

Zur Steuerung von Arbeitsplatzstrukturen

Lutz Reyher, geboren 1927 in Berlin, Diplom-Volkswirt, studierte Volkswirtschaft in Hannover und Berlin. Er ist Leiter des Arbeitsbereichs „Kurzfristige Arbeitsmarktanalyse“ im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit in Nürnberg.

Unstrittig ist — folgt man veröffentlichten Erklärungen des Gesetzgebers wie der großen gesellschaftlichen Gruppen — das doppelte Ziel der Beschäftigungspolitik: „Anhaltend hoher Beschäftigungsstand auf qualitativ hochwertigen Arbeitsplätzen¹⁾.“ Beides ist unverzichtbar sowohl im Interesse der Qualität des Lebens arbeitender Menschen und ihrer Entfaltungschancen wie auch im Hinblick auf Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit einer arbeitsteiligen, modernen Gesellschaft. Es fehlt auch kaum mehr an Interpretation, Konkretisierung und Operationalisierung dieser Ziele²⁾.

Unzureichend sind dagegen nach wie vor die ernsthaften Bemühungen um die Realisierung der beschäftigungspolitischen Ziele. Der Stellenwert arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Probleme ist im öffentlichen Problemverständnis noch immer weithin unbeachtet.

Staatlicher Einfluß auf Arbeitsplatzstrukturen

Die Realisierung und Erhaltung qualitativ hochwertiger Arbeitsplatz- und Beschäftigungsstrukturen ist teils eine Aufgabe betrieblicher Beschäftigungsplanung und -politik (davon handeln u. a. andere Beiträge in diesem Heft). Aber auch dem „Staat“ kommt hierbei eine beträchtliche Funktion zu. Er reguliert nicht nur im Rahmen seiner wirtschafts-, finanz-, strukturpolitischen Möglich-

1) Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, Bonn, April 1974, S. 10 ff. und S. 33 ff.; Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeitsplätze, Humanisierung des Arbeitslebens, Bonn, Mai 1974; Humanisierung des Arbeitslebens — zum Stand der Forschung (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, H. Buschfort, auf eine Anfrage im Deutschen Bundestag), in: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft (1 NF), 3/1975, S. 29; DGB-Konferenz vom 16./17. Mai 1974 in München, Thema: „Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe“, Diskussionsvorschläge und Thesen der Arbeitsgruppe 1 (Humanisierung des Mensch-Maschine-Systems), der Arbeitsgruppe 2 (Probleme der Organisation der Arbeit), der Arbeitsgruppe 3 (Probleme der Arbeitszeit) und der Arbeitsgruppe 4 (Arbeitsbedingungen und Entlohnung im Tarifvertrag); Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.): Erklärung zu gesellschaftspolitischen Grundsatzfragen (Entwurf), Köln 1974, S. 57 ff.; Leminsky, Gerhard: Schwerpunkte einer arbeitsorientierten Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen 2/1975, S. 54 ff.

2) Vgl. hierzu: Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974, S. 18 ff.; DGB-Konferenz vom 16./17. Mai 1974 in München, a.a.O.: (insbesondere Arbeitsgruppe 4).

keiten Niveau und Kontinuität wirtschaftlicher Aktivität überhaupt. Er setzt, daneben, nicht nur den gesetzlichen Rahmen, gibt also nicht nur verbindliche Standards für die Qualität von Arbeitsplätzen vor. Bund, Länder und Gemeinden (und ihnen nachgeordnete Einrichtungen) haben darüber hinaus vielmehr eine Fülle anderer Möglichkeiten, Arbeitsplatzstrukturen im Sinne der eigenen Zielsetzung positiv zu beeinflussen. Im Vordergrund stehen vor allem folgende Aktionsfelder:

- Die öffentliche Hand (im weitesten Sinne) als sehr potenter Nachfrager nach Gütern und Diensten im Rahmen aller öffentlichen Verbrauchs- und Investitionsausgaben (ohne eigene Personalausgaben);
- eigene Wirtschaftstätigkeit des Staates in Regiebetrieben und durch Beteiligung an privaten Wirtschaftsbetrieben;
- Fiskalpolitik: Steuer- und subventionspolitische Beeinflussung regions-, sektoren-, betriebstypen- und beschäftigengruppenspezifischer Arbeitsplatzstrukturen.

Diese vielfältigen Möglichkeiten der Steuerung von Arbeitsplatzstrukturen sind von der öffentlichen Hand (im weitesten Sinne, also unter Einschluß nachgeordneter Behörden und der Sozialversicherung) in der Bundesrepublik Deutschland bislang nur zu geringem Teil genutzt worden.

Für bewußte Beeinflussung von Arbeitsplatzstrukturen im Zuge eigener Nachfrageaktivität — das in diesem Sinne relevante Ausgabenvolumen des Staates (ohne eigene Personalausgaben) ist gegenwärtig (1974) auf rd. 143 Mrd. DM zu veranschlagen, entspricht also mehr als 14 Prozent des Bruttosozialprodukts — gibt es nur wenige Beispiele. Die verbindliche „Verdingungsordnung für Leistungen“ (VOL) und die ergänzenden Richtlinien des Bundeswirtschaftsministers sehen neben dem obersten Prinzip der Wirtschaftlichkeit bei der Verausgabung öffentlicher Mittel bislang nur die Möglichkeit vor, mit begrenztem Verzicht auf Wirtschaftlichkeit Betriebe und Beschäftigengruppen bestimmter Art („Zonenrandgebiet“, West-Berlin, Blindenbetriebe, Schwerbeschädigtenbetriebe) zu bevorzugen³⁾.

So wird also auf diesem Wege schon jetzt teilweise eine bewußte Nachfragesteuerung zugunsten bestimmter Problemgruppen und -regionen praktiziert. Es stellt sich die Frage, ob und inwieweit nicht das voluminöse Instrument (so definierter) „Staatsausgaben“ über die bisherige Praxis hinaus durch eine beschäftigungspolitisch orientierte Erweiterung des Katalogs „bevorzugter Betriebe“ (z. B. auch Musterbetriebe) mit oder ohne „Belohnung“ (teilweisem Verzicht auf Wirtschaftlichkeit) eingesetzt werden könnte zur Förderung von Betrieben und Arbeitsplätzen, die gegebenen Qualitätsstandards mehr entsprechen als andere.

3) Vgl. hierzu: Daub, Meierrose, Müller: Kommentar zur VOL (Verdingungsordnung für Leistungen), Düsseldorf 1960; Bundesministerium für Wirtschaft: Bekanntmachung der Richtlinien für die bevorzugte Berücksichtigung von Personen und Unternehmen aus dem Zonenrandgebiet und aus Berlin (West) bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, vom 11. 8. 1975 (IB 3 - 262320).

Denkbar wären auch mit Auftragsvergaben verknüpfte Auflagen, sich herrschenden Standards von Arbeitsplatzqualität anzunähern. Hierzu scheint eine eingehendere Diskussion vordringlich.

Entwicklungstendenzen der regionalen Wirtschaftspolitik

Unzureichend genutzt wurden bislang auch die Möglichkeiten, im Rahmen öffentlicher Steuer- und Subventionspolitik unterschiedlichster Zielrichtungen die Struktur der Arbeitsplätze und Beschäftigung positiv zu beeinflussen. Um gleichermaßen bisherige Versäumnisse wie auch künftige Möglichkeiten dieser Art zu beleuchten, werden nachstehend beispielhaft bisherige Praxis, jüngste Entwicklungstendenzen und vorstellbare Entwicklungschancen der Beeinflussung von Arbeitsplatzstrukturen im Rahmen der regionalen Wirtschaftspolitik erörtert.

Die bisherige Praxis der regionalen Wirtschaftsförderung durch Bund und Länder zeichnet sich durch ein rein quantitatives Zielverständnis aus: In Regionen, die hinsichtlich ihres an ausgewählten Kriterien gemessenen Wirtschaftsniveaus in bestimmtem Ausmaß den Durchschnittswert des Bundesgebiets unterschritten, wurde die Einrichtung zusätzlicher Arbeitsplätze in bestehenden, neu zu gründenden oder zu verlagernden Betrieben bzw. die Erhaltung bestehender Arbeitsplätze subventioniert. Mit der Inanspruchnahme der hierfür angebotenen Zuschüsse und Darlehen waren und sind keinerlei Bedingungen hinsichtlich Art und Qualität der zu schaffenden Arbeitsplätze verbunden. Einziges Kriterium war die von Banken zu prüfende betriebswirtschaftliche Bonität der Empfänger.

Entsprechend fielen bislang die Ergebnisse der regionalen Wirtschaftsförderung aus. Wie zahlreiche Untersuchungen zeigen,

- war zwar der in der Zahl geschaffener Arbeitsplätze gemessene quantitative Erfolg regionaler Wirtschaftsförderung beachtlich,
- wurde jedoch das qualitative Ziel der Verbesserung der Beschäftigungsstruktur sehr vernachlässigt, ja trugen die geförderten Betriebe sogar zur Verschlechterung der durchschnittlichen Arbeitsplatzstrukturen bei.

So hat z. B. eine exemplarische Untersuchung über den Erfolg der Regionalpolitik in einem größeren Fördergebiet hinsichtlich der Entwicklung und Struktur der Beschäftigung in den weit überwiegend mit öffentlicher Förderung angesiedelten und erweiterten Betrieben gezeigt⁴⁾, daß

- sich die Zahl der Beschäftigten in den Ansiedlungsbetrieben in dem untersuchten Zeitraum zwar außerordentlich stark erhöht hat (nämlich um 240 Prozent zwischen Betriebsgründung und Erhebungszeitpunkt 1969) und daß der quantitative Beitrag der Förderung zur Entwicklung der Untersuchungsregion beträcht-

4) Vgl. Kohler, Hans/Reyher, Lutz: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte, in: MittAB 1/1975, S. 1 ff.

lich war (45 Prozent aller Industriebeschäftigten dieser Region waren in Ansiedlungsbetrieben tätig);

- die Qualität der Arbeitsplätze in diesen Betrieben jedoch auffällig schon hinter den ohnehin niedrigen Durchschnittswerten in dieser Region zurückblieb. (Mangels besserer Informationen wurde hier als grober Ausdruck für die jeweilige Qualifikationsstruktur der Arbeitsplätze die Gliederung nach Angestellten bzw. Facharbeitern einerseits und an- und ungelerten Arbeitern andererseits gewählt.) So stand z. B. einem Anteil der höher Qualifizierten (Angestellte und Facharbeiter) von rund 28 Prozent in den Ansiedlungsbetrieben ein entsprechender Wert von fast 46 Prozent in den übrigen Betrieben gegenüber. Andererseits lag der Anteil der an- und ungelerten Arbeiter in den geförderten Betrieben mit fast 70 Prozent weitaus höher als in den sonstigen Betrieben (50 Prozent). Dieser anhaltende Rückstand in der Struktur der Arbeitsplätze hängt eng zusammen mit der Struktur der Betriebe nach Betriebstypen: Vor allem ist der Anteil qualifizierter Tätigkeiten in Zweigbetrieben mit nur rund 17 Prozent beträchtlich niedriger als in Hauptbetrieben (hier: Betriebsneugründungen und -Verlagerungen) mit 34 Prozent. Auf Zweigbetriebe entfiel aber in dem hier untersuchten Gebiet ein beträchtlicher Teil aller Ansiedlungsbetriebe (rund 39 Prozent).

Hinzu kommt ein negativer Branchenstruktureffekt: Wirtschaftszweige, in denen die Qualifikationsstrukturen im gesamten Bundesgebiet unterdurchschnittlich sind, sind bei den Betriebsansiedlungen überdurchschnittlich stark vertreten⁵).

Diese verschiedenen strukturellen Nachteile bedingen obendrein einen weiteren, die größere Anfälligkeit bei Konjunkturabschwüngen: Einmal sind generell un- und angelernte Arbeitskräfte in der Regel stärker von Arbeitslosigkeit bedroht als qualifiziertere, zum anderen gilt dies auch für Zweigbetriebe gegenüber Hauptbetrieben. Dementsprechend ist auch die Arbeitslosigkeit in diesen Gebieten relativ höher als in anderen.

Ziele und Kriterien des öffentlichen Mitteleinsatzes

Sollen derartige Fehlentwicklungen in der Zukunft vermieden werden, dann bedarf es einmal einer der Intention des Gesetzgebers adäquateren Zielinterpretation und zum anderen einer entsprechenden politischen Praxis. Ansätze hierzu sind sichtbar.

So ist in jüngster Zeit in den Organen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eine ausdrückliche Betonung des Teilziels „Qualität der Arbeitsplätze“ unverkennbar. Künftig wird es nicht allein mehr darum gehen, mit beträchtlichem öffentlichem Mitteleinsatz Arbeitsplätze in förderungsbedürftigen Regionen zu schaffen, sondern „Arbeitsplätze mit Qualitätsindex“. Diese Zielsetzung bedarf der Konkretisierung, wobei Merkmale

5) Der Anteil der Angestellten und Facharbeiter an den Industriebeschäftigten der Ansiedlungsbetriebe Niederbayerns (August 1969: 28,2%) wäre um 5,6%-Punkte höher gewesen, wenn die Industriezweigstruktur der Beschäftigten dieser Betriebe der im Bundesdurchschnitt entsprochen hätte (Branchenstruktureffekt).

wie relative Kapitalintensität, Qualifikationsanforderungen und relatives Lohnniveau in Betracht kommen. In absehbarer Zukunft wird darüber hinaus ein gegenwärtig in der Entwicklung befindliches Verfahren zur Zwischen-Erfolgskontrolle die Realisierung des höhergesteckten Ziels überwachen.

Allerdings wird der Fortschritt auch hier seine Zeit brauchen; spektakuläre, kurzfristige Sprünge im Zielverständnis sind hier — teils aus durchaus verstehbaren Zielkonflikten heraus — kaum zu erhoffen. Ein „Leitfaden“ für die Fortentwicklung in dieser Richtung liegt bereits vor in Form eines umfassenden Katalogs arbeitsmarktpolitischer Kriterien, die vor allem der qualitativen Seite des Beschäftigungsziels im Arbeitsförderungsgesetz (§§ 1 und 2) entsprechend den Aspekten der Verbesserung der Beschäftigungsstruktur, der individuellen Risikominderung und der vollwertigen Beschäftigung Rechnung tragen⁶⁾.

Dieser Kriterienkanon ist voll operationalisiert, also anwendungsreif. Er enthält vor allem folgende Kriterien, nach denen Betriebe und Arbeitsplätze beurteilt werden sollten, die in dieser oder jener Form durch öffentlichen Mitteleinsatz gefördert werden könnten:

a) Kriterien, die primär der *Arbeitsplatzsicherheit* (individuelle Risikominderung) Rechnung tragen:

- Verhinderung bzw. *Auflockerung von MonoStrukturen*: keine Förderung von Betrieben in Wirtschaftszweigen, in denen bereits die Mehrzahl oder ein deutlich überwiegender Teil der Erwerbstätigen der Region beschäftigt sind.
- Keine Verstärkung und Erhaltung von *Struktur schwächen*: keine Förderung von Betrieben aus Wirtschaftszweigen, die infolge ökonomisch/technologischer Strukturwandels allgemein anhaltende und stark rückläufige Beschäftigtenentwicklung aufweisen.
- Verhinderung *saisonaler Arbeitslosigkeit*: keine Förderung von Betrieben, die starken saisonalen Schwankungen unterliegen, ohne über die Möglichkeit saisonaler Ausgleichsproduktion zu verfügen.
- Bevorzugung von *Hauptbetrieben* bzw. Hauptbetriebsneugründungen: Ausschluß von Zweigbetrieben mit erwiesener Beschäftigungsdiskontinuität und Konjunkturreagibilität.

b) Kriterien, die auf die *Erlangung und Erhaltung qualitativ hochwertiger Arbeitsplätze bzw. vollwertiger Beschäftigung* zielen:

- *Qualifikationsanforderungen* auf Arbeitsplätzen: Die Qualifikationsstruktur der neuzuschaffenden Arbeitsplätze sollte nicht ungünstiger sein als die im Bundesdurchschnitt des betreffenden Wirtschaftszweiges; Ausschluß von Be-

6) Vgl. Ernst, Angelika: Arbeitsmarktpolitische Prioritäten für die regionale Wirtschaftsförderung, in: MittAB 3/74, S. 222; außerdem auch Bundesanstalt für Arbeit: „Überlegungen . . .“ a.a.O., S. 93 ff.

etrieben, die auf Dauer mehr ungelernete Arbeitskräfte beschäftigen wollen als im Durchschnitt üblich.

- *Verhinderung von nichtqualifizierter Frauenbeschäftigung.*
- Schaffung von *technologisch hochwertigen Produktionskapazitäten*: Bevorzugung von Betrieben mit angemessenem technologischem Niveau und zumindest branchenüblicher Kapitalintensität als Grundlage für Produktivität und hohes Lohnniveau.
- *Hohes Lohnniveau*: Ausschluß von Betrieben und Arbeitsplätzen mit arbeitsplatz- oder branchenspezifisch niedrigem Lohnniveau.
- *Fortschrittliche Arbeitsbedingungen*: Bevorzugung von Betrieben, die im Hinblick auf Arbeitsorganisation, Belastungsniveau sowie Umgebungseinflüssen fortschrittlich zu nennen sind.

Dieser Kriterienkatalog ist einerseits ergänzungsbedürftig, namentlich im Hinblick auf spezifische Arbeitsplatzqualitäten und -modalitäten. Andererseits sind Situationen denkbar, in denen — etwa im Falle akuter, hoher Arbeitslosigkeit in Teilregionen — qualitative Aspekte der hier genannten Art vorübergehend und teilweise in den Hintergrund treten zugunsten der Schaffung neuer Arbeitsplätze überhaupt. Dies sollte jedoch die Ausnahme sein, denn nur die ständige Beachtung auch des qualitativen Beschäftigungsziels gewährleistet auf die Dauer ausgewogene und vollwertige Beschäftigungslagen in den Regionen. Kurzsichtige, den qualitativen Aspekt der Beschäftigungsstruktur vernachlässigende Orientierung enthält dagegen stets den Keim der nächsten Krise, wie die jüngere Erfahrung mit „Rucksack-Betrieben“ lehrt.

Strategisch wird mitunter auch ein vorübergehendes Abweichen von den gesetzten Maßstäben gerechtfertigt sein, wenn damit die verbindliche Auflage verbunden wird, sich innerhalb bestimmter Zeiträume mit gezielten betrieblichen Maßnahmen den qualitativen Standards anzunähern. Zu denken wäre hier z. B. an betriebliche und/oder überbetriebliche Maßnahmen zur Qualifizierung von Arbeitskräften.

Die politische Praxis bleibt noch weitgehend hinter den hier aufgezeigten Möglichkeiten, die eigene beschäftigungspolitische Zielsetzung auch auf diesem Wege zu realisieren, zurück.

Beispielgebend ist jedoch die Praxis der Bundesanstalt für Arbeit (BA): So wird z. B. die seit Februar 1974 angesichts der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage großzügiger angelegte Gewährung zinsloser Darlehen zur Eingliederung von Arbeitslosen, „deren Unterbringung aufgrund der regionalen und/oder sektoralen Strukturschwäche des für sie erreichbaren Arbeitsmarktes besonders erschwert ist“, ausdrücklich daran gebunden, daß „der Arbeitgeber neue und zusätzliche Arbeitsplätze schafft und zur Verfügung stellt in Betrieben, die geeignet sind,

insbesondere MonoStrukturen aufzulockern und sonstige Strukturschwächen zu beheben, konjunkturelle und saisonale Arbeitslosigkeit abzuschwächen, qualitativ hochwertige Beschäftigungsstrukturen zu schaffen, unterwertige Beschäftigung, z. B. der Frauen, zu verhindern oder abzulösen und zur Steigerung des „Pro-Kopf-Einkommens und der Produktivität beizutragen“⁷⁾. Zur Begründung wird angeführt: „Die geforderten betrieblichen Voraussetzungen beim Arbeitgeber sollen dabei u.a. eine Gewähr für den Bestand des Arbeitsplatzes... bieten“⁸⁾.“

Gleichermaßen sind die oben aufgeführten Kriterien ausdrücklicher Bestandteil der im Entwurf vorliegenden und vor der Einführung stehenden „Grundsätze für die Beteiligung der Bundesanstalt für Arbeit an der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“⁹⁾. Damit werden diese auf die Förderung der durchschnittlichen Arbeitsplatzqualität gerichteten Kriterien nicht nur zur Richtschnur für die finanzielle Beteiligung der BA an der „Gemeinschaftsaufgabe“¹⁰⁾, sondern sie bilden darüber hinaus auch die diesbezügliche Orientierungs- und Entscheidungshilfe der Dienststellen der BA im Rahmen ihrer gutachterlichen Tätigkeit für alle einzelnen Förderungsanträge innerhalb der „Gemeinschaftsaufgabe“.

Es bleibt zu hoffen, daß sich die Bundesanstalt für Arbeit insofern bald als Schrittmacher erweist, daß also andere Instanzen — Bund und Länder im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung, Mittelstandsförderung aus dem ERP-Sondervermögen usw. — diesem Beispiel folgen und damit auch ihren Beitrag leisten zur Realisierung des qualitativen Beschäftigungsziels des Gesetzgebers.

7) Runderlaß des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit an alle Dienststellen vom 14. 2. 1974, abgedruckt im Dienstblatt der BA Nr. 13, S. 283.

8) Runderlaß des Präsidenten der Bundesanstalt für Arbeit . . . , a.a.O., S. 284.

9) Vgl. Vorlage für die Sitzung des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit (BA) am 12. 9. 1973: Grundsätze — Rohentwurf — für die Beteiligung der BA an der Gemeinschaftsaufgabe »Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

10) Aufgrund fehlender Haushaltsmittel beteiligt sich die Bundesanstalt für Arbeit zur Zeit nicht an der Finanzierung der Aufgabe der Gemeinschaftsaufgabe. Sie hat jedoch einmal die Möglichkeit, ihre Förderkriterien im Unterausschuß für die regionale Wirtschaftsstruktur zur Diskussion zu stellen, zum anderen werden die Arbeitsämter bei vorliegenden Förderungsanträgen für Betriebsansiedlungen und -erweiterungen um eine arbeitsmarktpolitische Stellungnahme gebeten.