

Schmid, Günther

Book Part

Vollbeschäftigung in der integrierten sozialen Marktwirtschaft:
Prämissen staatlicher Arbeitsbeschaffungs- und -förderungs politik im
internationalen Vergleich

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1990) : Vollbeschäftigung in der integrierten sozialen Marktwirtschaft: Prämissen staatlicher Arbeitsbeschaffungs- und -förderungs politik im internationalen Vergleich, In: Arbeitslosigkeit ist vermeidbar - Wege aus der Arbeitslosigkeit: ein Symposium der Bertelsmann Stiftung am 11. und 12. Dezember 1989 in Gütersloh, ISBN 3-89204-033-8, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, pp. 71-106

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122582>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

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

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

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

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

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

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

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

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

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

Vollbeschäftigung in der integrierten Sozialen Marktwirtschaft

Prämissen staatlicher Arbeitsbeschaffungs- und -förderungs politik im internationalen Vergleich*

Dr. Günther Schmid

1. Arbeitslosigkeit – ein altbackenes Rezept für Flexibilität

Arbeitslosigkeit ist vermeidbar. Gewiß. Aber sie ist offenbar auch erleidbar geworden, ohne Regierungen und politische Institutionen in Legitimationskrisen zu stürzen. Vergleichende Analysen der nationalen Wahlen in westlichen Industrieländern von 1974 bis 1985 zeigen: Regierungsparteien haben gute Chancen, ihre Macht trotz Massenarbeitslosigkeit zu erhalten (Schmidt 1989: S. 72). Im kapitalistischen »Modellstaat« USA reagiert die Börse zur Zeit sogar positiv auf Meldungen steigender Arbeitslosenzahlen. Im »realen Sozialismus« wird neuerdings das hohe Maß an versteckter Arbeitslosigkeit zugegeben und mit der »Produktivkraft« der Mobilitäts-Arbeitslosigkeit geliebäugelt. Das Prinzip der Festanstellung verliert auch hier an Überzeugungskraft, und Systeme der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsförderung werden – wenn auch noch zögerlich – eingerichtet.

Was uns jedoch in erster Linie umtreibt, ist die hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen. Eine Gesellschaft, die sich als humane und zivilisierte bezeichnen möchte, darf nicht tolerieren, daß arbeitsfähige und -willige Bürger und Bürgerinnen nicht in der Lage sind, ihren eigenen Lebensunterhalt zu verdienen. Wachrütteln sollte z. B. der Beschäftigungsbericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989: S. 118 ff.): War früher das Alter noch Hauptsache von Armut, ist es heute die Arbeitslosigkeit, und seit 1975 ist die Armutbevölkerung in Europa gestiegen. Nicht tolerierbar sind auch die seelischen und gesundheitlichen Belastungen, die aus dem län-

* Teilnehmern des Symposiums »Arbeitslosigkeit ist vermeidbar – Wege aus der Arbeitslosigkeit« danke ich für anregende Diskussionsbeiträge, die ich – soweit es mir möglich war – in die Überarbeitung meines Vortrages aufgenommen habe. Für technische Unterstützung danke ich Lothar Linke (Schaubilder und Tabellen 1, 2 und 5) und Hannelore Minzlauff (Textverarbeitung).

gerfristigen Ausschluß aus einem zentralen Teil gemeinschaftlichen Lebens folgen. Im internationalen Vergleich nimmt die Bundesrepublik hierbei keinen glanzvollen Platz ein (vgl. Tabellen 1.1 und 1.2 sowie Schaubild 1).

Aber auch kurzzeitige Arbeitslosigkeit ist nicht unproblematisch. Sie kann – wie eine Infektionskrankheit – anstecken und sich zu einem Flächenbrand ausdehnen. Im Gegensatz zu überstandenen Märsen macht Arbeitslosigkeit nicht immun, sondern erhöht im allgemeinen das Risiko weiterer Phasen von Arbeitslosigkeit (Büchtemann, Brasche 1985: S. 25 f.; Karr, John 1989 und Andreß 1989 für die Bundesrepublik; Creedy, Disney 1981 und Ellwood 1982 für Großbritannien; Parnes 1982 für USA). Darüber hinaus wirkt die ständige Drohung von Arbeitslosigkeit nicht gerade arbeitsmotivierend. Wenn aber Flexibilität – und davon gehe ich aus – notwendig ist, welche funktionalen Äquivalente könnten bei intelligenterer Organisation unserer Wirtschaft an die Stelle von Arbeitslosigkeit treten?

Selbst wenn Arbeitslosigkeit für viele – insbesondere Politiker – ihren gespenstigen Charakter verloren haben sollte, um ein altbackenes Mittel der Anpassung an technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandel handelt es sich allemal. In den Jahren 1981 bis 1988 hat die Bundesanstalt für Arbeit (BA) 262 Milliarden DM ausgegeben. Knapp zwei Fünftel dieses Betrages (103 Mrd. DM) konnten im Rahmen der »aktiven Arbeitsmarktpolitik« vergeben werden – für berufliche Bildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeitergeld, zur Sicherung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft, zur Förderung der Arbeitsaufnahme, zur beruflichen Rehabilitation Behinderter und zur Förderung des Vorruhestandes. Fast die Hälfte (124 Mrd. DM) wurde dagegen für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gezahlt (Reissert 1990). Ein Großteil dieses Geldes hätte sozial sinnvoller und wirtschaftlich wirkungsvoller eingesetzt werden können.

Schweden scheint ein weitgehend gelungenes Beispiel zu sein, wie Arbeit oder Qualifizierung anstelle von Arbeitslosigkeit finanziert wird. Das Arbeitsmarktbudget in Schweden ist kaum größer als das der Bundesrepublik (Schaubild 2); die Mittel fließen jedoch in weit stärkerem Maße in Arbeitsbeschaffung und -förderung, ohne an Wirksamkeit stark eingebüßt zu haben (Björklund 1989; Johanneson 1989; Meidner 1987; Schmid 1982; Schmid 1989). Hätte die Bundesrepublik denselben »Aktivitätsgrad« (Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent der Gesamtausgaben) wie Schweden, hätte sie in den Jahren 1981 bis 1989 statt 103 Mrd. knapp 200 Mrd. DM für Arbeitsbeschaffung und -förderung ausgegeben; statt 17,5 Mrd. DM wären im Jahre 1988 30,5 Mrd. DM für aktive Arbeits-

Tabelle 1.1: Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

	Arbeitslosigkeit in Prozent der Erwerbspersonen					Arbeitslose Frauen in Prozent der weiblichen Erwerbspersonen					
	1971 ¹⁾	1975 ¹⁾	1980 ²⁾	1985 ³⁾	1987 ²⁾	1988 ³⁾	1971 ¹⁾	1975 ¹⁾	1980 ²⁾	1985 ³⁾	1987 ²⁾
CAN	6,1	6,9	7,4	10,4	8,8	7,7	6,6	8,1	8,4	10,7	9,3
USA	5,8	8,3	7,0	7,1	6,1	5,4	6,9	9,3	7,4	7,4	6,2
JAP	1,2	1,9	2,0	2,6	2,8	2,5	1,1	1,7	2,0	2,7	2,8
AUS	1,9	4,8	6,0	8,2	8,1	7,2	3,1	7,0	7,8	8,7	8,6
NZ	0,2	0,2	2,2	4,1	4,1	—	0,3	0,3	2,7	4,8	4,2
A	1,2	1,7	1,6	4,1	4,8	—	1,9	2,3	2,0	4,0	4,9
B	1,8	4,4	7,7	12,0	11,1	10,2	2,2	6,6	13,2	17,2	16,0
CH	—	0,3	0,2	0,9	0,8	—	—	0,2	0,2	1,2	1,0
D	0,7	4,0	3,3	8,2	7,9	6,3	0,9	4,5	4,5	9,4	9,2
DK	1,1	4,9	6,5	7,3	5,6	—	0,8	5,1	6,9	8,9	6,5
E	3,3	4,3	11,2	21,4	20,1	19,1	2,7	3,9	12,8	25,1	27,2
F	2,6	4,1	6,3	10,2	10,5	10,3	4,7	6,3	9,4	12,9	13,6
SF	2,1	2,1	4,6	5,0	5,0	4,5	1,5	2,0	4,6	4,6	4,3
GB	2,8	3,2	5,6	11,4	10,3	8,3	1,0	1,4	4,2	8,7	7,6
I	5,3	5,8	7,5	10,1	11,8	—	9,3	10,5	13,0	16,6	18,5
N	0,8	2,3	1,6	2,6	2,1	3,2	0,6	2,9	2,3	3,1	2,5
NL	1,3	5,2	6,0	10,9	9,8	9,5	0,9	4,7	7,1	13,2	12,4
P	2,5	5,5	7,7	9,0	6,5	5,7	—	6,2	13,3	12,4	9,1
S	2,5	1,6	2,0	2,9	1,9	1,6	2,8	2,0	2,4	2,9	1,9

¹⁾ OECD Historical Statistics 1960–1983, Tab. 2.15, 2.16, 2.17, 2.19

²⁾ OECD Historical Statistics 1960–1987, Tab. 2.15, 2.16, 2.17, 2.19

³⁾ Neues Standardmaß nach OECD Employment Outlook 1989, Tab. 1.5, S. 19

Tabelle 1.2: Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich

	Jugendliche unter 25 Jahre in Prozent aller Arbeitslosen					Anteil der Langzeitarbeitslosen ⁶⁾ an allen Arbeitslosen				
	1970 ²⁾		1975 ¹⁾	1980 ²⁾	1985 ²⁾	Frauen		Männer		
	1970 ²⁾	1975 ¹⁾	1980 ²⁾	1985 ²⁾	1980 ³⁾	1987 ⁴⁾	1980 ³⁾	1987 ⁴⁾		
CAN	45,0	47,1	46,7	35,6	33,1	2,4	7,0	4,1	11,5	CAN
USA	48,2	45,8	45,9	38,6	37,7	3,1	5,7	5,2	10,0	USA
JAP	37,3	25,0	21,9	22,4	23,1	14,3	12,2	17,1	25,7	JAP
AUS	43,3	47,7	55,8	46,7	45,5	19,5	22,2	20,2	33,4	AUS
NZ	—	—	—	—	—	—	—	—	—	NZ
A	42,2	36,1	33,3	28,6	30,3	7,0	10,5	13,0	11,0	^{5)A}
B	25,0	53,2	47,7	42,0	39,9	65,7	71,5	44,0	61,0	^{5)B}
CH	—	66,7	42,4	35,3	33,6	—	—	—	—	CH
D	18,4	28,6	27,2	26,2	22,7	16,0	—	18,3	31,8	^{5)D}
DK	—	—	—	—	—	—	34,6	—	23,4	DK
E	41,4	48,0	54,5	48,1	47,5	39,6	67,2	32,0	57,2	E
F	14,7	40,7	42,4	38,8	33,0	34,0	47,6	30,4	42,9	F
SF	36,6	37,3	32,5	30,2	28,5	28,3	17,5	25,5	20,2	SF
GB	27,3	36,2	46,6	38,1	33,6	12,4	32,1	22,6	52,9	GB
I	—	60,0	62,4	59,8	54,3	—	57,1	—	52,0	I
N	58,3	57,5	50,0	42,6	46,7	2,3	4,5	2,2	5,6	N
NL	32,6	33,5	40,2	37,6	32,9	24,4	52,4	26,7	57,5	^{5)NL}
P	—	—	—	56,3	47,6	—	61,5	—	50,7	P
S	33,9	38,8	41,9	32,0	35,7	4,4	8,6	6,8	7,5	S

¹⁾ OECD Historical Statistics 1960–1983, Tab. 2.15, 2.16, 2.17, 2.19

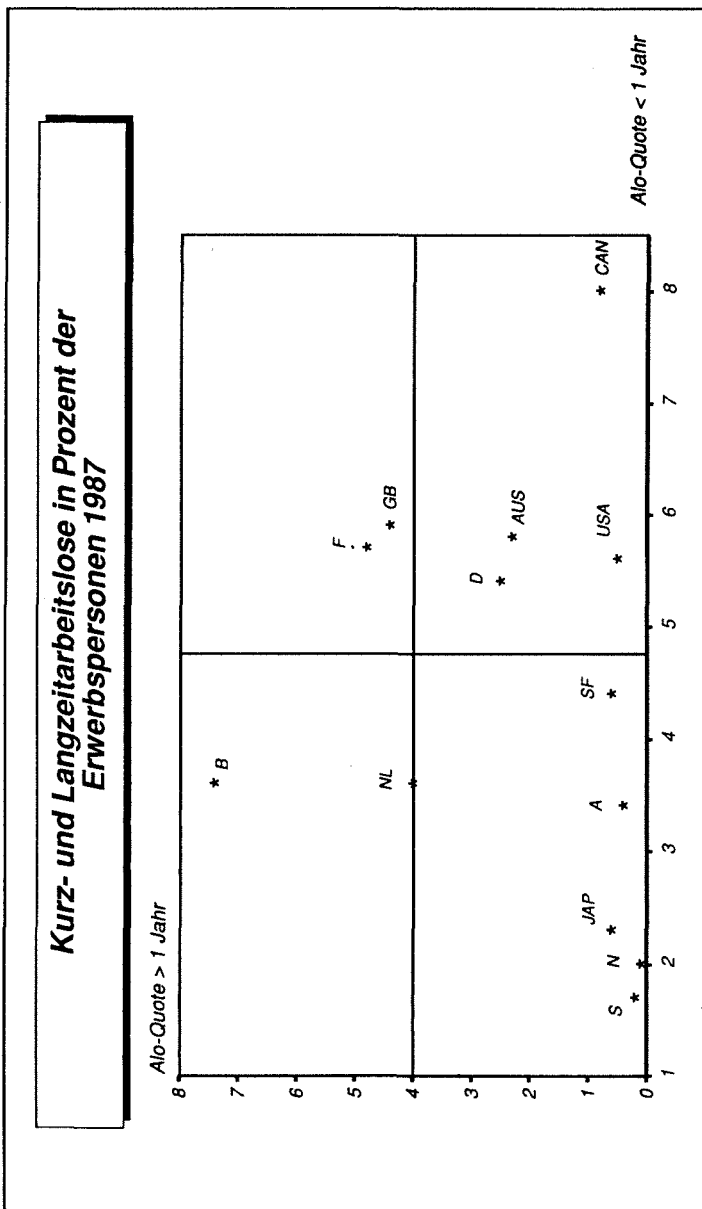
²⁾ OECD Historical Statistics 1960–1987, Tab. 2.15, 2.16, 2.17, 2.19

³⁾ OECD Employment Outlook 1987, S. 175

⁴⁾ OECD Employment Outlook 1989, S. 217, 218

⁵⁾ registrierte Verwaltungsdaten

⁶⁾ länger als ein Jahr arbeitslos

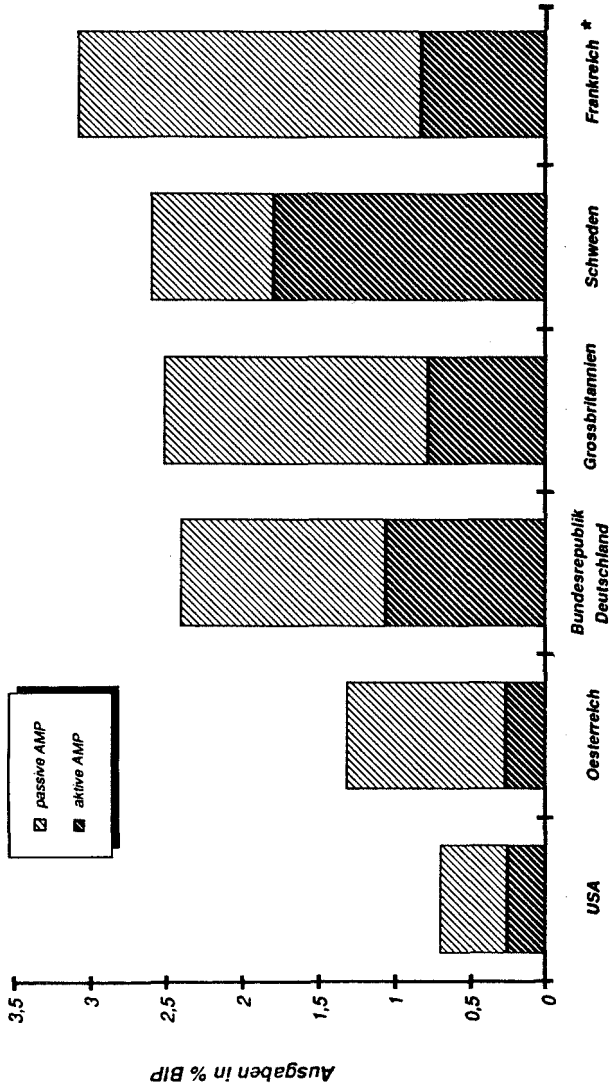


Quelle: OECD Historical Statistics 1960-87, S. 18; OECD Employment Outlook 1988, S. 73; 1989, S. 15/18/218; eigene Berechnungen

(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

Schaubild 2

Ausgaben fuer Arbeitsmarktpolitik (AMP) in Prozent BIP, 1988 *



* Angaben fuer Frankreich beziehen sich auf 1987

Quelle: OECD Employment Outlook, 1989

marktpolitik ausgegeben und die Ausgaben für Lohnersatzleistungen (18 Mrd.) entsprechend entlastet worden. Welches sind jedoch die Bedingungen für eine freiheitliche und kostenneutrale (vielleicht sogar effizientere) »Aktivierung« der Arbeitsmarktpolitik?

Die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik erscheint auch aus anderer Perspektive sinnvoll. Die mit Staatsschulden finanzierten Konjunkturprogramme der 70er Jahre und die Deregulierung des Arbeitsmarktes in den 80er Jahren mögen vielleicht in Einzelheiten überzeugt haben, eine erfolgreiche Gesamtstrategie bieten sie zweifellos nicht. Für die Bundesrepublik läßt sich hinzufügen, daß die oft behauptete regulative Einschnürung des Arbeitsmarktes im international vergleichenden Maßstab pauschal nicht zutreffend ist (u.a. Auer/Büchtemann 1989; Flanagan 1987; Franz 1989; Piore 1986), und die Wirksamkeit des Beschäftigungsförderungsgesetzes (BeschFG 1985) lag weit unter den positiven Erwartungen und negativen Befürchtungen (Büchtemann 1989).

Darüber hinaus haben sich die Rahmenbedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik nachhaltig geändert und sind weiterhin im Fluß. Stichworte müssen hier genügen: die Globalisierung des Arbeitsmarktes durch die Vollendung des EG-Binnenmarktes und die Öffnung der Grenzen durch »Perestroika«; die sich beschleunigende Diffusion neuer Techniken (insbesondere Informations- und Kommunikationstechnologien); die wachsende Bedeutung des Qualitäts- gegenüber dem Preiswettbewerb; die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen als Folge tiefgreifenden sozialen Wandels; die Überalterung der Erwerbsbevölkerung aufgrund des vorausgegangenen Geburtenrückgangs.

Eine Politik gegen die Arbeitslosigkeit muß sich aber auch an neue Zusammenhänge gewöhnen, die den alten Lehrbüchern nicht mehr ganz entsprechen: Wirtschaftswachstum und Beschäftigung waren international zeitweise nicht mehr synchron miteinander verbunden; erst kräftigere Wachstumsschübe im jüngsten Aufschwung haben sich in der Mehrzahl der Länder wieder unmittelbar auf das Beschäftigungsniveau ausgewirkt (vgl. die Zusammenhangsmaße in Tabelle 2). Die Geldwertstabilität zeigt im internationalen Vergleich keinen – aus keynesianischer Sicht zu erwartenden – (positiven) Zusammenhang mit dem Wachstum und keinen (negativen) Zusammenhang mit der Arbeitslosigkeit. Etwas weniger Arbeitslosigkeit durch eine Politik des leichten Geldes oder umgekehrt etwas mehr Geldwertstabilität durch mehr Arbeitslosigkeit (was von der sog. »Phillips-Kurve« nahegelegt wird) scheint aus internationaler Perspektive keine Option mehr zu sein. Noch gravierender ist die Null-Korrelation zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit: Hohes Beschäfti-

Tabelle 2: Veränderung des Bruttoinlandprodukts und der Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Verbraucherpreis-Inflation 1963 (1968)–73, 1973–83 und 1983–87

	BIP-Wachstum		Beschäftigung		Arbeitslosigkeit		Inflation	
	63:73 ¹⁾	73:83 ¹⁾	63:73 ¹⁾	73:83 ¹⁾	68:73 ¹⁾	73:83 ¹⁾	63:73 ¹⁾	73:83 ¹⁾
CAN	5,7	2,8	3,6	2,3	5,4	7,8	3,7	9,3
USA	4,1	2,2	2,6	1,9	4,6	7,1	3,6	8,3
JAP	9,8	4,2	1,5	0,9	1,2	2,0	6,2	8,2
AUS	5,6	2,5	3,3	0,9	2,0	5,5	4,0	11,2
NZ	4,0	2,0	2,2	1,1	0,3	1,9	4,7	13,4
A	5,1	2,6	-0,1	0,0	1,5	2,2	4,2	6,1
B	4,9	2,1	0,8	-0,7	2,5	7,9	4,1	8,0
CH	4,1	0,6	0,8	-0,7	—	0,4	0,9	4,7
D	4,4	1,9	0,0	-0,7	1,0	3,8	7,0	5,0
DK	4,0	1,7	1,4	0,0	1,0	6,9	7,7	10,4
F	5,5	2,6	0,9	0,1	2,5	5,4	4,7	10,9
SF	4,9	3,2	0,2	0,4	2,6	4,6	5,2	11,8
GB	3,3	1,6	0,2	-0,5	3,3	6,7	5,3	13,3
I	5,0	2,4	-0,5	0,7	5,7	7,3	10,4	16,2
N	4,3	3,9	1,7	1,8	1,7	2,0	2,6	9,4
NL	5,1	1,9	0,7	0,6	1,5	6,5	5,5	6,7
S	4,0	1,8	0,6	0,9	2,2	2,3	4,9	9,9
Summe	83,8	40,0	20,1	9,7	39,0	80,3	82,4	162,8
Durchschnitt	4,9	2,4	1,2	0,6	2,4	4,7	4,8	9,6
Variationskoeffizient	0,3	0,4	1,0	1,6	0,7	0,5	0,2	0,3

R²: BIP 63-73/Besch. 63-73 = 0,03
R²: BIP 63-73/Infla. 63-73 = 0,04
R²: Besch. 63-73/Infla. 63-73 = 0,06
(—) R²: Besch. 63-73/Alloq. 68-73 = 0,01
R²: Besch. 63-73/Alloq. 68-73 = 0,01
R²: Alloq. 68-73/Infla. 63-73 = 0,1

R²: BIP 73-83/Besch. 73-83 = 0,32
R²: BIP 73-83/Infla. 73-83 = 0,03
R²: Besch. 73-83/Infla. 73-83 = 0,07
R²: Besch. 73-83/Alloq. 73-83 = 0,01
R²: Alloq. 73-83/Infla. 73-83 = 0,11

R²: BIP 83-87/Besch. 83-87 = 0,62
R²: BIP 83-87/Infla. 83-87 = 0,00
R²: Besch. 83-87/Infla. 83-87 = 0,00
R²: Besch. 83-87/Alloq. 83-87 = 0,00
R²: Alloq. 83-87/Infla. 83-87 = 0,00

¹⁾ Quelle: Fritz Scharpf, PVS, H.1, 1988, S. 7 (OECD Historical Statistics 1960-1984)

²⁾ siehe ¹⁾, jedoch Tab. 3.1

³⁾ siehe ²⁾, jedoch Tab. 8.11

²⁾ Eigene Berechnungen auf der Grundlage der OECD Historical Statistics, 1960-1987, Tab. 3.1

⁴⁾ siehe ²⁾, jedoch Tab. 2.20 (stand.); fehlende Angaben (für A, CH, DK, NZ) durch Tab. 2.15 ergänzt

(—) = negativer X-Koeffizient

© Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/AMB

Quelle: OECD Historical Statistics 1960-1984, 1960-1987

gungswachstum ist nicht gleichbedeutend mit niedriger Arbeitslosigkeit; Beschäftigungspolitik ersetzt nicht (mehr) Arbeitsmarktpolitik.

Welche Prämissen resultieren aus dieser Lage für eine erfolgreiche Politik gegen sozial unzumutbare und ineffiziente Arbeitslosigkeit? Was tritt an die Stelle von Mauern, Stacheldraht und Zollschranken? Sind die Institutionen unseres Arbeitsmarktes den neu entstehenden Kräftefeldern noch gewachsen? Wie sehen die Spielregeln einer intelligenten und zivilisierten Gesellschaft ohne Grenzen aus?

In erster Annäherung an diese Fragen wende ich mich zunächst den grundsätzlichen Optionen der Politik im Umgang mit der Arbeitslosigkeit zu. Am Ende dieser Betrachtung steht die unerfreuliche Feststellung, daß die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik sich de facto von ihrer ursprünglichen Verpflichtung zu einer integrierten sozialen Marktwirtschaft abgewandt hat und derzeit zwischen verschiedenen ordnungspolitischen Strategien hin und her driftet (Kapitel 2). Im Anschluß daran erfolgt eine kurze Bewertung des bisher eingesetzten Instrumentariums staatlicher Arbeitsbeschaffungs- und Arbeitsförderungspolitik im einzelnen (Kapitel 3). Daran knüpfen Überlegungen, welche Voraussetzungen zu schaffen sind, um unter den veränderten wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen der 90er Jahre das ursprüngliche Ziel eines sowohl effizienten als auch sozial integrierten – und nicht segmentierten – Arbeitsmarktes zu verwirklichen (Kapitel 4).

2. Der Weg zur wohlfahrtstaatlichen Befriedung der Arbeitslosigkeit

Im Rahmen einer pluralistischen Konkurrenzdemokratie lassen sich vier grundsätzliche Strategien staatlicher Arbeitsmarktpolitik unterscheiden (ähnlich Berger, Offe 1984; Rürup, Sesselmeier 1989):

Schaubild 3: Strategien staatlicher Arbeitsmarktpolitik

POLITISCHE STRATEGIE	ARBEITSMARKTSTRATEGIE	
	Segmentation	Integration
Individuelle Koordination	(1) marktwirtschaftlicher Wohlfahrtsstaat	(2) freie Marktwirtschaft
Institutionelle Koordination	(3) korporatistische Marktwirtschaft	(4) soziale Marktwirtschaft

Im System des »marktwirtschaftlichen Wohlfahrtsstaates« (Feld 1) zielt staatliche Politik auf die Minderung des Arbeitskräfteangebots durch Bereitstellung individueller Optionen außerhalb oder am Rande des Arbeitsmarktes. Dies geschieht durch Versorgung nicht integrierter (jedoch erwerbsfähiger) Personen mit direkten oder indirekten Ersatzeinkommen aus dem öffentlichen Transfer- oder Versicherungssystem; oder die Arbeitslosigkeit wird erträglich gemacht durch generöse Lohnersatzleistungen – bis hin zur permanenten Arbeitslosenhilfe und/oder mehrjährigen Zahlung von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitslose. Institutionelle Marktbeschränkungen werden dereguliert oder sind – wie etwa existierende Kündigungsschutzgesetze oder Gebote zur Einstellung benachteiligter Personengruppen – weitgehend wirkungslos aufgrund der wohlfahrtsstaatlich angebotenen Alternativen (Sozialpläne, Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, flexible Altersgrenze und Vorruhestandsrenten etc.). Im übrigen entspricht ein Großteil der Vorschläge zu einem erwerbsunabhängigen Grundeinkommen (Opielka/Vobruba 1986) diesem Typus individueller Koordination mit wohlfahrtsstaatlichem Netz.

Die Strategie des marktwirtschaftlichen Wohlfahrtsstaates – wesentliche Elemente davon finden sich ausgeprägt in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und in den Niederlanden – ist zumindest aus zwei Gründen problematisch: Sie trägt zur dauerhaften Ausgrenzung bestimmter Personengruppen und damit zur Bildung einer Zweidrittel- oder Dreiviertelgesellschaft bei. Volkswirtschaftlich bleiben darüber hinaus Produktionspotentiale unausgeschöpft; die wohlfahrtsstaatlichen Leistungen wirken nicht nur als negative Anreize zur Erwerbsbeteiligung – bis hin zur Armutsfalle –, sondern auch als Anreize zu arbeitsmarktpolitischer Abstinenz. In anderen Worten: In diesem Modell wird die politische Verantwortung für Arbeitsmarktpolitik nach dem Motto »den letzten beißen die Hunde« tendenziell auf die Sozialpolitik abgeschoben.

Im System der »freien Marktwirtschaft« (Feld 2) kommt die reine Philosophie des »Arbeits-Marktes« zum Zuge. Folgende Zitate charakterisieren die arbeitsmarktpolitische Strategie in Kürze: »Mehr und sichere Arbeitsplätze können nur durch weniger und nicht durch mehr arbeitsrechtliche Schutzvorschriften geschaffen werden.« (Engels u. a. 1986: S. 3) »Für Arbeit gilt nichts anderes als für Bananen...: Wenn der Preis steigt, dann geht die Nachfrage zurück... Es gibt immer einen Lohnsatz oder einen Fächer von Lohnsätzen, zu denen Vollbeschäftigung hergestellt wird. Wenn Arbeitslosigkeit entsteht, dann sind immer die Arbeitskosten zu hoch.« (Engels 1985: S. 35).

Die Strategie der freien Marktwirtschaft läuft darauf hinaus, den Anpassungsdruck auf die individuellen Arbeitskräfte durch Deregulierung aller Art – mit Ausnahme wohl der Eigentumsrechte – zu erhöhen, indem institutionelle Beschränkungen des Arbeitsmarktes soweit wie möglich beseitigt werden. Insbesondere sollen kollektive und egalisierende Lohnverträge »geöffnet« werden, um Arbeitslose zu einem niedrigeren Lohnsatz wieder konkurrenzfähig zu machen. Diese Strategie wirkt integrativ in dem Sinne, daß das nichtexistente oder lückenhafte »soziale Netz« die Individuen zum Mitspielen auf dem Markt der Arbeit zwingt, und sei es zu Preisen (Löhnen) unterhalb des sozial als würdig definierten Existenzminimums. So arbeitet z. B. ein erheblicher Teil von Vollzeitbeschäftigten – die »working poor« – in den USA zu Löhnen, die unterhalb der Armutsschwelle liegen. Die im internationalen Vergleich niedrigen Wachstumsraten der Produktivität, die im Vergleich zu 1973 stagnierenden durchschnittlichen Reallöhne und wachsende Einkommensungleichheit sprechen nicht für das Modell USA (Loveman, Tilly 1988; Hamrin 1988).

Die Strategie des ungehinderten Wettbewerbs auf dem Arbeitsmarkt ist aber nicht nur aus sozialen, sondern auch aus wirtschaftstheoretischen Gründen fragwürdig. Ungehinderte Lohnkonkurrenz kann durch sich selbst verstärkende Interaktionsketten (positive Rückkopplung) zum Zusammenbruch der Wirtschaftsaktivität – wie in der großen Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre – führen (Spahn/Vobruba 1986). Auch aus moderner betriebswirtschaftlicher und arbeitsmarkttheoretischer Sicht (Transaktionskosten- und Effizienzlohntheorie) ist kurzfristige Lohnflexibilität nicht effizient; beide Tarifparteien in der Bundesrepublik – also auch die Interessenvertretung der Arbeitgeber – lehnen dementsprechend die von der Deregulierungskommission in Erwägung gezogenen »Öffnungsklauseln« ab (u. a. Bellmann/Buttler 1989).

Das System der »korporatistischen Marktwirtschaft« (Feld 3) zeichnet sich durch eine »Produktivitätskoalition« zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern und/oder durch eine merkantilistische Modernisierungsstrategie aus. Die Akzeptanz technologischen Wandels und entsprechende (interne) Flexibilität der qualifizierten betrieblichen Stammbeschäftigten wird durch relativ hohe (Effizienz-)Löhne und Beschäftigungssicherheit erkaufte Rationalisierungsstrategien, Spezialisierung und Konzentration von Produktion und Distribution werden durch flexible Arbeitsorganisation und selektive Weiterbildung der hochqualifizierten Arbeitskräfte ermöglicht; Flexibilitätspuffer werden durch Vergrößerung der betrieblichen Randbeschäftigten, befristete Arbeitsverträge, Auslagerung des

fluktuierenden Bedarfs an Vor- und Halbfertigprodukten geschaffen. Der Staat unterstützt durch selektive Strukturpolitik die exportintensive High-Tech-Industrie, flankiert durch eine geldpolitische Strategie der Unterbewertung. Aktive Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich dementsprechend – nolens, volens – auf die »Rationalisierungsgewinner oder -dulder«, während die »Rationalisierungsverlierer« (leistungsgeminderte und gering qualifizierte Arbeitskräfte) vernachlässigt werden.

Die Strategie korporatistischer Marktwirtschaft – wesentliche Züge finden sich wiederum in der Bundesrepublik, aber auch in Japan – führt zum Export von Arbeitslosigkeit (bei unserem derzeitigen Leistungsbilanzüberschuß schätzungsweise 1 Million) und/oder zu einer dauerhaften Segmentierung des Arbeitsmarktes in einen (korporatistischen) Block der integrierten Gruppe (»Insider«) und eine Vielzahl von Randgruppen (»Outsider«) mit hohem Arbeitsloskeitsrisiko und geringen Wiedereingliederungschancen.

Das System der integrierten »sozialen Marktwirtschaft« (Feld 4) zeichnet sich ebenfalls durch ein hohes Maß an institutioneller Kooperation zwischen ›Arbeit, Kapital und Staat‹ aus. Die Struktur dieser Kooperation – die ich als »institutionell koordinierte Flexibilität« charakterisieren möchte – ist jedoch anders geartet als im Modell korporatistischer Marktwirtschaft. Staatliche Politik zielt hier auf die Bereitstellung individueller Flexibilitätsspielräume innerhalb des Arbeitsmarktes, d. h. auf die Schaffung zivilisierter Flexibilitäts-puffer, in denen die divergierenden wirtschaftlichen und sozialen Interessen (also der Produktions- und Reproduktionssphäre) zwar nicht zur (unmöglichen) Harmonie, aber zu einem Modus vivendi gebracht werden. Der Staat schafft dabei eher gesetzliche Rahmenbedingungen flexibler Kooperation, als daß er direkt in das Wirtschaftsgeschehen eingreift. Die Staatsintervention ist also universalistisch und nicht selektiv orientiert.

Zu den Rahmenbedingungen universalistischer Staatsintervention gehört einmal die Politik der Kompetenzerweiterung wirtschaftlicher Akteure, da eine funktionierende wettbewerbliche Marktwirtschaft autonome, gleich mächtige und starke Handlungssubjekte voraussetzt. Die Lohnpolitik ist in den Händen staatlich anerkannter und umfassend organisierter Tarifverbände; diese vereinbaren moderate Lohnzuwächse und eine vergleichsweise egalisierende Lohnstruktur, die jedoch binnen- wie zwischensektoral (durch räumlich-sektoral begrenzte und zeitlich kurz befristete Tarifverträge) ausreichende Flexibilität ermöglichen. Auch in der beruflichen Bildung gibt es eine Partnerschaft zwischen ›Arbeit, Kapital und Staat‹, die für hohe und allgemeingültige Qualitätskriterien sorgt. Zu diesen Rahmenbedin-

gungen zählen aber auch die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur, der Ausbau der sozialen Sicherheit und der humanen Dienstleistungen, die nicht marktfähig sind. Schließlich gehört zur Strategie der integrierten Sozialen Marktwirtschaft die – durch Gesetze oder steuerliche Anreize zu schaffende – Internalisierung negativer externer Effekte.

Auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bezogen, zielt die Strategie institutionell koordinierter Flexibilität auf die Integration aller erwerbsfähigen Personen in den Arbeitsmarkt entsprechend ihrer individuellen Erwerbswünsche. In diesem Sinne ist der Zielkatalog der Paragraphen 1 und 2 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) zu lesen, der sich in drei Punkten zusammenfassen läßt. Die Maßnahmen der mit den Arbeitgebern und Gewerkschaften zu koordinierenden staatlichen Arbeitsmarktpolitik »haben insbesondere... beizutragen«:

- zu einem hohen Beschäftigungsstand und zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit bzw. eines Mangels an Arbeitskräften (beschäftigungspolitisches Ziel),
- zur Verbesserung oder Aufrechterhaltung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes durch Förderung der beruflichen Mobilität, zum Ausgleich sektoraler und regionaler Ungleichgewichte, zur Vermeidung unterwertiger Beschäftigung und zur Sicherung rechtmäßiger Vertragspraktiken (strukturpolitisches Ziel).
- zur sozialen Sicherung der vom Strukturwandel Betroffenen und zur beruflichen Eingliederung von (auf dem Arbeitsmarkt) benachteiligten Personengruppen wie Behinderte, Frauen und Ältere (sozialpolitisches Ziel).

Versuchen wir nun, die bisherige staatliche Arbeitsbeschaffungs- und -förderungs politik im Lichte dieser drei Zielsetzungen zu bewerten. Ich konzentriere mich dabei – dem Thema meines Referates entsprechend – auf das im AFG formulierte und von der Bundesanstalt für Arbeit implementierte Instrumentarium.

3. Die Arbeitsmarktpolitik ist besser als ihr Ruf – ihr Ruf könnte noch besser werden

3.1 Je höher die Arbeitslosigkeit, desto niedriger die beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit einer beitragsfinanzierten Arbeitsmarktpolitik

Es bedarf keiner großen Anstrengung zu beweisen, daß das beschäftigungspolitische Ziel in den beiden Jahrzehnten der Existenz des AFG gewaltig verfehlt wurde. Im Jahre der Verabschiedung des

AFG, also 1969, steckte die Bundesregierung in ihrem Jahreswirtschaftsbericht das Vollbeschäftigungsziel auf die Marke von 0,8 Prozent Arbeitslosigkeit. Tatsächlich betrug die durchschnittliche Arbeitslosenquote (registrierte Arbeitslose in Prozent der abhängigen Erwerbspersonen) in den letzten 20 Jahren 5,2 (Männer: 4,5; Frauen: 6,1) Prozent, in den letzten 10 Jahren sogar 7,5 (Männer: 6,7; Frauen: 8,8) Prozent.

Das Ende des Arbeitskräftemangels – ursprünglich das vordringliche Problem der Arbeitsmarktpolitik – wurde mit dem Stopp der Zuwanderung aus Nicht-EG-Ländern im November 1973 angekündigt. Dennoch gab es trotz nachfolgend hoher Arbeitslosigkeit auf Bundesebene immer wieder regional oder sektoral spezifische Mängel an bestimmten, meist speziell qualifizierten Arbeitskräften. Die derzeitige hohe Aufnahmefähigkeit des bundesdeutschen Arbeitsmarktes trotz einer Arbeitslosenzahl in Höhe von fast zwei Millionen für bestimmte qualifizierte Aussiedler oder Übersiedler ist ein beredtes Zeugnis dafür.

Freilich – zur Bewertung gehören richtige Maßstäbe. Vergessen wir – ohne uns allerdings zu weit davon zu entfernen – die 0,8-Prozent-Zielmarke für Vollbeschäftigung, erinnern uns aber der Prämissen des AFG. Die Gründer(innen) des AFG gingen von einer klaren Arbeitsteilung aus: Stabilitätsgesetz (1967) und konzertierte Aktion sorgen durch Konjunktur-, Finanz-, Geld- und Lohnpolitik für stabiles Wachstum und hohes Beschäftigungsniveau; Arbeitsmarktpolitik federt Mobilitäts-Arbeitslosigkeit durch eine generöse soziale Sicherung ab (noch im Januar 1975 wurden die Lohnersatz- und Unterhaltsleistungen verbessert!) und flankiert den Strukturwandel insbesondere durch eine vorausschauende Förderung beruflicher Bildung und Weiterbildung. Die Beschäftigten sollten nicht zu lange in den schrumpfenden Wirtschaftszweigen bleiben und schneller den Weg in die Wachstumsbranchen finden. Wachstumsfördernde Beschäftigungsstruktur und Verhütung struktureller Arbeitslosigkeit wurden als die Hauptaufgaben der Arbeitsmarktpolitik angesehen (Lampert 1989: S. 175).

Auch die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) erhielten durch Lockerung der Bewilligungsvoraussetzungen stärkeres Gewicht als früher, blieben jedoch im Geiste der AFG-Verfassung sekundär. Die sozialpolitische Zielsetzung stand im Vordergrund: Nicht die Schaffung neuer, zukunftsträchtiger Arbeitsplätze wurde mit dieser Maßnahme intendiert, sondern eine Brückenfunktion für den Erwerb von Leistungsansprüchen sozialer Sicherung und ein zeitlich befristeter Ersatzarbeitsmarkt für Arbeitnehmer, die nicht mehr so beweglich sind, neue Qualifikationen zu erwerben.

Nach diesem arbeitsteiligen Konzept kann staatliche Arbeitsbeschaffungs- und -förderungs politik nur mäßige direkte Beschäftigungs- bzw. Entlastungseffekte für den Arbeitsmarkt haben. In diesem Lichte betrachtet, kann die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik einen beachtlichen Erfolg aufweisen: In den 70er Jahren wurde der Arbeitsmarkt um durchschnittlich 150 000 (ca. 17% der potentiellen Arbeitslosen), in den 80er Jahren (mit steigender Tendenz) um durchschnittlich 300 000 (ca. 14% der potentiellen Arbeitslosen) Arbeitnehmer entlastet, die sonst arbeitslos gewesen wären. Im Jahre 1988 wäre die Zahl der registrierten Arbeitslosen ohne aktive Arbeitsmarktpolitik um ca. 420 000 höher gewesen; 35% der Entlastungswirkung entfallen dabei auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 43% auf Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung (vgl. Tabelle 3). Die indi-

Tabelle 3: Arbeitslose und Entlastungswirkung* der aktiven Arbeitsmarktpolitik (in 1 000)

(* durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bewirkte Verringerung der Zahl registrierter Arbeitsloser)

	1	2	3	4	5	6	7
	Arbeitslose	ABM	FuU	Kug	Vog	Σ (2-5)	6 in % (1+6)
1973	273	3	68	11	—	82	23
1974	582	6	79	48	—	133	19
1975	1 074	30	93	147	—	270	20
1976	1 060	58	76	63	—	197	16
1977	1 030	61	54	36	—	151	13
1978	993	77	52	33	—	162	14
1979	876	75	60	19	—	154	15
1980	889	59	74	30	—	162	15
1981	1 272	55	92	72	—	219	15
1982	1 833	40	103	141	—	284	13
1983	2 258	60	105	151	—	316	12
1984	2 266	95	118	92	—	305	12
1985	2 304	116	124	63	12	315	12
1986	2 228	129	143	53	30	355	14
1987	2 229	146	172	68	40	426	16
1988	2 242	146	181	49	46	422	16

Quelle: Lampert 1989, Schmid 1987b, Reissert 1990, ANBA und MittAB (mehrere Jahrgänge)

ABM = Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
 FuU = Fortbildung und Umschulung
 Kug = Kurzarbeitergeld
 Vog = Vorruhestandsgeld

rekten Beschäftigungseffekte – durch Akzeptanz des Strukturwandels, vorbeugende Beseitigung qualifikationsbedingter Wachstumsengpässe, Arbeitsvermittlung, Arbeits- und Berufsberatung etc. – sind nicht meßbar, sollten aber auch nicht unerwähnt bleiben.

Mit dieser Feststellung können wir uns jedoch nicht zufriedengeben. Erstens hätte – selbst unter den gegebenen Prämissen – die beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik bei intelligenteren Organisationsstrukturen größer sein können; zweitens sind die Prämissen der Arbeitsteilung zwischen globaler Beschäftigungspolitik und selektiver Arbeitsmarktpolitik selbst in Frage zu stellen.

In der Bundesrepublik werden »aktive« (Fortbildung und Umschulung, ABM, Förderung der Arbeitsaufnahme, Arbeitsvermittlung etc.) wie »passive« Arbeitsmarktpolitik (Arbeitslosengeld, -hilfe etc.) fast ausschließlich aus Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit (BA) finanziert. Die Bundesanstalt ist sowohl für Planung, Organisation und Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik als auch für die zügige Abwicklung der Lohnersatzleistungen zuständig. Mit steigender Arbeitslosigkeit – welche die BA im Falle schockartiger externer Einflüsse (z. B. Ölpreisanstieg, übermäßige Lohnsteigerungen, technologische Innovationsschübe, demographische und/oder emanzipatorische Arbeitsangebot-Wellen) nicht kontrollieren kann – geraten Finanzierung und Implementierung aktiver Arbeitsmarktpolitik in Konkurrenz zur faktisch prioritären Finanzierung und Implementierung der sozialen Sicherung von Arbeitslosen. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto geringer die beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit der Bundesanstalt für Arbeit.

Das Auskonkurrieren der aktiven Arbeitsmarktpolitik führt wiederum zur Zerstörung eingespielter Netzwerke zwischen Arbeitsverwaltung, Betrieben, Kommunen, lokalen Vertretern von Gewerkschaften und Arbeitgebern und Trägerorganisationen für ABM oder berufliche Weiterbildung. Stop-and-go-Politik mindert so die Effizienz. Die Effizienzminderung schadet wiederum dem Image der BA als moderne Service-Organisation – kurz, es entsteht ein »Teufelskreis« (vicious circle) anstelle eines »Engelskreises« (virtuous circle).

Eine intelligentere Organisierung der Arbeitsmarktpolitik (u. a. Mertens 1981; Bosch 1986; Schmid 1986; Schmid, Reissert, Bruche 1987; Lampert 1989) – auf einige Punkte komme ich noch zu sprechen – könnte die beschäftigungspolitische Potenz der Arbeitsmarktpolitik selbst unter den gegebenen Prämissen verbessern. Selbst bei konservativer Schätzung könnte das beschäftigungspolitische Potential von ABM innerhalb von fünf Jahren auf 50% erhöht werden (Sellin, Spitznagel 1988: 492). Voraussetzung für eine beschäftigungspo-

litisch effektive Ausweitung von ABM sind dabei allerdings die Stetigkeit und innovative Gestaltung dieses Instruments. Stetigkeit, um Trägererwartungen zu stabilisieren und längerfristige Planungen von unten zu ermöglichen, innovative Gestaltung, um Frustrationen teilnehmender Arbeitsloser zu vermeiden. Innovative ABM erfordern u. a. größere personelle Ressourcen der Arbeitsverwaltung, um individuelle Beratung und Förderung der Trägerschaft zu ermöglichen. Bisher sind die Träger im Prozeß der Implementation weitgehend auf sich allein gestellt. Sie können – wie jüngst wieder eine in Prozeßdetails gehende Fallstudie zeigte (Huebner u. a. 1990) – bei der Ideenfindung, Planung, Antragstellung und Durchführung nur sporadisch und in Ausnahmefällen mit der Hilfe der Arbeitsverwaltung rechnen. So ist es kein Wunder, daß sich die großen etablierten Träger, dem organisatorischen Trägheitsprinzip folgend, auf ihre Routine verlassen, d. h. sich meist um eine Komplettierung des Dienstleistungsangebots im Rahmen ihrer traditionellen Aufgabenerfüllung bemühen. Kleine Träger mit großem Innovationspotential werden – mangels Routine – oft abgeschreckt, am ABM-Geschehen teilzunehmen.

Der weit höhere Aktivitätsgrad der schwedischen Arbeitsmarktpolitik mit entsprechend höheren Entlastungseffekten (Schmid 1989) kann in etwa als quantitativer Maßstab für immanente Verbesserungsmöglichkeiten des klassischen Konzepts aktiver Arbeitsmarktpolitik gelten. Das Geheimnis der schwedischen Arbeitsmarktpolitik ist dabei allerdings weniger das Ausgabenniveau, sondern die Kontinuität aktiver Arbeitsmarktpolitik in Verbindung mit der eingespielten Interaktion – also einem funktionierenden Netzwerk – zwischen Betrieben, Gewerkschaften, Kommunen, Ausbildungs- und Rehabilitationszentren, in der die in Schweden personalintensive Arbeitsverwaltung eine zentrale Initiativ- und Gestaltungsfunktion übernimmt.

Die Prämissen der Arbeitsteilung zwischen Globalsteuerung und vorausschauender Arbeitsmarktpolitik haben sich zum Teil als verfehlt erwiesen, zum Teil entsprechen sie nicht mehr den neuen Rahmenbedingungen. Einerseits hat die Internationalisierung und Flexibilisierung von Finanzmärkten die faktische Souveränität der nationalen globalsteuernden Institutionen (Bundesbank, Bundesregierung) eingeschränkt (u. a. Scharpf 1987; Herr, Spahn 1989); andererseits hat sich die planerische Vorausschau zur Abstimmung von Bildungs- und Beschäftigungssystem als utopisch erwiesen (u. a. Lampert 1989; dort mit weiteren Literaturhinweisen S. 183, Fußnote 45). Das Zusammenspiel zwischen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungspolitik muß konzeptionell neu durchdacht werden. Die Arbeitsmarktpolitik wird in diesem Zusammenspiel und über den

Rahmen des AFG hinaus größere Verantwortung übernehmen müssen. Dazu später mehr.

3.2 Widersprüchliche Organisationsprinzipien und Anreizstrukturen hemmen den (jetzt schon beachtlichen) strukturpolitischen Erfolg der Arbeitsmarktpolitik

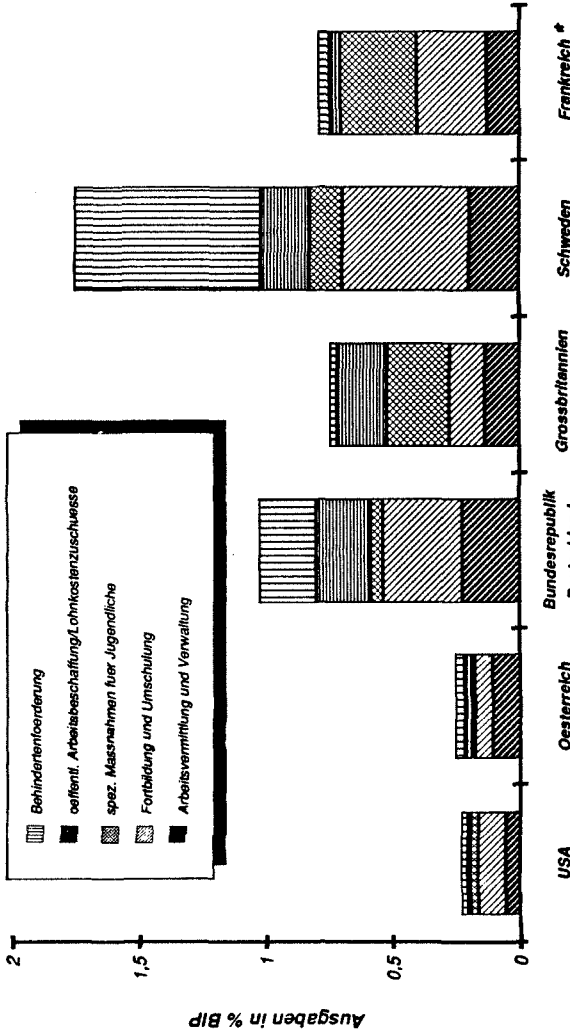
Das Herzstück strukturpolitischer Arbeitsmarktpolitik ist die aus (Zwangs-)Beiträgen finanzierte betriebliche Einarbeitung, berufliche Fortbildung und Umschulung. Das AFG hatte hierzu einen – rückblickend als revolutionär zu bezeichnenden – individuellen Rechtsanspruch begründet, um die bisher dominierende allgemeine und im besonderen die akademikerlastige Bildungspolitik auszugleichen. Dieser fällige Akt der sozialen Symmetrie war und ist auch heute noch zeitgemäß und ökonomisch gerechtfertigt (Lampert 1989: S. 184). Leider wurde der Rechtsanspruch in jüngster Zeit de facto und de jure aufgeweicht, anstatt ihn weiter zu verstärken. Hohe und sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit hat die prophylaktische Wirkung beruflicher Weiterbildung (Vermeidung von Arbeitslosigkeit) zugunsten einer kurativen (Wiedereingliederung von Arbeitslosen) verdrängt.

Dennoch ist der strukturpolitische Erfolg – gemessen am Kriterium der qualifikationsgerechten Wiedereingliederung – im großen und ganzen noch beeindruckend. Zunächst wird das duale Berufsbildungssystem, auf dem die AFG-Weiterbildung in der Regel aufbaut, trotz einzelner Mängel im internationalen Vergleich als »institutionelles Vermögen« eingeschätzt. Dementsprechend ist der Anteil der Jugendlichen an allen Arbeitslosen in der Bundesrepublik (zum Teil weit) geringer als in den meisten vergleichbaren Industrieländern (vgl. Tabelle 1). Während viele der unmittelbar konkurrierenden Nachbarländer – z. B. Frankreich und Großbritannien – erhebliche Mittel investieren, um überhaupt erst ein Fundament in der beruflichen Erstausbildung aufzubauen, kann ein Großteil der Mittel in der Bundesrepublik in die berufliche Erwachsenenbildung und in die Eingliederung von »Schwervermittelbaren« gehen (vgl. Schaubild 4). Darüber hinaus zeigen Analysen zum Strukturwandel, daß Informationssignale schrumpfender und wachsender Berufsgruppen rasch in entsprechendes Angebotverhalten (berufsgruppenspezifische Elastizität) transformiert wird (Schettkat 1989), wozu auch die Berufsförderung nach dem AFG einen Beitrag leistet.

Die Erfolgsquote der AFG-Förderung (zwei Jahre nach Beendigung einer »Vollzeitmaßnahme« wieder beschäftigt) ist für Arbeits-

Schaubild 4

**Struktur der Ausgaben fuer aktive Arbeitsmarktpolitik (AMP)
im internationalen Vergleich in Prozent BIP, 1988 ***



Quelle: OECD Employment Outlook, 1989

* Angaben fuer Frankreich beziehen sich auf 1987

(c) Wissenschaftszentrum Berlin fuer Sozialforschung / AMB

lose, die einen wachsenden Anteil der Teilnehmer in beruflicher Weiterbildung nach dem AFG ausmachen (heute rund drei Viertel), deutlich schlechter (56%) als für Teilnehmer, die vor der Maßnahme beschäftigt waren (81%). Und unter den Arbeitslosen sind wiederum diejenigen erfolgloser, die schon längere Zeit arbeitslos sind und/oder in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit wohnen (Hofbauer, Dadzio 1987). Das ist ein deutlicher Hinweis dafür, mit beruflicher Arbeitsförderung nach Möglichkeit zu beginnen, 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. Einzelne Betriebe (z. B. Grundig) haben im Zusammenspiel mit Arbeitsverwaltung, Kommunen, Betriebsräten, Gewerkschaften, Handwerks- und Handelskammern innovative Formen für die Alternative qualifizierender Beschäftigung anstelle von Entlassung oder Sozialplänen entwickelt, die in Zukunft als Vorbild für funktionierende Netzwerke dezentraler Beschäftigungspolitik dienen könnten (u. a. Bosch 1989).

Die Forderung betriebsnaher und prophylaktischer Berufsförderung gilt im besonderen Maße für Arbeitnehmer ohne Berufsausbildung. »Schule« ist für diese abschreckend, ein Trauma bisherigen Mißerfolges; »Bildung« mit unsicheren Beschäftigungsperspektiven wirkt für diese Personen demotivierend, weil Lernen als eine besondere Anstrengung empfunden wird; darüber hinaus wirkt ein Unterhaltsgeld während der Schulungsmaßnahme, das kaum oder nicht über der Lohnersatzleistung liegt, auch nicht gerade stimulierend. Die Erfahrungen zeigen, daß die Senkung des Unterhaltsgeldes im Jahre 1975 (Absenkung von 90% des Nettoverdienstes auf 80% für Personen, an deren Weiterbildung besonderes Interesse besteht, bzw. auf 58% für alle übrigen) das Interesse an Weiterbildung stark beeinträchtigte. Nach Ausweitung der Möglichkeiten für die Zahlung von 80% Unterhaltsgeld im Jahre 1979 nahm das Interesse wieder zu (Lampert 1989: S. 184). Die Institutionalisierung eines Rechtes auf Weiterbildung bei vollem Lohnausgleich – die Ausgestaltung muß unter Einbeziehung tarifvertraglicher Möglichkeiten der Flexibilisierung erfolgen – erscheint in diesem Lichte als eine der großen innovativen Zukunftsaufgaben. Ein solches Recht entspräche dem Prinzip universeller Regelung im Sinne der Philosophie integrierter Sozialer Marktwirtschaft.

Auch auf betrieblicher Ebene werden neue institutionelle Anreizstrukturen zur Verbreiterung einer partnerschaftlich kontrollierten

Weiterbildung zu schaffen sein. Dabei wird insbesondere für Klein- und Mittelbetriebe eine staatlich gestützte Infrastruktur zu schaffen sein, die auch diesen Betrieben eine mittel- bis langfristige Personalstrategie ermöglicht. In diesem Sinne ist z. B. der jüngst in Frankreich eingeführte Diagnose- und Beratungsservice von Interesse: Klein- und Mittelbetriebe können solche Dienstleistungen im begrenzten Umfang kostenlos in Anspruch nehmen (European Industrial Relations Review, Nr. 190: S. 23–24). Die institutionelle Form solcher Dienstleistungen – in Frankreich gibt es dafür eine eigens geschaffene Institution, die Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail (ANACT) – ist den landeseigenen Gegebenheiten anzupassen. In der Bundesrepublik könnten solche Dienstleistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit (bei entsprechender Erweiterung ihrer Kapazitäten) oder durch regionale Entwicklungszentren angeboten werden, die gemeinsam von Bundesanstalt für Arbeit, Kammern, Gewerkschaften und Kommunen getragen werden. Wenigstens die experimentelle Einrichtung solcher produktions- und berufsbildungsnahen Dienstleistungszentren wäre dringend geboten.

Abgesehen von den zu verbessernden rechtlichen und finanziellen Anreizstrukturen wirkt auch das Finanzierungssystem der AFG-Berufsförderung als Schranke offensiver überbetrieblicher Weiterbildungspolitik. Dies wird zum Beispiel deutlich in der regionalen Verteilung der für Berufsförderung aufgewendeten Mittel der Bundesanstalt für Arbeit: Regionen mit geringer Arbeitslosigkeit profitieren mehr als Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit (vgl. Tabelle 4 und Reissert 1988). Dieses paradoxe Ergebnis resultiert u. a. aus der Bindung des Rechtsanspruchs auf Förderung beruflicher Weiterbildung an längere Beitragsleistungen, die von Randgruppen des Arbeitsmarktes (z. B. Jugendliche und Frauen) nicht erfüllt oder durch Leistungsinanspruchnahme (z. B. bei Langzeitarbeitslosigkeit) schon erschöpft wurden. Darüber hinaus folgt dieses Resultat aus der Überforderung der Personalkapazitäten der Bundesanstalt, die mit steigender Arbeitslosigkeit Personalressourcen für Arbeitslosengeldleistungen und damit verbundener Kontrollen abzweigen müssen. Programmbudgets – wie beispielsweise in Österreich und Schweden –, in denen die Verwaltungskosten sowohl proportional an die Höhe der Programmausgaben gebunden sind als auch aus Steuermitteln finanziert werden, könnten aus dieser Implementationsfalle helfen.

Tabelle 4: Leistungen der Arbeitsmarktpolitik 1983-1987 in den Landesarbeitsamtsbezirken. Regionale Anteile an den Ausgaben im Verhältnis zu den regionalen Anteilen an der Arbeitslosigkeit (%)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	Schlesw.-Holst./Hamburg	Niedersachsen/Bremen	Nordrhein-Westf.	Hessen	Rheinl.-Pfalz/Saarland	Baden-Württ.	Nordbayern	Südbayern	Berlin	Bund (in Klammern: Ausgaben je Jahr in Mrd. DM)	Korrelation mit Arbeitslosenquote (Zeile 3)	
1. Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit												
1.1 Fortbildung und Umschulung	111	96	91	125	95	134	93	91	76	100 (4,5)	-0,54	
1.2 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	120	140	86	92	106	54	109	76	145	100 (2,3)	0,80	
1.3 Kurzarbeitergeld	85	108	87	106	98	161	108	89	61	100 (1,6)	-0,60	
1.4 Förderung der Arbeitsaufnahme	99	108	88	98	101	86	184	73	102	100 (0,4)	0,12	
1.5 Maßnahmen für die Bauwirtschaft	73	64	80	128	103	204	98	139	101	100 (1,4)	-0,93	
1.6 Rehabilitation	119	66	65	98	106	228	122	130	76	100 (2,0)	-0,77	
1.7 Vorruhestandsgeld	73	74	70	149	89	202	136	146	42	100 (0,2)	-0,92	
1.8 Summe 1.1-1.7												
(Aktive Arbeitsmarktpolitik)	105	97	84	112	100	145	107	100	90	100 (12,4)	-0,73	
1.9 Arbeitslosengeld	92	96	88	105	101	110	123	136	86	100 (14,9)	-0,71	
2. Ausgaben aus dem Bundeshaushalt												
2.1 Aktive Arbeitsmarktpolitik	186	145	81	84	59	59	139	62	83	100 (0,1)	0,60	
2.2 Arbeitslosenhilfe	117	116	112	87	103	72	72	69	98	100 (8,6)	0,90	
3. Zum Vergleich: Durchschnittliche Arbeitslosenquote 1983-87 in Prozent des Bundesdurchschnitts												
	11,3	11,9	10,8	7,1	9,4	5,4	8,4	6,7	10,3	9,1		
	124	131	119	79	103	60	93	74	114	100		

Quelle: WZB, Reissert 1988

3.3 Je höher und länger andauernd die Arbeitslosigkeit, desto geringer die sozialpolitische – d. h. Nachteile ausgleichende und sozial sichernde – Wirkung staatlicher Arbeitsmarktpolitik; beitragsfinanzierte Systeme tendieren dabei besonders zur Segmentierung des Arbeitsmarktes

Im Zusammenhang mit der sozialpolitischen Bewertung sind vor allem folgende Fragen an die Arbeitsmarktpolitik zu stellen: Sind die Arbeitslosen einkommensmäßig ausreichend gesichert? Inwieweit trägt die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Vorbeugung bzw. zur Kompensation von Benachteiligungen bei? Ist das Ziel der Integration (erwerbswilliger und erwerbsfähiger) Personen erreicht? Beginnen wir mit dem letzten Kriterium:

(1) Die Eingliederung Behinderter machte zwar in den 70er Jahren Fortschritte, stagniert jedoch oder geht zurück, seit die Arbeitslosigkeit das Niveau von zwei Millionen erreicht hat. Quotenregelung und besonderer Kündigungsschutz in der Bundesrepublik sind dabei eher wirksam für den Arbeitsplatzertand als für die Integration von Behinderten (Semlinger, Schmid 1985). Lohnsubventionen – darauf komme ich noch einmal zurück – sind begrenzt und nur im Zusammenhang mit anderen Maßnahmen wirksam zur (Wieder-)Eingliederung.

Die Eingliederung von Frauen – gemessen an der Quote der Erwerbsbeteiligung – liegt weit hinter dem internationalen Standard: Während beispielsweise die Erwerbsquote der verheirateten Frauen in Schweden von 50,5 (1965) auf 67,1 (1985) Prozent kletterte, stieg sie in der Bundesrepublik von nur 35,8 auf 43,2 (vgl. Tabelle 5). Die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik zur Eingliederung erwerbwilliger Frauen sind jedoch sehr begrenzt. Mit der zunehmenden Konzentration der ABM auf Soziale Dienste wurde sicherlich ein gewisser Effekt erzielt – freilich auf Kosten einer weiteren Segregation der Frauen in »frauenspezifische« Berufe. ABM als Instrument zur Entdeckung neuer Bedarfsbereiche im Bereich öffentlich erbrachter oder finanzierter sozialer Dienstleistungen setzt eine enge Kooperation mit staatlicher Personal- und Investitionspolitik – also auch den politischen Willen und die Fähigkeit zur Schaffung von mehr (Dauer-)Arbeitsplätzen voraus. Internationale Vergleiche legen im Bereich der Humandienstleistungen (Gesundheit, Soziale Dienste, Bildung) ein beschäftigungspolitisches Defizit in der Bundesrepublik nahe: Während Anfang der 80er Jahre in Großbritannien 15, in den USA ca. 18, in Schweden sogar ca. 26 Prozent aller Beschäftigten im »Humanbereich« tätig waren, waren es in der Bundesrepublik nur 11 Prozent (Rein 1985; Krupp 1986: S. 238). Regelungen der bundes-

deutschen Arbeitslosenversicherung, insbesondere das Fehlen eines Teilarbeitslosengeldes (z. B. in Schweden existent) oder eines Teilun-
terhaltsgeldes (erst jüngst, aber noch mit Einschränkungen im AFG berücksichtigt) wirken ebenfalls nicht unterstützend für eine flexible Integration von Frauen (oder auch Männern!) in den Arbeitsmarkt.

Bei den Älteren ist eher von einer systematischen Desintegration als von Integration zu sprechen. Dieser Trend zeigt sich zwar auch in anderen OECD-Ländern, in der Bundesrepublik ist er jedoch – neben Frankreich, Österreich und den Niederlanden – besonders ausgeprägt. So fiel beispielsweise in der Bundesrepublik die Erwerbsquote der Männer im Alter von 55–64 von 84,6 (1965) auf 56,5 (1988) Prozent, während sie in Schweden nur von 88,3 (1965) auf 74,9 (1988) Prozent fiel (vgl. Tabelle 5). Die »passive« Arbeitsmarktpolitik hat die Ausgliederung von älteren Erwerbspersonen stark begünstigt (z. B. durch die »59er-Regelung«, seit 1984 durch das Vorruhestandsgeld), während die »aktive« Arbeitsmarktpolitik beispielsweise mit ABM und Lohnsubventionen nur ganz bescheidene (Wieder-)Eingliederungserfolge erzielte.

Quantitative Vergleiche des Integrationsgrades sind an sich noch kein geeigneter Maßstab. Ein hohes Integrationsniveau kann mit Einbußen in der Qualität der Arbeitsplätze und der Produktivität erkauft werden (typisch beispielsweise für sozialistisch-kommunistische Länder); hohe Erwerbsbeteiligung muß auch mit der Alternative auskömmlicher Transferzahlungen in Kombination mit nichtmarktlicher Eigenarbeit gegenübergestellt werden. Es ist also an sich gar nicht erstrebenswert, beispielsweise die niedrigen Erwerbsquoten der Frauen an die hohen Erwerbsquoten der Männer anzugleichen – auch die umgekehrte Strategie könnte wirtschafts- wie sozialpolitisch sinnvoll sein. Es ist auch eine Frage der kulturellen Einstellung, ob ein hoher ökonomischer Lebensstandard mit wenigen hochleistungsfähigen (aber kulturell verarmten, sozial isolierten und chronisch erschöpften) oder mit vielen weniger leistungsfähigen (aber kulturell engagierten, sozial kommunizierenden und lebenslustigen) Arbeitskräften erzielt wird.

Solche Fragen können hier nicht ausdiskutiert werden. Viele Anzeichen deuten jedoch darauf hin, daß die Bundesrepublik in den letzten beiden Jahrzehnten eher dem Modell des einzelwirtschaftlich hochproduktiven, aber segmentierten und desintegrierten Arbeitsmarktes zustrebte. Neben den niedrigen Erwerbsquoten benachteiligter Personengruppen sind auch überdurchschnittliche Arbeitslosenquoten eben dieser Gruppen ein Indikator dafür, daß ein höherer Integrationsgrad sozial erwünscht ist. Schweden entwickelte ebenfalls einen einzelwirtschaftlich hochproduktiven Sektor; durch den Aus-

Tabelle 5: Erwerbsquoten* für verheiratete Frauen, für Frauen und Männer im Alter von 55-64 Jahren

	Erwerbsquoten* verheiratete Frauen				Erwerbsquoten* Frauen 55-64 Jahre ¹⁾				Erwerbsquoten* Männer 55-64 Jahre ¹⁾									
	1970	1975	1980	1985	1987	1965	1970	1975	1980	1985	1988	1965	1970	1975	1980	1985	1988	
CAN	—	40,9	47,0	52,4	55,4	27,0	29,8	30,8	33,6	33,8	35,3	86,4	84,2	79,4	76,2	70,2	66,6	CAN
USA	37,9	41,2	45,8	49,6	51,0	40,3	42,2	40,7	41,0	41,7	43,2	82,9	80,7	74,6	71,2	67,3	66,4	USA
JAP	48,2	45,0	48,9	51,0	51,5	45,3	44,4	43,7	45,3	45,3	45,2	86,7	86,6	86,0	85,4	83,0	82,3	JAP
AUS	—	—	—	43,4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	AUS
A	—	39,0	39,8	—	—	28,7 ²⁾	25,3 ²⁾	27,3 ²⁾	26,8 ²⁾	17,8 ²⁾	—	73,8 ²⁾	65,8 ²⁾	62,7 ²⁾	62,5 ²⁾	46,0 ²⁾	—	A
D	35,8	39,7	41,4	43,2	—	30,2	28,5	24,8	27,2	22,6	24,2	84,6	80,1	68,1	65,5	57,0	56,5	D
DK	49,0	56,4	—	64,8	64,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	DK
E	—	—	—	—	—	—	—	23,0	21,4	19,9	19,8	—	—	89,8	75,7	66,3	62,1	E
F	58,1	65,4	66,6	—	70,3	36,9	40,0	35,9	39,7	31,0	31,8	76,0	75,4	68,9	68,5	50,1	47,3	F
SF	—	—	—	—	—	54,9	45,2	43,1	43,8	46,2	39,1	81,5	73,9	65,6	56,9	51,7	45,2	SF
GB	—	—	—	—	—	35,6	39,2	40,1	39,1	34,7	36,6	92,7	91,2	87,6	81,6	68,2	68,4	GB
I	—	—	—	31,6	35,2	14,3	10,6	8,5	11,0	10,2	10,1	54,8	48,2	42,4	39,6	38,6	36,5	I
N	—	45,2	57,6	67,7	—	—	—	45,7	49,6	52,7	54,2	—	—	84,1	80,4	78,4	75,6	N
NL	—	—	—	—	—	—	—	14,2	14,4	12,3	9,4	—	—	72,2	63,2	47,0	38,5	NL
P	—	—	44,0	—	—	—	—	32,3	32,0	32,7	31,3	—	—	78,3	75,0	66,4	63,4	P
S	50,5	57,6	64,2	67,1	—	39,2	44,5	49,6	55,3	59,9	64,6	88,3	85,4	82,0	4,0	75,9	74,9	S

* Definiert als das Verhältnis der geschlechts-/altersspezifischen Erwerbsbevölkerung zur jeweiligen geschlechts-/altersspezifischen Gesamtbevölkerung; bei Angaben ohne Altersgruppe bezieht sich die Erwerbsbevölkerung auf die Gesamtbevölkerung im Alter von 15-64 Jahren

¹⁾ Erwerbsquoten nach Alter für Italien 60-64 Jahre

²⁾ eigene Berechnungen aus Wifo-Datenbank

Quelle: OECD Labour Force Statistics 1962-82 (für 1965), 1967-87

© Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung/AMB

bau des öffentlichen Sektors (insbesondere im Bereich der Humandienstleistungen) schuf Schweden einen weitgehend integrierten Arbeitsmarkt, der zu vergleichbaren Wohlstandsteigerungen beigetragen hat wie der weniger integrierte Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik. Die hohe Integration wurde allerdings durch eine starke geschlechtsspezifische Segregation erkauft, und der öffentliche Dienstleistungsbereich steht heute unter starkem Rationalisierungsdruck (Maier, Schmid 1990).

(2) Während das an der Erwerbsbeteiligung gemessene Integrationsniveau Resultante vieler (kultureller, bildungs-, steuer-, sozial- und beschäftigungspolitischer) Einflüsse ist, kann die Arbeitsmarktpolitik i. e. S. durch Arbeitslosigkeit hervorgerufene ungleiche Belastungen kompensieren, indem beispielsweise Benachteiligte im Maßnahmebündel bevorzugt werden. Es ist keine Frage, wie Lampert (1989: S. 184) bemerkt, daß die klassische Arbeitsmarktpolitik (öffentliche Berufs- und Arbeitsberatung sowie die Arbeitsvermittlung) auch für einkommensschwache und sozial benachteiligte Personengruppen einen realen Sozialtransfer darstellen und die Startchancen im Berufs- und Arbeitsleben verbessern.

Regulativ wie operativ gibt es auch redliche Bemühungen um eine bevorzugte Behandlung Benachteiligter – etwa die Lohnsubventionen für Behinderte, Ältere, Langzeitarbeitslose und andere »Schwervermittelbare«. Im Hinblick auf die Wirksamkeit von Lohnsubventionen geben international vergleichende Untersuchungen ein weitgehend konsistentes Bild: mit steigendem Niveau der Arbeitslosigkeit – und entsprechend größeren Selektionsmöglichkeiten der Arbeitgeber – sinkt die Kompensationswirkung von Lohnsubventionen (Semlinger, Schmid 1985). Darüber hinaus mindert sich die Anreizwirkung von Lohnsubventionen, je stärker ihre Vergabe an sozialpolitische Anforderungen geknüpft wird (Scharpf 1983). Transaktionskosten und Effizienzlöhne sprechen ebenfalls für eine begrenzte Wirksamkeit von Lohnsubventionen. Wettbewerbsgesichtspunkte, die mit der Vollendung des EG-Binnenmarktes noch stärker als bisher zu Geltung gebracht werden, verhindern ebenfalls einen massiveren Einsatz von Lohnsubventionen zur Kompensation der Beschäftigungschancen Benachteiligter. Lohnsubventions-Gutscheine für Arbeitslose, die selbständig einen Arbeitsplatz suchen und finden (Grottian/Strümpel-Plan), sind wenig wirksam und können u. U. stigmatisierend sein (Björklund 1989 und Burtless 1985 berichten über entsprechende Experimente in den USA). Demgegenüber könnte die Zahlung einer Prämie an Arbeitslose, die innerhalb einer bestimmten Zeit (etwa in drei Monaten) wieder eine Beschäftigung aufnehmen, ein Anreiz zu einer besonders intensiven Suche nach

einem Arbeitsplatz sein (Björklund 1989 berichtet von einem entsprechenden erfolgreichen Experiment im Staate Illinois). Degressive Lohnersatzleistungen könnten ein funktionales Äquivalent solcher Prämien sein, das hieße, im Vergleich zu den heutigen konstanten Sätzen anfangs höhere, später niedrigere Sätze zu zahlen.

Tatsache ist auch – mit partieller Ausnahme der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – die mit steigender Arbeitslosigkeit korrespondierende Selektivität aktiver Arbeitsmarktpolitik zuungunsten der benachteiligten Personengruppen und Regionen. Diese Selektivität ist nicht nur auf die Bundesrepublik beschränkt. Sie findet sich mehr oder weniger in allen anderen Ländern. In einer international vergleichenden Studie haben wir jedoch festgestellt, daß beitragsfinanzierte Systeme aktiver Arbeitsmarktpolitik (und insbesondere solche, die an die Finanzierung des Arbeitslosengeldes gebunden sind – dazu gehört die Bundesrepublik) signifikant geringere soziale Kompensationswirkungen aufweisen als aus dem allgemeinen Staatshaushalt (und überwiegend durch Steuern) finanzierte Arbeitsmarktpolitik. Das Äquivalenzprinzip – d. h. die Abhängigkeit der Leistungsgewährung von vorangegangener Beitragszahlung – schränkt die bevorzugte Behandlung »schlechter« Risiken in den meisten Beitragssystemen ein (ausführlich dazu Schmid, Reissert, Bruche 1987). Ein Gegenbeispiel sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Bundesrepublik, was ihre regionale Verteilung anbetrifft. Da die Teilnahme an diesen Maßnahmen nicht aus individuellen Rechtsansprüchen abgeleitet, sondern im AFG als Kann-Leistung definiert ist, sind sie auch problemgerechter steuerbar (Reissert 1988). Operative Begrenzungen (z. B. Personalengpässe, Verdrängungseffekte regulärer marktwirtschaftlicher oder öffentlicher Beschäftigung) sind weitere Gründe für negative Selektionswirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

(3) Die soziale Sicherung der bundesdeutschen Arbeitslosen nimmt im internationalen Vergleich eine Spitzenstellung ein (vgl. ebenfalls ausführlich dazu Schmid, Reissert, Bruche 1987); darin liegt mit Sicherheit ein gewichtiger Faktor für den beschäftigungspolitischen Quietismus hierzulande. Die Löcher im »sozialen Netz« werden aber größer, und die durch Arbeitslosigkeit bedingte Armut wächst auch in der Bundesrepublik (einschlägig dazu nach wie vor Balsen u. a. 1984). Waren – um nur ein Beispiel zu nennen – 1976 noch 74% des durchschnittlichen Bestandes an Arbeitslosen leistungsberechtigt, betrug diese Zahl im Jahre 1986 nur noch 63% (neuerdings mit wieder leicht ansteigender Tendenz). Beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen weichen dabei zunehmend den steuerfinanzierten Versorgungsleistungen: Von den Leistungsberechtigten bezo-

gen 1976 noch 79% Arbeitslosengeld, 1986 nur noch 57% (1988: 64%); entsprechend stieg das Gewicht der bedürftigkeitsgeprüften Arbeitslosenhilfe (von 21% auf 43%). In anderen Worten: nur noch bei gut einem Drittel der Arbeitslosen sind die Lohneinkommen versicherungsmäßig geschützt.

Die Belastung der Sozialhilfe durch nicht leistungsberechtigte Arbeitslose bzw. durch Arbeitslose, deren Leistungsansprüche unter dem Sozialhilfesatz liegen, steigt. Da die Sozialhilfe überwiegend durch die Gemeinden getragen wird, die Gemeinden ihrerseits aber Hauptträger öffentlicher Investitionen sind, wirken sich Mängel in der Grundsicherung der Arbeitslosen auch beschäftigungspolitisch negativ aus. Hotz (1987: S. 596–603) errechnete einen positiven Zusammenhang von Arbeitslosenquoten und Sozialhilfeausgaben (hier: laufende Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen) in den einzelnen Kreisen der Bundesrepublik von $r = 0,34$ (1980) bzw. $0,54$ (1985); einen positiven Zusammenhang von Langzeitarbeitslosenquoten und Sozialhilfeausgaben von $r = 0,37$ (1980) bzw. $0,58$ (1985); sowie einen negativen Zusammenhang zwischen Sozialhilfeausgaben und kommunalen Ausgaben für Bauinvestitionen von $r = -0,39$ (1985) bzw. $-0,59$ (1985)! Je höher die Sozialhilfeausgaben, desto niedriger die Bauinvestitionen; je niedriger die Bauinvestitionen, desto höher die Arbeitslosigkeit und die Sozialhilfeausgaben – ein Musterbeispiel für einen katastrophalen Teufelskreis.

Dieser Teufelskreis wäre bei einer regionalisierten Arbeitslosenversicherung – so in den USA – noch schlimmer. Reissert (1988) errechnet ein jährliches Umverteilungsvolumen von ca. 4 Mrd. DM, das von Landesarbeitsamtsbezirken mit günstiger zu solchen mit ungünstiger Arbeitsmarktlage fließt – ein Volumen, das erheblich größer ist als der politisch umstrittene Finanzausgleich zwischen den Bundesländern. Durch die zentralisierten Einnahmen (der Bundesanstalt für Arbeit) und die zum großen Teil dezentralisierten Ausgaben ergibt sich ein nicht zu vernachlässigender regionaler Kaufkraftausgleich, der sich regional wie sozialpolitisch günstig auswirkt.

Erheblich – und hier nur anzudeuten – sind auch die sozialen Kosten anhaltend hoher und individuell langfristiger Arbeitslosigkeit (psychische und körperliche Gesundheit, Kriminalität) und deren wirtschaftliche Folgekosten (»klassisch« dazu Jahoda, Lazarsfeld, Zeisel 1975 (1933)); Brenner 1986 (1976); vgl. auch Klees, Weyerer 1986).

4. Wege aus der Arbeitslosigkeit – Synthese

Die Ursachen der Arbeitslosigkeit sind nicht allein auf dem Arbeitsmarkt zu suchen. Technologischer Wandel, Finanz- und Gütermärkte (Arbeitsnachfrage) sowie sozialer Wandel, Bevölkerungsstruktur und Migration (Arbeitsangebot) treiben den Arbeitsmarkt an. Politik gegen die Arbeitslosigkeit kann daher nicht nur an den Regelgrößen des Arbeitsmarktes – an Löhnen, Qualifikation, Mobilität – ansetzen.

Viel hängt von der richtigen Interaktion zwischen Mikro- und Makropolitik, zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem, zwischen Struktur- und Sozialpolitik ab. Erfolgreiche staatliche Arbeitsbeschaffungs- und -förderungs politik ist nicht voraussetzungslos. Sie ist von »Vorleistungen« anderer gesellschaftlicher Subsysteme ebenso abhängig, wie sie selbst wichtige »Vorleistungen« für diese erbringt – beispielsweise für eine inflationsneutrale Politik der Nachfrageexpansion durch Beseitigung kostentreibender Qualifikationsengpässe. Zusammenfassend sind folgende Prämissen zu nennen, unter denen staatliche Arbeitsmarktpolitik eine größere Rolle als bisher zur Vorbeugung oder zur Beseitigung sozial unverträglicher Arbeitslosigkeit spielen könnte:

(1) Mehr Arbeitsplätze schaffen

Es wurde die Behauptung aufgestellt, daß mit der Freigabe der Wechselkurse der Spielraum für eine beschäftigungsorientierte Geld- und Fiskalpolitik nach dem Stabilitätsgesetz nicht mehr möglich sei. International vergleichende Untersuchungen stellen fest, daß diese Behauptung pauschal nicht zutrifft (u. a. Herr, Spahn 1989; Gordon 1988; Matzner 1990). In einer Situation, beispielsweise derzeit zutreffend für die Bundesrepublik, des hohen Leistungsbilanzüberschusses und der Geldwertstabilität, könnten fiskalpolitische Impulse zu Produktivitäts- und Beschäftigungszuwächsen genutzt werden, ohne Leistungsbilanz und Wechselkurs zu gefährden. Beschäftigungseffekte werden besonders deutlich ausfallen – und davon profitieren direkt und indirekt auch die Langzeitarbeitslosen –, wenn die Innovationspolitik sich statt auf Sachkapitalförderung stärker auf investive Arbeitsplatzförderung konzentriert, beispielsweise auf den Bereich produktionsnaher Dienstleistungen. Aber auch im Bereich der personenbezogenen Humandienstleistungen hat die Bundesrepublik – international vergleichend und durch Protestbewegungen indiziert – erheblichen Nachholbedarf an der Schaffung von Arbeitsplätzen. Auf-

schlußreich ist auch die Feststellung einer neueren ABM-Evaluierung: Nach Einschätzung der Träger könnten unter Bedarfsgesichtspunkten 71% der Maßnahmen fortgesetzt werden; die dauernde Fortführung scheitert jedoch vor allem an der Finanzlage (Sellin, Spitznagel 1988: S. 487).

(2) Weniger Subventionen und mehr Mobilität

Aktive Arbeitsmarktpolitik setzt voraus, daß mehr »bewegt« wird, d.h. eine Strukturpolitik, die sich dem Wandel öffnet und nicht durch Dauersubventionen entgegenstemmt. Gemäßigte und solidarische Lohnpolitik einerseits, selektive Wachstumsförderung in gesellschaftlich anerkannten Bedarfsbereichen (Ökologie, öffentliche Infrastruktur) andererseits sind Voraussetzung für beschleunigten Strukturwandel. Der erhöhte Mobilitätsbedarf – überbetrieblich und innerbetrieblich – kann durch eine Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik unterstützt werden.

(3) Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit

Die Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik setzt eine breitere finanzielle Grundlage voraus. Dazu liegen verschiedene Vorschläge vor, u. a. von Mertens (1981); Bosch (1986); Bruche, Reissert (1985); Schmid (1986); Schmid, Reissert, Bruche (1987); Lampert (1989); Mackscheidt (1989). Gemeinsamer Nenner dieser Vorschläge ist die Entlastung der Bundesanstalt für Arbeit von beitragsfremden Leistungen (z. B. Kindergeld, Sprachkurse für Aussiedler), die finanzielle Beteiligung indirekter Nutznießer aktiver Arbeitsmarktpolitik durch einen höheren Anteil der Steuerfinanzierung oder durch eine gesonderte Arbeitsmarktabgabe sowie ein horizontaler wie vertikaler Finanzausgleich der ansonsten inkongruenten Be- und Entlastungswirkungen staatlicher Arbeitsmarktpolitik.

(4) Flexibilisierung der Lohnersatzleistungen

So wie das Kurzarbeitergeld (Kug) eine innovative Flexibilisierung des Arbeitslosengeldes darstellt, um Ungewißheit und konjunkturelle Schwankungen auf der Nachfrageseite institutionell aufzufangen (Kug ist eines der erfolgreichsten Instrumente deutscher Arbeitsmarktpolitik; vgl. Flechsenhar 1979; Schmid, Semlinger 1980), kön-

nen Teilarbeitslosengeld, Teilunterhaltsgeld und andere Formen des Lohnersatzes für Zeiten, in denen nicht unmittelbar produziert, aber Gemeinnütziges geleistet wird, Ungewißheit und unterschiedliche soziale Lebenslagen oder biographische Lebensphasen unterstützen und so die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes auf der Angebotseite komplettieren. Degressive Lohnersatzleistungen – bei ausreichender Grundsicherung – könnten sowohl die individuellen Anreize zur Mobilitäts-Arbeitslosigkeit als auch die institutionellen Anreize zur Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik verstärken.

(5) Arbeitsverwaltung modernisieren

Die personelle und operative Infrastruktur der Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung muß weiter verbessert werden – auch dies gehört in das Feld »produktionsnah« Dienstleistungen, in die sich öffentliche Investitionen lohnen. So legt beispielsweise die schwedische Arbeitsmarktbehörde in jüngster Zeit verstärktes Gewicht auf Vermittlungs- und Mobilitätsförderung, u. a. durch einen weiteren Ausbau des am Ort in der Arbeitsvermittlung tätigen Personals. Während in der Bundesrepublik Deutschland auf einen Arbeitsvermittler 370 Arbeitslose kommen (Stand 1988), beträgt dieses Verhältnis in Schweden 1:28! Würde man die bundesdeutsche Arbeitslosenquote auf Schweden übertragen, wäre das Verhältnis von Arbeitsvermittlern zu Arbeitslosen mit 1:102 immer noch wesentlich günstiger. Gleichzeitig ist der technische Standard (Computerisierung) der schwedischen Arbeitsvermittlung und -beratung hoch entwickelt, und in der Arbeitsorganisation wird laufend experimentiert (Schmid 1989: S. 82). Mit diesem Hinweis soll nicht behauptet werden, daß sich in der Bundesanstalt für Arbeit nichts bewegt. Die Notwendigkeit derzeit laufender Reformbemühungen und Experimente, beispielsweise der Versuch nicht zweckgebundener regionalisierter Arbeitsmarktbudgets (vgl. Engelen-Kefer 1986 und in diesem Band) soll damit unterstrichen werden.

(6) Netzwerke bilden und pflegen

Lokale Netzwerke zur Planung, Organisation und Durchführung aktiver Arbeitsmarktpolitik müssen ausgebaut werden. Systematische Auswertungen von Erfahrungen und Anregungen dazu liegen zahlreich vor (u. a. Scharpf u. a. 1982; Schmid 1987a; Maier 1988; Heinelt 1989) und sind weiterhin zu betreiben. Notwendige Voraussetzung

für funktionierende Netzwerke ist wiederum eine kontinuierliche Arbeitsbeschaffungs- und -förderungs politik anstelle der Stop-and-go-Politik, die in den letzten beiden Jahrzehnten – nicht zuletzt auf Grund inkongruenter Finanzierungsstrukturen – praktiziert wurde.

(7) Recht auf Arbeit für Langzeitarbeitslose

Arbeitslosen, die schon länger als ein Jahr nach Arbeit suchen, sollten soweit wie möglich im privaten Sektor durch intensive Betreuungs- und Vermittlungsleistungen (gegebenenfalls mit Hilfe längerfristiger und degressiver Lohnsubventionen) und im öffentlichen Sektor durch Ausbau insbesondere der Humandienstleistungen Arbeits- oder Ausbildungsplätze (oder beides kombiniert) angeboten werden. Der Ausbau öffentlich geförderter, aber marktorientierter Betriebe für Behinderte und »Schwerstvermittelbare« ist zu überlegen.

Selbst wenn es gelingen würde, das Aktivitätsniveau der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu erreichen, wäre das mittelfristig zu erwartende Problem der Arbeitslosigkeit nicht gelöst. Es müssen andere Maßnahmen – und hier kehren wir in der (»Möbius«-)Schleife zurück zu Punkt 1 – im Rahmen der Finanz- und Geldpolitik sowie der Bildungs- und Sozialpolitik mit eingreifen. Aber auch die Akteure der Lohn- und Arbeitszeitpolitik sind gefordert (zu letzterem vgl. im Überblick Maier, Schettkat 1990). Bei alledem ist der Staat allein überfordert, aber ohne Staat geht auch nichts.

Literatur

- Andreß, H.-J., Instabile Erwerbskarrieren und Mehrfacharbeitslosigkeit – ein Vergleich mit der Problemgruppe der Langzeitarbeitslosen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1989, S. 17–32.
- Auer, P., Büchtemann, C. F., Arbeitsrechtliche »De-Regulierung« durch Erleichterung befristeter Arbeitsverträge, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, 38/1989, S. 3–7.
- Balsen, W. u. a., Die neue Armut, Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln 1984.
- Bellmann, L., Buttler, F., Lohnstrukturflexibilität – Theorie und Empirie der Transaktionskosten und Effizienzlöhne, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1989, S. 202–217.
- Berger, J., Offe, C., Die Zukunft des Arbeitsmarktes, in: C. Offe (Hrsg.), Arbeitsgesellschaft, Frankfurt am Main 1984, S. 87–117.

- Björklund, A., Evaluation of Training Programs. Experiences from United States and Sweden, Discussion Paper FS I 89-13, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1989.
- Bosch, G., Perspektiven der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: K.-J. Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt am Main/New York 1986, S. 320-347.
- Bosch, G., Beschäftigungspläne in der Praxis, in: WSI-Mitteilungen, 4/1989, S. 197-206.
- Bosworth, B. B., Rivlin, A. M. (Hrsg.), The Swedish Economy, Washington 1987.
- Brenner, H., Zur Abschätzung der sozialen Kosten der Volkswirtschaftspolitik, in: B. Klees, S. Weyerer (Hrsg.), Weg vom Fenster, Frankfurt am Main 1986 (1976), S. 108-205.
- Brinkmann, Ch., Spitznagel, E., Gesamtfiskalische und individuelle Belastungen durch Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Sozialpolitik, H. 67/1988, S. 190-195.
- Bruche, G., Reissert, B., Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main 1985.
- Büchtemann, C. F., Befristete Arbeitsverträge nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz, Forschungsbericht 183, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1989.
- Büchtemann, C. F., Brasche, U., Recurrent Unemployment. Longitudinal Evidence for the Federal Republic of Germany, SAMF-Arbeitspapier 1985-3, Paderborn.
- Burtless, G., Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment, in: Industrial and Labor Relations Review, 39, 1/1985, S. 105-114.
- Creedy, J., Disney, R., Changes in Labour Market Status in Great Britain, in: Scottish Journal of Political Economy 28, 1/1981.
- Ellwood, D. T., Teenage Unemployment: Permanent Scars or Temporary Blemishes?, in: R.B. Freeman, D.A. Wise (Hrsg.), The Youth Labor Market Problem, Chicago/London 1982.
- Engelen-Kefer, U., Spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als notwendige Ergänzung einer globalen Beschäftigungspolitik, in: H.-J. Krupp, B. Rohwer, K. W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg 1986, S. 290-302.
- Engels, W., Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit, Frankfurt am Main 1985.
- Engels, W. u. a. Mehr Markt im Arbeitsrecht, Frankfurt am Main 1986, Bd. 19.
- Flanagan, R., Labor Market Behavior and European Economic Growth, in: R. Z. Lawrence, Ch. L. Schultze (Hrsg.), Barriers to European Growth: A Transatlantic View, Washington 1987, S. 175-229.
- Flechsenhar, H. R., Kurzarbeit - Strukturen und Beschäftigungswirkung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1979, S. 362-372.
- Franz, W., Beschäftigungsprobleme auf Grund von Inflexibilitäten auf Arbeitsmärkten? in: H. Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1989, S. 303-342.
- Gordon, R. J., Back to the Future: European Unemployment Today Viewed from America in 1939, in: Brookings Papers on Economic Activity, 1/1988, S. 271-312.
- Hamrin, R. D., America's New Economy: The Basic Guide, New York 1988.
- Heinelt, H., Chancen und Bedingungen arbeitsmarktpolitischer Regulierung am

- Beispiel ausgewählter Arbeitsamtsbezirke, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1989, S. 294-311.
- Herr, H. J., Spahn, H. P., Staatsverschuldung, Zahlungsbilanz und Wechselkurs. Außenwirtschaftliche Spielräume und Grenzen der Finanzpolitik, Regensburg 1989.
- Hofbauer, H., Dadzio, W., Mittelfristige Wirkungen beruflicher Weiterbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1987, S. 129-141.
- Hotz, D., Arbeitslosigkeit, Sozialhilfeausgaben und kommunales Investitionsverhalten, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10 1987.
- Huebner, M., Krafft, A. u. a., Macht und Interesse - Zur Implementation lokaler ABM-Politik, Oldenburg 1990 (DFG-Abschlußbericht).
- Jahoda, M., Lazarsfeld, P.-F., Zeisel, H., Die Arbeitslosen von Marienthal, Frankfurt am Main 1975 (1933).
- Johannesson, J., On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy, EFA-Report No. 20/1989, Swedish Ministry of Labour.
- Karr, W., John, K., Mehrfacharbeitslosigkeit und kumulative Arbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1989, S. 1-16.
- Klees, B., Weyerer, S. (Hrsg.), Weg vom Fenster. Arbeitslosigkeit und ihre Folgen, Frankfurt am Main 1986.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Beschäftigung in Europa 1989. Luxemburg 1989.
- Krupp, H.-J., Die Erschließung von Arbeitsplatzreserven im Tertiärsektor als Beitrag zur Lösung struktureller Probleme, in: H.-J. Krupp, B. Rohwer, K. W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg 1986, S. 235-252.
- Lampert, H., 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1989, S. 173-186.
- Loveman, G. W., Tilly, Ch., Good jobs or bad jobs? Evaluating the American job creation experience, in: International Labour Review, Vol. 127, Nr. 5/1988, S. 593-611.
- Mackscheidt, K., Finanzausgleichsmaßnahmen zwischen dem Bund und den Trägern der sozialen Sicherung und zwischen den Trägern der sozialen Sicherung untereinander, Köln 1989, Manuskript.
- Maier, F., Beschäftigungspolitik vor Ort. Die Politik der kleinen Schritte, Berlin 1988.
- Maier, F., Schettkat, R., Beschäftigungspotentiale der Arbeitszeitpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Bd. 3/1990, S. 37-51.
- Maier, F., Schmid, G., Bilanz schwedischer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Bundesarbeitsblatt, 2/1990.
- Matzner, E. (Hrsg.), Feasible Full Employment. On the Socio-Economics of Comparative Institutional Advantage (1990 forthcoming).
- Meidner, R., Die Erfolgsgeschichte des schwedischen Modells und dessen Probleme, in: E. Matzner, J. Kregel, A. Roncaglia (Hrsg.), Arbeit für alle ist möglich, Berlin 1987, S. 149-168.
- Mertens, D., Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, 38/1981, S. 25-31.
- Opielka, M., Vobruba, G., Das garantierte Grundeinkommen, Frankfurt am Main 1986, Fischer Taschenbuch 980.

- Parnes, H. S., Unemployment Experience of Individuals Over a Decade. Variations by Sex, Race and Age, Kalamazoo, Michigan 1982.
- Piore, M., Perspectives on Labor Market Flexibility, in: Industrial Relations, Vol. 25/1986, S. 146-166.
- Rein, M., Women in the Social Welfare Labor Market, Discussion Paper IIM/LMP 85-18, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1985.
- Reissert, B., Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung, in: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.), Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen, Hannover 1988, S. 109-140.
- Reissert, B., Wem nützt die beitragsfinanzierte Arbeitsmarktpolitik? Eine Analyse ihrer finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte, Manuskript, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, 1990.
- Rürup, B., Sesselmeier, W., Anforderungen an die heutige und zukünftige Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: F. Buttler, G. Kühlewind (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 130/1989, Nürnberg, S. 146-157.
- Scharpf, F. W. u. a., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main 1982.
- Scharpf, F. W., Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen, in: R. Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Bd. 2/1983, Ansätze zur Theoriebildung, Opladen, S. 99-116.
- Scharpf, F. W., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt am Main/New York 1987.
- Schettkat, R., Innovation und Arbeitsmarktdynamik, Berlin/New York 1989.
- Schmid, G., Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik: Entwicklung und Beschäftigungswirkung, in: F. W. Scharpf (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt am Main/New York 1982, S. 31-62.
- Schmid, G., Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: K.-J. Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt am Main/New York 1986, S. 256-284 (Kurzfassung in: Wirtschaftsdienst, 31/1986, S. 141-147).
- Schmid, G., Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz operativer Arbeitsförderungsmaßnahmen, in: P. Herler, M. Pfaff (Hrsg.), Lokale Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1987a, S. 31-56.
- Schmid, G., Arbeitsmarktpolitik im Wandel. Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Discussion Paper IIM/LMP 87-17, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1987.
- Schmid, G., Modell Schweden ein Vorbild?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1989, S. 75-84.
- Schmid, G., Semlinger, K., Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein im Taunus 1980.
- Schmid, G., Reissert, B., Bruche, G., Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich. Berlin

- 1987 (Englische Übersetzung im Erscheinen: Wayne State University Press, Detroit 1990).
- Schmidt, M. G., Massenarbeitslosigkeit und politische Stabilität, in: W. Peters (Hrsg.), Massenarbeitslosigkeit und Politik, Arbeitspapier 1989-1 des Arbeitskreises Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF), Paderborn, S. 57-78.
- Sellin, C., Spitznagel, E., Chancen, Risiken, Probleme und Expansionspotentiale von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM) aus der Sicht von Maßnahmeträgern. Ergebnisse einer Befragung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/1988, S. 483-497.
- Semlinger, K., Schmid, G., Arbeitsmarktpolitik für Behinderte, Basel, Boston/ Stuttgart 1985.
- Spahn, H. P., Vobruba, G., Das Beschäftigungsproblem. Die ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik, Discussion Paper IIM/LMP 86-14, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1986.
- Spitznagel, E., Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1985, S. 20-23.