

Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Alternativen*

Dr. Günther Schmid, geboren 1942 in Konstanz, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie in Freiburg und Berlin, Assistent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, seit 1974 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin.

Arbeitsmarktpolitik und beschäftigungspolitische Maßnahmen

Arbeitsmarktpolitische Instrumente sind im Sinne einer integrierten Arbeitsmarktpolitik nicht ohne Bezugnahme auf beschäftigungspolitische Maßnahmen zu beurteilen. Daher trägt eine auf Vollbeschäftigung ausgerichtete Wirtschafts- und Finanzpolitik nach wie vor maßgeblich dazu bei, die Beschäftigungsrisiken auch der schwachen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt zu begrenzen¹. Globale Wachstumspolitik sieht sich jedoch seit Jahren systematischen Schranken ausgesetzt, die ihre Einsatzmöglichkeit begrenzen. Diese Schranken liegen vor allem in der Notwendigkeit der Inflationsbekämpfung, der Notwendigkeit zur Erreichung eines Gleichgewichts in der Zahlungsbilanz aufgrund wachsender Verflechtungen der nationalen Politiken, der Begrenzung natürlicher Ressourcen (einschließlich Wasser und saubere Luft) und der Marktsättigung bei zahlreichen standardisierten Massenprodukten.

Beschäftigungswirksame Nachfragesteigerung muß daher in Zukunft selektiver, d. h. in politisch bestimmten Bedarfsbereichen, gestaltet werden. Infolge systematischer Wachstumsgrenzen, eines mittelfristig wachsenden Erwerbspotentials, aber auch aus sozialpolitischen Gründen gewinnt eine angebotsorientierte Arbeitszeitreduktion und -flexibilisierung große Bedeutung. Angesichts der horizontal wie vertikal tiefgreifenden Strukturierung der Arbeitslosigkeit kann jedoch weniger denn je auf eine komplementäre zielgruppenorientierte Arbeitsmarktpolitik verzichtet werden. Darüber hinaus erfordert eine Erweiterung der arbeitsmarktpolitischen Funktionen neue Formen der Durchführung und Kontrolle, also institutionelle und strukturelle Reformen.

Eine integrierte Arbeitsmarktpolitik der 80er Jahre braucht also den kombinierten Einsatz von drei Strategien, die ich im folgenden skizzieren werde: eine *selektive*

* Vgl. den ersten Teil dieses Aufsatzes in: Gewerkschaftliche Monatshefte 2/1980, S. 94-102. 1 Vgl. in diesem Sinne auch Friedrich Buttler, „Geht die Arbeitsmarktpolitik an den Problemgruppen vorbei?“, in: Wirtschaftsdienst 1979/X, S. 495.

Beschäftigungspolitik, d. h. eine in Abstimmung mit der Wirtschafts- und Finanzpolitik selektiv eingesetzte Wachstumsstrategie, sowie eine in Abstimmung mit der Sozialpolitik elastische Arbeitszeitpolitik, die beide im Unterschied zur Globalsteuerung mit explizit beschäftigungs- und strukturpolitischen Zielsetzungen operieren; eine *gezielte Arbeitsmarktpolitik*, die sich mit speziellen Funktionsdefiziten des Arbeitsmarktes beschäftigt, Programme zur Behebung dieser Defizite entwickelt und gewissermaßen die Feinsteuerung integrierter Arbeitsmarktpolitik darstellt; eine *Arbeitsmarktstrukturpolitik*, die ordnungspolitische und institutionelle Probleme löst, also etwa auf die Arbeitsvertragsgestaltung, auf die institutionelle Interessenvertretung oder auf die Organisationsstruktur der Arbeitsverwaltung Einfluß nimmt.

Zur Strategie selektiver Beschäftigungspolitik

Selektive Beschäftigungspolitik hat drei Aufgaben zu erfüllen: Verstetigung der Produktion, Unterstützung des politisch wünschenswerten Strukturwandels und die volumenmäßige Abstimmung von Arbeitsangebot und -nachfrage. Die in der Situationsanalyse² festgestellte Polarisierung des Arbeitsmarktes wird um so ausgeprägter sein, je unsicherer die Wirtschaftslage ist. Eine notwendige, freilich nicht hinreichende Strategie zur Lösung dieses Problems ist daher die Verstetigung der Produktion. Diese muß sich nicht notwendigerweise in hohen Wachstumsraten ausdrücken. Entscheidend ist die Aussicht auf Verstetigung durch staatlichen Eingriff, sei es durch antizyklische Konjunkturpolitik, durch vorausschauende Strukturpolitik oder durch öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme.

Da es sich herausgestellt hat, daß globale Gegensteuerung zunehmend schwieriger geworden ist, sei es wegen der erhöhten Inflationsgefahr, sei es, weil wegen Rationalisierungsinvestitionen geradezu perverse Beschäftigungswirkungen erzielt wurden, scheint es erforderlich zu sein, die gesamtwirtschaftliche Steuerung in Zukunft stärker beschäftigungs- oder strukturpolitischen Kriterien zu unterwerfen. Denkbar sind selektive Konjunkturprogramme nach dem Muster des 16-Mrd.-Zukunftsinvestitionsprogramms, das überwiegend arbeitsintensive Infrastrukturproduktion fördert; bei konjunkturellen Einbrüchen (und nur dann) wären auch umfassende Lohnsubventionen für Zusatzbeschäftigung nach dem Vorschlag von Gösta Rehn vorstellbar³. Öffentliche Arbeitsbeschaffungsprogramme produktiver Art, d. h. solche, die latente Bedarfsbereiche fördern und Aussicht auf Dauerbeschäftigung bieten, könnten in stärkerem Maße als heute konjunkturstabilisierend eingreifen und damit auch Segmentierungstendenzen im Arbeitsmarkt nicht unerheblich

² Vgl. Schmid, Gewerkschaftliche Monatshefte, 2/80, S. 95-99.

³ Danach sollen nur zusätzliche oder vorgezogene Einstellungen gefördert werden, um gegenüber globaler Investitionsförderung einen wirksamen Beschäftigungseffekt zu garantieren. Vgl. z. B. Gösta Rehn, „Recent trends in western economies: Needs and methods for further development of manpower policy“, in: E. Ginzberg u. a., *Re-examining european manpower policies*, Washington 1976, S. 53—72.

abschwächen. In diese Richtung weist auch ein Teil des Sonderprogramms der Bundesregierung, das über ABM Beschäftigung im Bereich „Sozialer Dienste“ und „Soziale Infrastruktur“ fördert. Bei solchen Programmen ist allerdings darauf zu achten, daß befristete Arbeitsbeschaffung nicht zum Ersatz planmäßiger Ausweitung öffentlicher Dienstleistungen wird.

Wachstum, das durch selektive Beschäftigungspolitik gefördert wird, muß also nicht identisch mit „Wachstum der Konsumgüterproduktion herkömmlicher Art“ sein. Ein Wachstum des Sozialprodukts kann beispielsweise auch vorwiegend durch die Ausweitung der Dienstleistungs- und Infrastrukturbereiche (inklusive der Dienstleistungen innerhalb von Industrie, Handwerk und Baugewerbe) mit geringer Kapital- und Rohstoffintensität und niedrigen nachteiligen Folgewirkungen (Umweltverschmutzung) erzielt werden, die von ihren Sättigungsgrenzen noch weit entfernt sind. Nach Ansicht des DIW und der PROGNOSE AG bestehen auf diesen Gebieten noch erhebliche Wachstumsspielräume, deren Erschließung die Gesellschaft per saldo billiger käme als eine „Status-quo-Entwicklung“⁴. Eine derartig strukturpolitisch orientierte Beschäftigungspolitik würde einen Strukturwandel fördern, der sich ohnehin in allen bekannten Projektionen abzeichnet. Ein Strukturwandel in Richtung einer forschungs- und entwicklungsintensiven Wirtschaft mit einem hohen Dienstleistungsanteil hätte auch auf den gesamtwirtschaftlichen Arbeitskräftebedarf günstige Konsequenzen: infolge hoher Arbeitsintensität verlangsamt sich ceteris paribus der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsanstieg; das Wachstum kann demnach niedriger als in der Vergangenheit sein, um die aus dem Produktivitätsfortschritt resultierenden Freisetzungen von Arbeitskräften zu kompensieren⁵.

Eine Ausweitung von Dienstleistungen kann aber auch Voraussetzung für einen weiteren Produktivitätsanstieg in der Industrie sein, der aus Gründen internationaler Arbeitsteilung und Wettbewerbs voraussichtlich erforderlich sein wird. Hierbei ist vor allem an zwei Arten von „Vorleistungen“ zu denken: an eine Verbreiterung und Verbesserung der beruflichen Grundausbildung (Qualifikationsinput) und an Forschungs-, Planungs- und Beratungskapazitäten für kleine und mittlere Betriebe, aber auch für private Haushalte (z. B. Technologie-, Energie-, Rechts- und Organisationsberatung). Vor allem die zuletzt genannten Funktionen können langfristig auf privater Basis oder durch kostendeckende Gebühren organisiert und finanziert werden, ohne den öffentlichen Haushalt zusätzlich zu belasten.

4 Vgl. Zur Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 28/77 vom 14. 7. 1977; Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht 13/79 vom 29. 3. 1979. Vgl. Prognos-AG (D. Schröder, I. Weidig u. a.): Potentielle und strukturelle Ungleichgewichte zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990, Basel, Dezember 1976; Prognos-AG (H. Brown, K. Ekkerle, K. Masuhr, I. Weidig): Längerfristige Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland und Baden-Württemberg sowie Handlungsmöglichkeiten zur Sicherung der Vollbeschäftigung und des Wirtschaftswachstums, Basel, August 1978.

5 Vgl. Wolfgang Klauer, „Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven“, in: Wirtschaftsdienst 1979, X, S. 503/4.

Ein weiteres Beispiel soll zeigen, wo „Wachstumsnischen“ selektiver Beschäftigungspolitik vorhanden sind. Durch zunehmende Auflösung des traditionellen Familienverbandes werden Funktionen, die bisher in der Familie bewältigt wurden, „freigesetzt“, ohne daß sie vollständig vom Markt aufgegriffen, geschweige denn gelöst werden. Es sind dies vor allem Pflege-, Betreuungs- und Sozialisationsfunktionen. Durch die Auflösung stabiler Identitätsstrukturen entstehen zusätzlich Probleme sozialer und psychologischer Art, deren Nichtbewältigung sich in Kriminalität und Verhaltensstörung ausdrückt. Latent besteht also ein außerordentliches Potential zusätzlicher Beschäftigung für soziale, psychologische und medizinische Versorgung. Die Schule gewinnt dabei eine über die unmittelbare Ausbildung hinausgehende Bedeutung. Entsprechend wäre aber die Personalausstattung der Schulen zu verbessern. Wie ungenügend diese ist, zeigt die Quote jener Hauptschüler, die keinen Abschluß erreichen und später mit entsprechenden Schwierigkeiten kämpfen, in den Arbeitsmarkt integriert zu werden. Die Abbruchquote liegt derzeit bei 15-20 %. Prognos hat in der oben schon erwähnten Studie die Konsequenz genannt: die Lehrer/Schüler-Relation in der Klasse muß drastisch gesenkt werden - im Vorschulbereich auf eins zu fünfzehn, in den Schulen auf fünfzehn bis zwanzig Schüler je Lehrer. Der Ausbau des Bildungssystems im weitesten Sinne — Kindergarten, Schule und psychologische Betreuung - könnte nach Ansicht von Prognos zusätzlich 270 000 Erwerbswilligen einen Arbeitsplatz vermitteln; dies käme verständlicherweise vor allem Frauen zugute⁶.

Die bestechende Brillanz, mit der die Strategie selektiver Wachstumspolitik oft vorgetragen wird, sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß auch eine selektiv nachfrageorientierte Politik ihre Grenzen hat. Abgesehen davon, daß eine derartige Politik einen höheren Abstimmungs- und Koordinationsbedarf voraussetzt und auch zahlreiche, historisch eingefahrene Entscheidungsstrukturen berührt, muß die Expansion höherwertiger Güter- und Dienstleistungen durch Produktivitätsfortschritte in den Sektoren der Basisgüter erwirtschaftet werden. An diesem grundlegenden ökonomischen Zusammenhang führt kein Weg vorbei. Aus diesen, aber auch aus zahlreichen anderen Gründen verliert eine angebotsorientierte Arbeitszeitpolitik in Richtung weiterer Arbeitszeitreduktion, aber auch in Richtung weiterer Arbeitszeitflexibilisierung nicht an Bedeutung, eher im Gegenteil.

Drei Gründe sprechen für die große Bedeutung elastischer Arbeitszeitpolitik: die Intensivierung der Arbeit hat weiter zugenommen; so deuten die erschreckend steigenden Zahlen vorzeitiger Erwerbsunfähigkeit auf einen erhöhten Verschleiß der Arbeitskraft; auf systematische Wachstumsgrenzen (u. a. auch wegen erhöhter Inflationsgefahr) wurde oben schon hingewiesen, so daß es mittelfristig zumindest

⁶ Andere „Wachstumsnischen“ im Zusammenhang mit selektiver Beschäftigungspolitik können hier nur am Rande und ohne Anspruch auf Vollständigkeit erwähnt werden: Verbesserung der Energienutzung, Verbesserung des Wohnumfeldes, Wohnungsmodernisierung und Stadterneuerung, behindertengerechte Verkehrsinfrastruktur (z. B. Absenken von Bürgersteigen), Jugendheime und -Zentren, ambulante Alten- und Behindertenpflege.

schwer denkbar ist, das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit ohne die Strategie der Angebotsreduzierung ausreichend zu senken; schließlich und langfristig vielleicht am bedeutungsvollsten erfordert die weitere Befreiung der Frau aus ihrer kulturell fest zugeschriebenen Hausfrauenrolle eine flexible Arbeitszeitorganisation, um partnerschaftliche Familienstrukturen zu ermöglichen.

Eine weitere Arbeitszeitreduzierung, insbesondere aber eine flexible Arbeitszeitpolitik mit variablen Teilzeitformen oder variablen Formen der Lebensarbeitszeit werden zentrale Aufgabe mittelfristiger Arbeitsmarktpolitik sein. Ein Großteil der Zuständigkeit für arbeitszeitorientierte Maßnahmen fällt sicherlich den Tarifpartnern zu, und selbstverständlich sollen diese auch von ihnen geordnet und nicht etwa durch den Staat verordnet werden. Mertens und Reyher z. B. verweisen aber mit Recht darauf, daß eine Reihe von möglichen Maßnahmen (Überstundenregelung, Arbeitszeitordnung, Ruhestandsgrenze, Bildungszeit) gesetzlicher und damit gesamtpolitischer Zuständigkeit unterliegt⁷.

Zur Strategie gezielter Arbeitsmarktpolitik

Vollbeschäftigungspolitik im Rahmen der Wirtschafts- und Finanzpolitik einschließlich der damit eng zu verzahnenden selektiven Beschäftigungspolitik werden spezifische Funktionsdefizite des Arbeitsmarktes allein nicht lösen können. Maßnahmen gezielter Arbeitsmarktpolitik werden weiterhin erforderlich sein; sie werden sogar eher an Bedeutung gewinnen, nicht zuletzt als Nebenwirkung erfolgreicher selektiver Beschäftigungspolitik. Eine Förderung des Strukturwandels wird gleichzeitig regionale und berufliche Anpassungsprobleme schaffen, die durch ein elastisches Weiterbildungssystem zu lösen sind. Dabei sind Tendenzen absehbar, die eine Modifizierung des bisherigen Fortbildungssystems verlangen.

Steigende Kapitalintensität und zunehmende Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital erhöhen den relativen Anteil der Fixkosten. Die tariflich zugesicherte bzw. die durch Kündigungsschutz gestützte Beschäftigungsgarantie nimmt ebenfalls zu: Allein im Zeitraum von 1974 bis 1977 stieg der Anteil der Arbeitnehmer, bei denen nach Tarifvertrag eine ordentliche Kündigung ausgeschlossen war, von 32 auf 50 %. Daraus folgt in der Tendenz: die innerbetrieblichen Anpassungskosten werden gegenüber den zwischenbetrieblichen Anpassungskosten geringer⁸. In anderen Worten: es mehren sich die Fälle, in denen betriebliche Umstrukturierun-

⁷ Dieter Mertens/Lutz Reyher, „Zum Beschäftigungsproblem in den nächsten Jahren“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1/1977, S. 11/12; zur vorrangigen Bedeutung von Arbeitszeitpolitik vgl. u. a. auch Eugen Loderer, „Strukturelle Arbeitslosigkeit durch technologischen Wandel“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 7/1977, S. 415 f. und zahlreiche Beiträge von Bernhard Teriet vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, u. a. G. Kiesau, B. Teriet, „Flexible Lebensplanung durch individuelle Wahlmöglichkeiten in den Lebensbereichen“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 11/1975, S. 686 ff.; vgl. auch den guten Überblick in Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, a.a.O., S. 97 ff.

⁸ Vgl. ausführlicher dazu Werner Sengenberger, Arbeitsmarktstruktur. Ansätze zu einem Modell des segmentierten Arbeitsmarktes, Frankfurt a. M. 1975.

gen gegenüber kompletten Stilllegungen billiger werden, bzw. interne Arbeitskräftemobilität effektiver wird als externe. Mobilitätserzwingende Arbeitslosigkeit wird so auch aus volkswirtschaftlichen Gründen zu einem „Konzept aus der Mottenkiste“.

Daraus folgt als Strategie gezielter Arbeitsmarktpolitik, in verstärktem Maße innerbetriebliche Mobilität und Flexibilität zu fördern. Diese Förderung sollte selbstverständlich an erforderliche Umstrukturierungen gebunden sein und nur in Abstimmung mit Gewerkschaften und Betriebsräten durchgeführt werden; ferner ist der Nachweis zu erbringen, daß der Betrieb Umschulung und Fortbildung nicht aus eigener Kraft finanzieren kann, oder es muß ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse vorhanden sein. Denkbar ist auch, arbeitsplatzhalternde Maßnahmen wie Kurzarbeit mit inner- oder außerbetrieblicher Fortbildung und Umschulung zu verbinden, um den stabilisierenden Effekt dieses Instruments zu stärken. Dies gilt in Fällen, wo Kurzarbeit offensichtlich mit Anpassungsproblemen umfassender Art verbunden ist und dementsprechend auch längerfristig angesetzt werden muß⁹.

Eine besonders schwere Aufgabe gezielter Arbeitsmarktpolitik ist die Wiedereingliederung von Arbeitslosen mit gesundheitlichen, psychologischen, qualifikations- oder verhaltensbedingten Handicaps. In diesem Bereich hat die Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen Jahren die stärksten Steigerungsraten aufzuweisen, und die Bedenken gegen die Wirksamkeit der entsprechenden Maßnahmen sind groß und verbreitet. Zunächst ist zu hoffen, daß mit den oben erwähnten Maßnahmen der Arbeitsplätze-schaffung und -erhaltung der Zustrom schwervermittelbarer Arbeitssuchender reduziert wird. Das besondere Problem der Wiedereingliederung liegt darin begründet, daß die benachteiligenden Merkmale oft gemeinsam auftreten, d. h., ein Handicap zieht meist das andere nach sich. Genau hierin liegt aber der Punkt, an dem eine Verbesserung des vorhandenen Instrumentariums ansetzen sollte.

Die wichtigsten Instrumente in diesem Zusammenhang sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und die Eingliederungsbeihilfen. Für beide Maßnahmen liegen vorläufige qualitative und quantitative Erfolgskontrollen vor¹⁰, die erste Orientierungshilfen bieten. Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zeichnet sich ab, daß die Zielgruppen „ältere Arbeitnehmer“, „längerfristig Arbeitslose“, „Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen“ sowie „Frauen“ vor allem in Projekten des tertiären Sektors beschäftigungswirksam erreicht werden. „Erfolge“ sind allerdings gerade in diesem Bereich sehr zwiespältig zu beurteilen: einerseits wächst mit dem Er-

⁹ Zur Wirkung von Kurzarbeit und ausführlicher zu diesem Vorschlag vgl. Günther Schmid und Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik, IIM/dp 79-55, Berlin 1979 (Discussion paper des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung); Veröffentlichung in Vorbereitung.

¹⁰ Vgl. Eugen Spitznagel, „Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM)“, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2/1979, S. 198-216; Günther Schmid und Klaus Semlinger, a.a.O., vor allem S. 76-86, S. 149-170, S. 222-235.

folg die Gefahr der Umschichtung regulärer öffentlicher Dienstleistungen auf ABM, andererseits droht die Gefahr, daß mit ABM Beschäftigte zweiter Klasse erzeugt werden (Konzentration auf minderwertige Tätigkeiten, arbeitsrechtlich schlechtere Absicherung). Es ist daher zu begrüßen, daß neuerdings immer stärkeres Gewicht auf die strukturpolitische Zielsetzung und auf die Schaffung von Dauer arbeitsplätzen gelegt wird. ABM kann vor allem im Bereich höherwertiger Dienstleistungen dazu dienen, Modellversuche und Risiken zu finanzieren, um so Anlaufschwierigkeiten zu beseitigen oder zu mildern und damit die Chancen zu erhöhen, daß vorübergehend geförderte Aktivitäten nach Beendigung der Maßnahme durch den Träger auf Dauer weitergeführt werden. Diese Neuorientierung hat allerdings zwei Folgen: erstens werden an das Management solcher Maßnahmen extrem hohe Anforderungen gestellt, welche die Arbeitsverwaltung mit ihrer jetzigen Struktur vermutlich überfordern werden¹¹; zweitens steht diese Neuorientierung voraussichtlich im Zielkonflikt mit der traditionellen Problemgruppenorientierung von ABM, weil derartig strukturpolitisch orientierte Projekte Qualifikationsprofile erfordern, denen das Arbeitslosenprofil nur teilweise entsprechen wird. Eine vordringliche gewerkschaftliche Aufgabe bleibt es, auf eine Verbesserung der arbeitsrechtlichen Stellung von Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu drängen.

In die Wiedereingliederung von schwervermittelbaren Arbeitslosen fließt zur Zeit jährlich etwa 1/2 Mrd. DM, und pro Eingliederungsfall wird tendenziell immer mehr ausgegeben (Drogeneffekt). 1974 wurde im Durchschnitt nur einer von 100 Arbeitslosen über Eingliederungsbeihilfe auf einen Dauerarbeitsplatz vermittelt, 1978 waren es im Durchschnitt 9%, die nur noch über einen Lohnkostenzuschuß vermittelt werden konnten. Qualitative wie quantitative Erfolgskontrollen erbrachten Hinweise auf erhebliche Mitnehmereffekte. Signifikante Beschäftigungswirkungen ergaben sich nur bei älteren und längerfristigen Arbeitslosen; beide Gruppen sind aber im Vergleich zu ihrem Arbeitslosenanteil und entgegen der eigentlichen Zielsetzung dieses Instruments unterrepräsentiert. Auch wenn die bisherigen Wirkungsanalysen zurückhaltend zu interpretieren sind, lassen sich folgende politischen Schlußfolgerungen ziehen¹²:

- Bei schweren Problemfällen reichen finanzielle Zuschüsse allein nicht aus; da sich die benachteiligenden Merkmale in der Regel häufen, sind neben dem finanziellen Ausgleich vorbereitende Maßnahmen (z. B. Trainingsprogramme) und/oder begleitende Maßnahmen (psychologische, soziale und technische Beratung und Betreuung) erforderlich.

- Insbesondere bei der Vermittlungsarbeit für Problemgruppen des Arbeitsmarktes macht es sich bemerkbar, daß die Arbeitsverwaltung nur unzureichend über

11 Die Begleitforschung zu dem jetzt laufenden Sonderprogramm der Bundesregierung wird vor allem zu diesem Punkt wichtige Resultate erbringen.

12 Ausführlicher zu diesen Vorschlägen vgl. Günther Schmid und Klaus Semlinger, a.a.O., S. 222 ff.

beschäftigungsdienliche Servicefunktionen verfügt. Lokale Trainingszentren, die über vielfach spezialisierte Dienstleistungen verfügen und eng mit der Arbeitsverwaltung zusammenarbeiten, könnten hier eine entscheidende Verbesserung bringen. Diese Verbindung von Arbeitsverwaltung und Trainingszentren sollte durch Vermittler des Arbeitsamtes gesichert werden, die sich besonders der Problematik schwervermittelbarer Arbeitsloser annehmen. Sie sollten einerseits Anregungen für Trainingsprogramme geben, andererseits versuchen, schon aus dem Training heraus zu vermitteln. Die Ausbilder der Trainingszentren könnten dann während der anschließenden Eingliederungsmaßnahme Betreuungsfunktionen ausüben. Die Trainingszentren könnten u. U. teilweise selbst Arbeitgeberfunktionen übernehmen, um für Problemgruppen zeitweise einen „geschützten Arbeitsbereich“ anzubieten, aus dem dann nach entsprechender Vorbereitung vermittelt werden kann.

- Wenn diese Voraussetzungen gegeben sind, dann könnte man auch an eine flexiblere Handhabung der finanziellen Anreize denken, d. h., es müssen echte Anreize geschaffen werden, um Arbeitgeber zu veranlassen, schwervermittelbare Arbeitslose einzustellen. Die bisherige Politik war zu sehr am Ausgleich von Schäden, Einkommensverlusten und anderen Kosten orientiert und zu wenig am Zweck. Eine Verbesserung in dieser Richtung wäre eine Abkehr von der prozentualen Bemessung der Zuschüsse in Abhängigkeit vom Tariflohn, und statt dessen eine Pauschalfinanzierung, die in zweifacher Weise flexibler zu handhaben wäre: Der Zuschuß muß stärker am individuellen Problemfall und an der tatsächlichen Eingliederungsleistung des Arbeitgebers bemessen werden, und die Finanzierung sollte um die Möglichkeit erleichtert werden, den Betrag in einer Summe zu Beginn der Förderung auszubezahlen, um die Liquidität des Unternehmens zu fördern. Eine Pauschalfinanzierung wäre auch verwaltungstechnisch weniger aufwendig als die bisherige Praxis.

- Eine solche Flexibilisierung muß allerdings, um Mißbräuche einzuschränken, durch eine stärkere Kontrolle begleitet werden. Es ist dabei weniger an Mißbrauchskontrolle durch Verstärkung der Sanktionen, sondern an Kontrolle durch Selbststeuerung und Schaffung von Verhandlungssystemen zu denken. Kündigungen während einer bezuschußten Maßnahme sollten z. B. nur im Einvernehmen mit Betriebsräten und der Arbeitsverwaltung möglich sein. Nach schwedischem Vorbild könnten in größeren Betrieben Anpassungsgruppen eingerichtet werden; das sind paritätisch besetzte Gruppen (Vertreter der Arbeitsverwaltung, der Gewerkschaft, des Betriebes), denen die Betreuung von älteren und behinderten Personen und auch die aktive Neurekrutierung aus diesen Gruppen obliegt. Diese Gruppen stellen ein wichtiges Bindeglied zwischen Verwaltung und Betrieb dar. Sie sind die sichtbaren Ansprechorgane für alle Beteiligten (Verwaltung, Betrieb, Betroffene, bzw. Politikadressaten), und setzen trockenes Gesetzes- oder Verordnungswerk in lebendige Wirklichkeit um.

Der letzte Punkt weist auf den Zusammenhang von Arbeitsprozessen und persönlich benachteiligenden Merkmalen hin: die oben erwähnten Handicaps sind ja häufig erst Folgen von Arbeitsprozessen, so daß eine Arbeitsschutzpolitik zur Vermeidung von erwerbsmindernden Schäden mindestens ebenso wichtig ist wie nachträgliche Rehabilitationsmaßnahmen im weitesten Sinne¹³. Die Verstärkung betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretung im oben erwähnten Sinne ist eine wichtige Voraussetzung für eine derartige präventive Arbeitsschutzpolitik. Damit sind wir schon auf der dritten strategischen Ebene integrierter Arbeitsmarktpolitik angelangt, der Arbeitsmarktstrukturpolitik.

Zur Strategie einer Arbeitsmarktstrukturpolitik

Die Verstärkung präventiver und gestaltender Arbeitsmarktpolitik muß durch eine Reform der Organisation und Durchführung dieser Politik begleitet werden. Eine entsprechende Arbeitsmarktstrukturpolitik stellt die schwierigste Aufgabe im kommenden Jahrzehnt dar. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Zum einen werden durch eine solche Politik Entscheidungsverhältnisse und damit politische Interessen berührt, zum anderen wissen wir in diesem äußerst komplizierten Handlungsfeld der Politik am wenigsten. Mit Sicherheit wissen wir allerdings, daß jede institutionelle Änderung nur langfristig wirksam ist, weil sie Verhaltensänderungen und schwerfällige Lernprozesse erfordert. In diesem Politikfeld hängen die Trauben also besonders hoch, und die Realisierungschancen sind entsprechend niedrig. Andererseits sind langfristige und anhaltende Erfolge präventiver Arbeitsmarktpolitik nur durch institutionelle Reformen garantiert, und langfristig zahlen sich solche Reformen oft besser aus als finanziell aufwendige Ad-hoc-Programme.

Eine Arbeitsmarktstrukturpolitik in den 80er Jahren wird vor allem folgende Probleme zu lösen haben: 1. eine partielle interne Reorganisation der Arbeitsverwaltung, 2. eine Reform der lokalen Implementationsstruktur und 3. eine Reform der Finanzierungsstruktur. In diesem Rahmen, vor allem aber auf Grund mangelnder wissenschaftlicher Vorarbeit, können diese Probleme und mögliche Problemlösungen nur kurz angedeutet werden:

1. Nicht nur das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik muß variabler und offener gestaltet werden (Zweckprogrammierung), das Handlungssystem selbst muß reaktionsschneller und treffsicherer gemacht werden. Bei der Durchführung der „aktiven“ Formen der Arbeitsmarktpolitik haben die Vermittler und Arbeitsberater in der Arbeitsverwaltung eine Schlüsselrolle. Mehrere Analysen haben ergeben, daß die Vermittlungs- und Beratungsabteilungen zu stark mit funktionsfremden Aufgaben belastet sind, etwa durch Kontroll- und Abwicklungsaufgaben im Zusammenhang mit den versicherungsrechtlichen Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes. Obwohl dieser neuralgische Punkt schon seit längerem gesehen wird und

¹³ Vgl. auch Buttlar, a.a.O., S. 495.

organisatorische Ansätze erkennbar sind, ist diesem Problem mittelfristig noch stärkere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Eine entsprechende Vereinfachung des Förderungsrechts wäre parallel zu solchen organisationsinternen Reformen zu verfolgen.

2. Eine solcherart „offene“ Politik ist natürlich erhöhten Risiken ausgesetzt. Sie provoziert geradezu Mitnehmer- und Drogeneffekte, wenn sie nicht sorgfältig dagegen abgesichert wird. Ohne Kontrollmechanismen wird man deshalb auch hier nicht auskommen können. Dabei ist allerdings weniger an bürokratische, sondern an politische Kontrollmechanismen zu denken. Diese könnten beispielsweise darin bestehen, die Selbstverwaltungsgremien der Arbeitsämter aufzuwerten (was mit der 5. AFG-Novelle teilweise geschehen ist) und in ihren Kompetenzen zu stärken, wobei gleichzeitig der Arbeitsamtdirektor eine stärker politisch orientierte Stellung erhalten sollte. Die lokale Implementationsstruktur muß also größere Flexibilitätsspielräume erhalten, und es müssen Organisationsformen gefunden werden, die eine bessere Abstimmung betrieblicher und lokaler bzw. kommunaler, regionaler und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erlauben.

3. Schließlich ist langfristig an eine Reorganisation der Finanzierungsstruktur zu denken. Die Finanzierungsfrage ist nicht nur interessant unter dem Gesichtspunkt einer ausreichenden Alimentation der Arbeitsmarktpolitik. Die Finanzierung beeinflusst neben dem „Steuerungsumfang“ auch die „Steuerungsart“. Die Kopplung eines Großteils der deutschen Arbeitsmarktpolitik an den Versicherungsfonds der Arbeitslosen impliziert eine rechtlich durchprogrammierte Steuerung, die Wechselfällen und Differenzierungen im Arbeitsmarkt gegenüber inflexibel ist. Die Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik finanziert sich daher weitestgehend durch einen Versicherungsfonds und Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Das Solidarprinzip und das Versicherungsprinzip setzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik aber Grenzen, z. B. durch strikte verteilungspolitische Neutralität. Arbeitsmarktpolitik als Verknüpfung von sozialpolitischen Überlegungen mit wirtschafts- und strukturpolitischen Steuerungszwecken erfordert eine Kombination unterschiedlicher Finanzierungsformen. Eine Lösung erscheint möglich in einem Modell, das Kompensation (Schadensregulierung in Form von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) aus dem Versicherungsfonds finanziert, aktive Arbeitsmarktpolitik aber aus dem allgemeinen Steueraufkommen -z. B. analog zur Konjunkturpolitik.