34	70	10	40	28
10 % und mehr	53	23	24	79	7	14	37	30	33	63	14	23	49

Werte, die aus einer Basis < 100 errechnet wurden, sind in Klammern gesetzt

<sup>1)</sup> Maßnahmen zur Feststellung, Erhaltung, Erweiterung und Anpassung der beruflichen Kenntnisse

Quelle: MittAB 2/87

Tabelle 32: Entwicklung der Erwerbsquote, der Arbeitslosenraten und des Anteils der in Arbeitsmarktpolitik-Programmen involvierten Personen 1970-1985

Jahr	%-Anteil der Erwerbstätigen gemessen an der erwerbsfähigen Bevölkerung 15-64 (a)	Arbeitslose in % (b)	%-Anteil der in Arbeitsmarktpolitik-Programmen involvierten Personen (c)	Arbeitslose und Anteil der in Arbeitsmarktpolitik-Programmen involvierten Personen in %
1970	69,4	0,8	-	
1973	68,8	0,8	-	
1974	68,5	1,6	0,5	2,1
1975	67,9	3,6	1,1	4,7
1976	67,3	3,7	0,8	4,5
1977	66,9	3,6	0,7	4,3
1978	66,8	3,5	0,7	4,2
1979	66,8	3,2	0,7	3,9
1980	66,7	3,0	0,7	3,7
1981	66,2	4,4	0,8	5,2
1982	65,6	6,1	1,1	7,2
1983	65,1	8,0	1,2	9,2
1984	64,7	8,5	1,1	9,6
1985	65,0	8,6	1,2	9,8

- Quellen:** a) OECD 1986, Labour Force Statistics 1964-1984, Part III, Paris, S. 480 f.  
 b) OECD Economic Outlook Nr. 28, Dez. 1980 und Nr. 40, Dez. 1986.  
 c) Eigene Berechnungen: Entlastungswirkung der Arbeitsmarktpolitik-Programme in Personenäquivalenten gemessen an den zivilen Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose).

Schaubild 9: Veränderung der (Real-)Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den Veränderungsraten der Arbeitslosigkeit

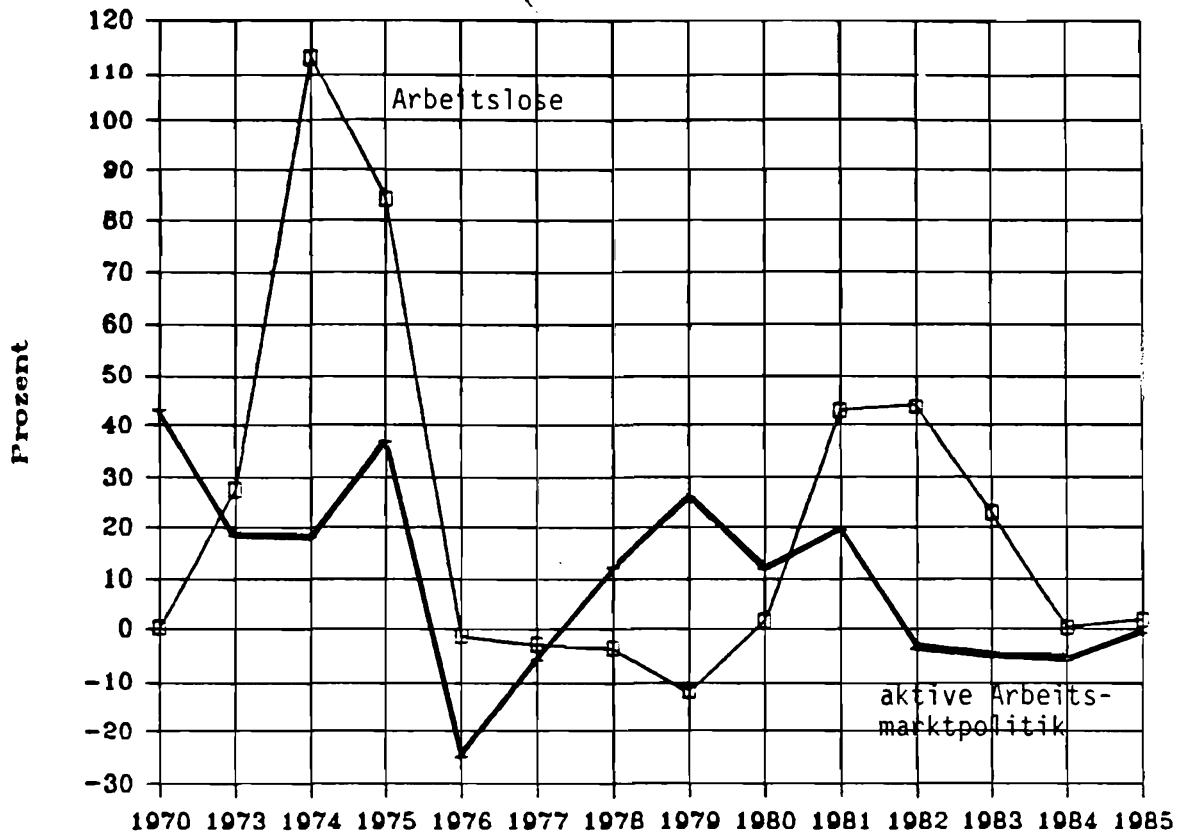




Schaubild 10: Veränderung der (Real-)Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu den Veränderungsraten der Arbeitslosigkeit

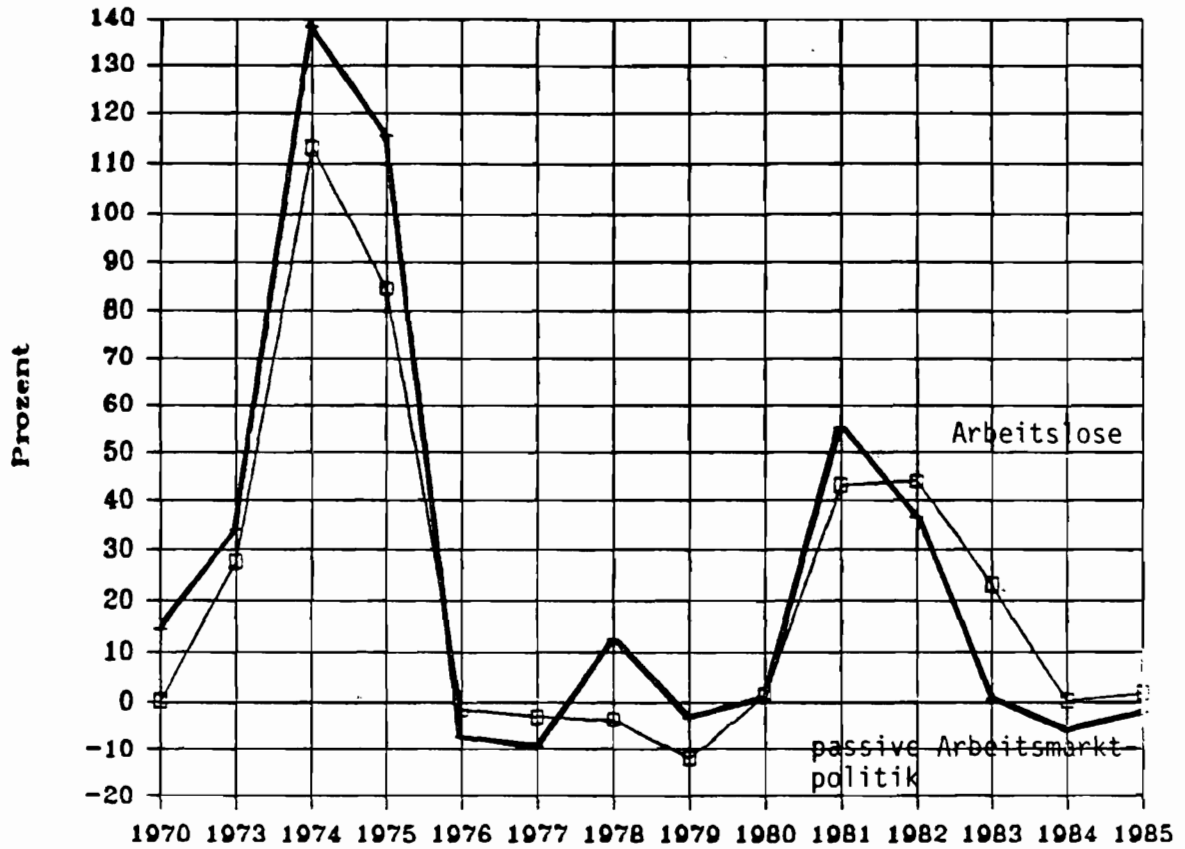
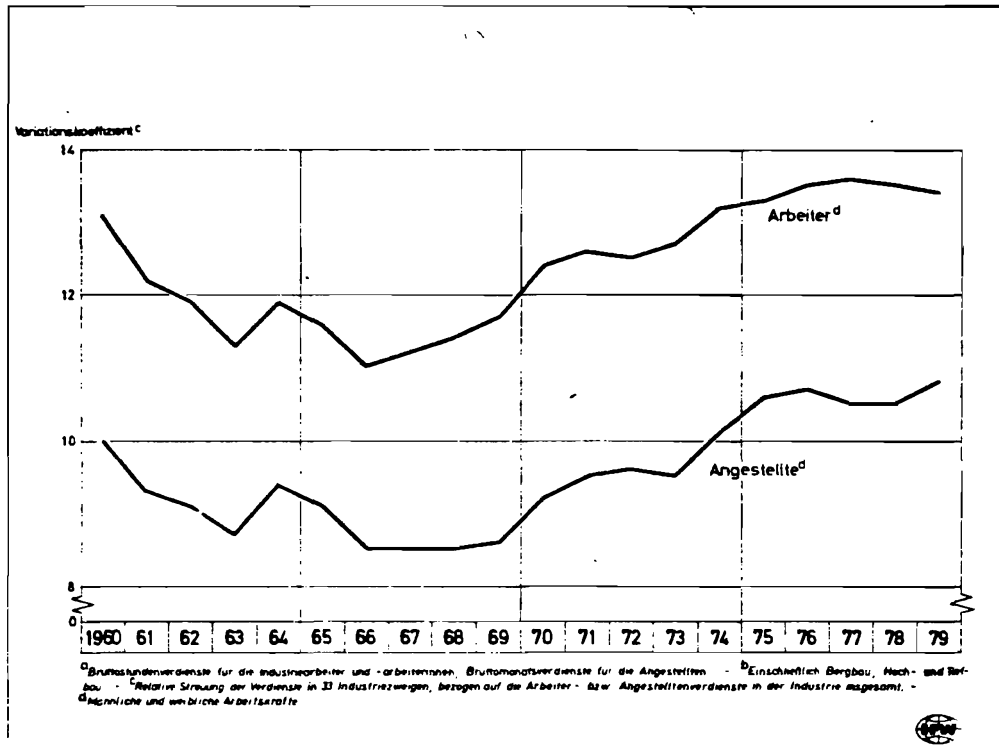
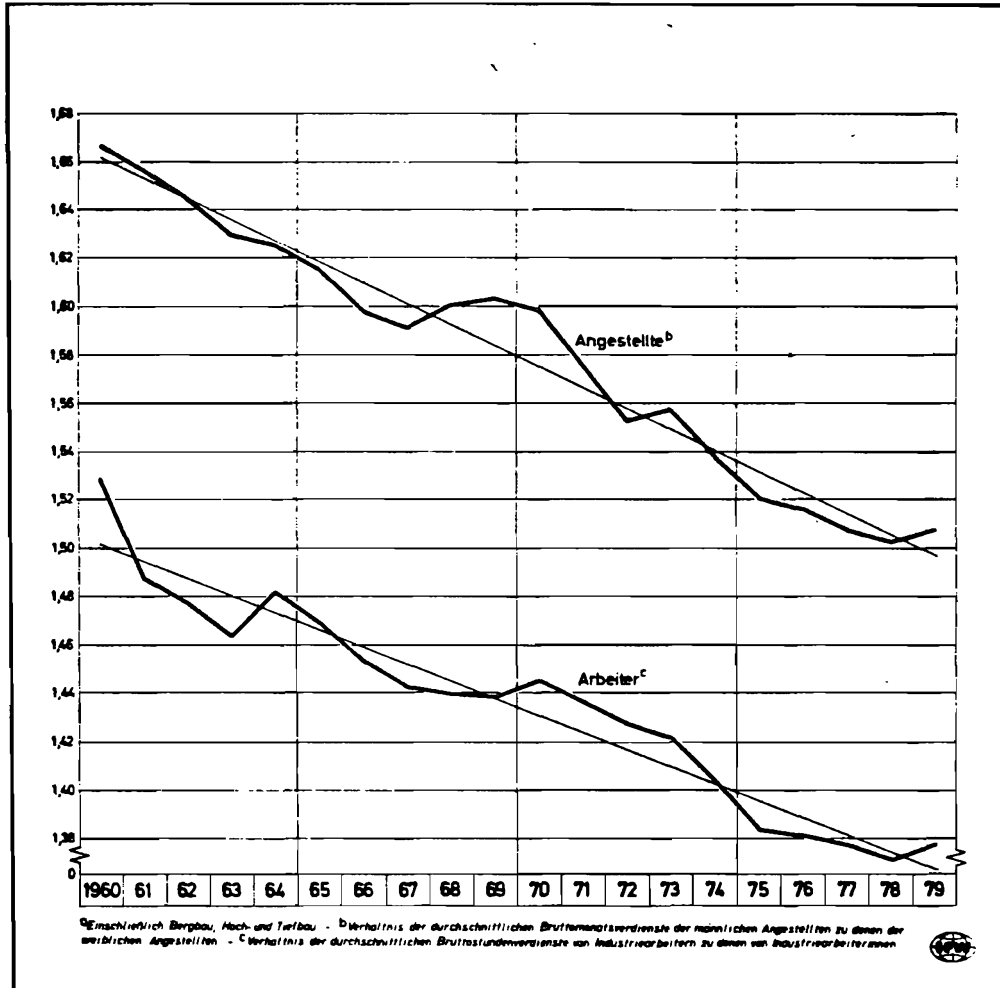


Schaubild 11: Zur Veränderung der intersektoralen Lohn- und Gehaltsstruktur<sup>a)</sup> in der Industrie<sup>b)</sup> der Bundesrepublik Deutschland



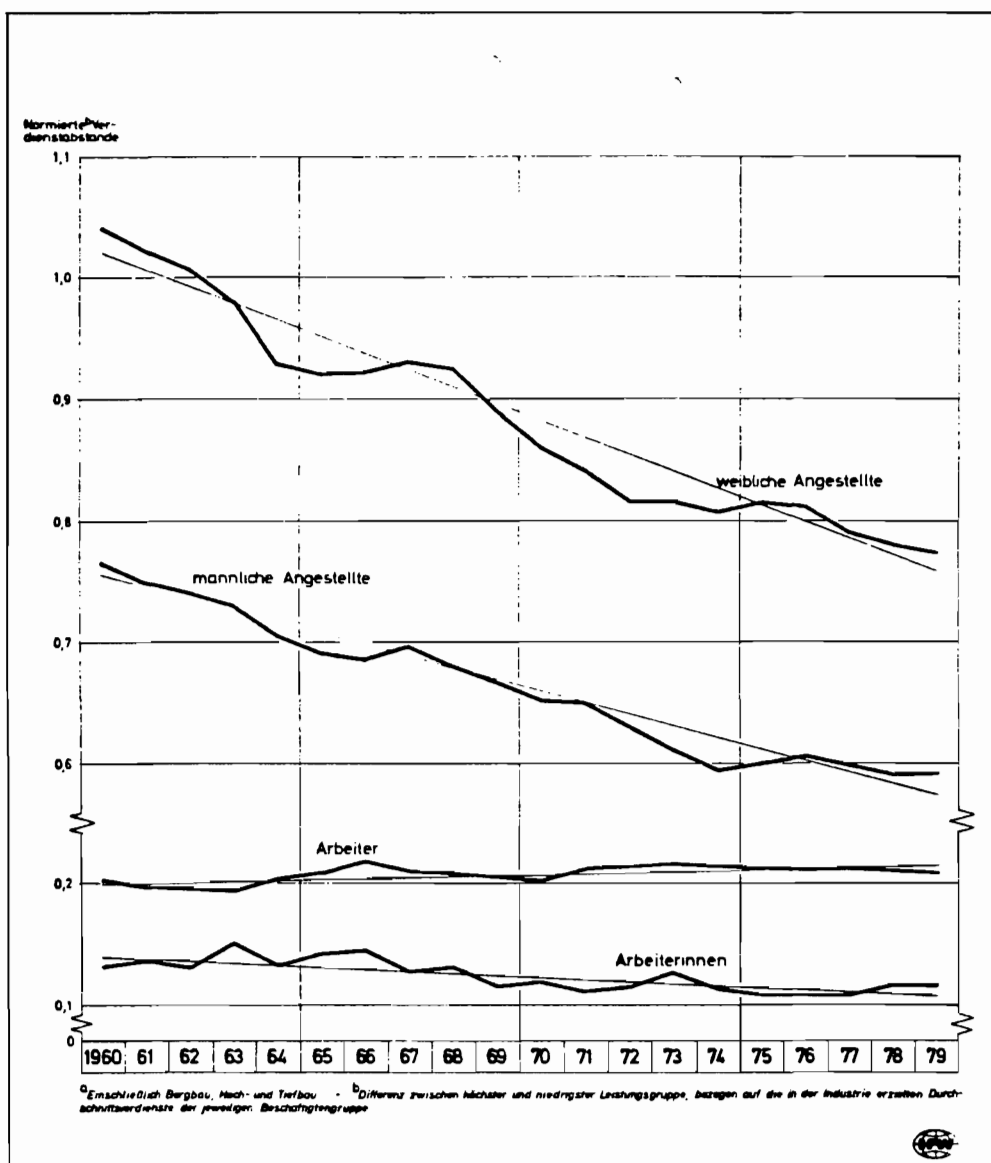
Quelle: Breithaupt, Karl und Rüdiger Soltwedel (1980): Nivellierungs- und Differenzierungstendenzen der inter- und intrasektoralen Lohnstruktur, in: Die Weltwirtschaft, H. 1, S. 61-78.

Schaubild 12: Zur Entwicklung der Verdienstrelationen zwischen Männern und Frauen in der Industrie<sup>a)</sup> der Bundesrepublik Deutschland



Quelle: Breithaupt, Karl und Rüdiger Soltwedel (1980): Nivellierungs- und Differenzierungstendenzen der inter- und intrasektoralen Lohnstruktur, in: Die Weltwirtschaft, H. 1, S. 61-78.

Schaubild 13: Zur Entwicklung der intrasektoralen Lohn- und Gehaltsstruktur in der Industrie<sup>a)</sup> der Bundesrepublik Deutschland



Quelle: Breithaupt, Karl und Rüdiger Soltwedel (1980): Nivellierungs- und Differenzierungstendenzen der inter- und intrasektoralen Lohnstruktur, in: Die Weltwirtschaft H. 1, S. 61-78.