

## **Aktive Arbeitsmarktpolitik als Element eines mittelfristigen Beschäftigungsprogramms**

---

Dr. Günther Schmid, geboren 1942 in Konstanz, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie in Freiburg und Berlin, 1970 - 1974 Assistent am Fachbereich Politische Wissenschaft der Freien Universität Berlin, seit 1974 Wissenschaftlicher Mitarbeiter und stellvertretender Direktor am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin.

### **Effizienz der Arbeitsmarktpolitik besser als ihr Ruf**

Angesichts der Massenarbeitslosigkeit wenden sich die Blicke mit Recht auf eine beschäftigungsorientierte Wirtschafts- und Strukturpolitik, von denen der zentrale Beitrag zur Lösung des globalen Beschäftigungsdefizits zu erwarten ist. Die Arbeitsmarktpolitik gerät dabei zu Unrecht an den Rand der Aufmerksamkeit. Effizienzanalysen und ausländische Erfahrungen zeigen jedoch, daß eine aktive Arbeitsmarktpolitik einen wesentlich stärkeren Beitrag zur Lösung der mittelfristigen Beschäftigungsprobleme leisten kann als gemeinhin angenommen wird. Im folgenden soll gezeigt werden, daß die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik besser als ihr Ruf ist und noch genügend Handlungsspielraum für ihren wirkungsvollen Einsatz besteht; Voraussetzung für eine Realisierung dieses Spielraumes ist allerdings ein weiterer Ausbau der Infrastruktur und eine Umorientierung einiger Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik.

### **Die Expansion aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik**

Im Jahre 1965 verausgabte die Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1,6 Mrd. DM, das waren 0,35 % des Bruttosozialprodukts (BSP); im Jahre 1980 waren es schon 22,8

Mrd. DM bzw. 1,5 % des BSP. Während in diesem Zeitraum von 15 Jahren das BSP nominal um 227 % anstieg, kletterten die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik um 1311%. Diese Entwicklung ist nur zum Teil auf die Arbeitslosengelder zurückzuführen, die infolge der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage zu zahlen waren. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik, d. h. Ausgaben für Vorbeugung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, haben mit diesem Wachstumstempo nahezu Schritt gehalten: Sie stiegen von knapp 1 Mrd. DM 1965 auf 11 Mrd. DM im Jahre 1980, nominal also um gut 1047%.

Neben der allgemeinen Ausgabensteigerung hat sich auch die Struktur der Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik geändert: Während in den sechziger Jahren noch die Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft dominierten, gewannen in den siebziger Jahren zunächst die berufliche Weiterbildung, dann mit verschlechternder Arbeitsmarktlage Kurzarbeit, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Eingliederungsbeihilfen (Lohnkostenzuschüsse) für strukturell benachteiligte Erwerbspersonen an Bedeutung (Tabelle 1).

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

#### Zur Effizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik

Die Messung der Effizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik entzieht sich aus verschiedenen Gründen rein objektiven Maßstäben. Ökonomisch strenge Kriterien würden voraussetzen, daß Nutzen und Kosten vollständig *und* mit einem einheitlichen Maßstab (z.B. Geldeinheiten) gemessen werden können. Ebenso müßten die Opportunitätskosten, d. h. die Kosten alternativer Maßnahmen bekannt sein. Das ist für die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ausnahmslos nicht möglich. In den meisten Fällen können die Kosten zwar ziemlich eindeutig bestimmt werden; die Nutzen und erst recht die Nutzen-/Kostenvergleiche mit alternativen Maßnahmen entziehen sich jedoch einer genauen Messung. Zum einen ist es die Vielfalt der Zielsetzungen: Nicht nur ein hoher Beschäftigungsstand ist zu erzielen, sondern es

Tabelle 1:  
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik 1965–1980

Jahr	Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Mio DM		Ausgaben für Aktive Arbeitsmarktpolitik in Mio DM		Ausgaben für Berufl. Fortbildung und Umschulung nach §§ 41–50 AFG in Mio DM		Ausgaben für Eingliederungsbeihilfen nach § 54 AFG in Mio DM		Ausgaben für Kurzarbeitergeld nach §§ 63–73 AFG in Mio DM		Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmassnahmen nach §§ 91–96 AFG in Mio DM	
	absolut	in % von 1	absolut	in % von 2	absolut	in % von 2	absolut	in % von 2	absolut	in % von 2	absolut	in % von 2
1965	1 618	59	1	0	k.A.	k.A.	1	0	1	0	5	1
1967	3 206	35	70	6	k.A.	k.A.	206	18	10	18	10	1
1970	3 927	70	590	22	10	0	12	0	14	0	14	1
1973	6 849	66	1 582	35	9	0	74	2	24	2	24	1
1975	18 053	44	2 588	33	100	1	2 207	28	137	28	137	2
1977	15 780	41	1 200	19	266	4	594	9	847	9	847	13
1980	22 832	48	2 483	23	574	5	471	4	1 368	4	1 368	12

1 Inklusive Bundesmittel für Arbeitslosenhilfe, Sonderprogramme u. ä.

2 Alle Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit (inkl. Bundesmittel) mit Ausnahme von:

Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Konkursausfallgeld (seit 1974), 50 % der von der Bundesanstalt ausgewiesenen Kosten für Durchführung der Fachaufgaben (Annahme: 50 % sind für aktive Maßnahmen wie Vermittlung und Beratung zu veranschlagen), die von der BA ausgewiesenen „Sonstigen Ausgaben“.

4 k. A. = bis 1970 nicht getrennt ausgewiesen

6 inklusive Bundes- und Sonderprogrammmittel

Nicht aufgeschlüsselt sind hier die Ausgaben für Berufliche Ausbildung, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme soweit nicht Eingliederungsbeihilfen, Rehabilitation, Schlechtwetter- und Wintergeld sowie sonstige Maßnahmen zur Förderung der Bauwirtschaft.

Quelle: ANBA, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen.

sollen auch Fähigkeiten und Neigung, gerechte Einkommensverteilung, Stabilität oder familienpolitische Erwägungen berücksichtigt werden. Andererseits sind Nebenwirkungen wie Verdrängung, Rotationsarbeitslosigkeit, Mitnehmer- und Drogeneffekte<sup>1</sup> schwer festzustellen, und die Opportunitätskosten sind ebenfalls nicht vollständig bekannt. Zum zweiten ist die Zuordnung von Ursache (politischer Intervention) und Wirkung meistens nicht eindeutig klärbar, weil viele Einflußfaktoren gleichzeitig und oft wechselwirkend existieren und Effekte über Umwege erst mit zeitlicher Verzögerung sichtbar werden.

Wir müssen uns deshalb mit einem pragmatischen und ungenauen Effizienzbegriff begnügen: Eine Arbeitsmarktpolitik ist als effizient zu bezeichnen, wenn sie ihre Ziele im Vergleich zu anderen Instrumenten mit möglichst geringem Aufwand erreicht und möglichst wenig Nebenziele verletzt; Zielerreichung, Nebenwirkungen sowie die Zuordnung von Ursache und Wirkung sind meist nur in Annäherung bestimmbar. Wichtiger als Meßgenauigkeit ist die Einbeziehung aller Zieldimensionen und Nebenwirkungen. Beim derzeitigen Stand der Forschung muß sich die Analyse auf die Sammlung möglichst vieler Indizien und auf plausible Überlegungen beschränken; normativ unterschiedliche Wertungen einzelner Ergebnisse sind dabei unvermeidlich.

Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik muß also unter mehreren, mindestens jedoch unter folgenden Zielfunktionen beurteilt werden: Inwieweit werden Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten (*Beschäftigungswirkung*)? Inwieweit ist bei unvermeidlichem Arbeitsplatzverlust das Einkommen gesichert (*soziale Sicherungswirkung*)! Sind die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital wirkungsvoll eingesetzt oder werden strukturell überflüssige Arbeitsplätze künstlich am Leben erhalten (*Allokationswirkung*)! Werden die Erwerbs- und Einkommenschancen benachteiligter Personen verbessert (*Verteilungswirkung*)! Inwieweit werden Minderheiten in den Arbeitsmarkt integriert (*Soziale Integrationswirkung*)! Inwieweit sind individuelle Wahlfreiheit, Selbst- und Mitbestimmung der Arbeitsbedingungen garantiert (*gesellschaftspolitische Wirkung*)!

Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik unter diesen komplexen, zum Teil sich sogar widerstreitenden Gesichtspunkten ausführlich zu würdigen; hier können nur die wichtigsten Resultate verfügbarer Wirkungsanalysen wiedergegeben werden.<sup>2</sup> Tabelle 2 enthält eine Synopse der

---

1 Durch Gewöhnung — das gilt vor allem für Lohnsubventionen — müssen immer mehr Mittel zur Erreichung derselben Wirkung eingesetzt werden; vgl. u. a. Günther Schmid, *Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes*, Berlin 1980, Internationales Institut für Management (IIM/dp 80-40) S. 129.

2 Ausführlicher dazu vgl. Günther Schmid, *zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor*, Berlin 1982, Internationales Institut für Management (IIM/LMP 82-3); zu Ergebnissen der Wirkungsforschung vgl. auch H. 3/1981 der Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Tabelle 2:  
Entlastungswirkung und Kosten je vermiedenem Arbeitslosen von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (berufliche Weiterbildung, Eingliederungsbefehle, Kurzarbeit und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) 1974–1980

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Entlastungswirkung <sup>1</sup> in 1000							
a) Berufliche Weiterbildung	79	93	76	54	52	60	70
b) Eingliederungsbefehle	3	10	15	26	24	22	16
c) Kurzarbeit	48	147	63	36	33	19	30
d) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	6	30	58	61	77	75	59
Summe Entlastungswirkung	132	280	212	177	186	176	175
Kosten je vermiedenem Arbeitslosen <sup>2</sup> in DM zu Preisen 1975							
a) berufliche Weiterbildung	25712	27825	24196	20350	21116	27448	29070
b) Eingliederungsbefehle	6003	10000	11889	9467	17214	24221	29406
c) Kurzarbeit	14950	15014	15058	15274	16267	15207	12875
d) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	7344	4578	4427	12844	13182	13855	19002

<sup>1</sup> Die Entlastungswirkung gibt die Zahl der Personen (Mann/Frau-Jahre) an, die ohne die Maßnahme voraussichtlich als Arbeitslose registriert worden wären.

<sup>2</sup> Die Kosten je vermiedenem Arbeitslosen errechnen sich aus den jährlichen Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für die entsprechende Maßnahme dividiert durch die Entlastungswirkung; es sind also Bruttokosten, welche die Opportunitätskosten (Zahlung von Arbeitslosengeld, -hilfe, Steuerausfall u. a.) noch nicht berücksichtigen.

Quelle: Zusammengefasst aus Günther Schmid, Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik. Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, Berlin 1982; IIM/LMP82-3 (Internationales Institut für Management und Verwaltung – Wissenschaftszentrum Berlin, Platz der Luftbrücke 1–3, 1000 Berlin 42). Die Berechnungen der Entlastungswirkung (a, c, d) basieren auf Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg.

Entlastungswirkung und der Kosten pro vermiedenem Arbeitslosen. Daraus ist zu entnehmen, daß allein die vier hier berücksichtigten Instrumente im Zeitraum von 1974 bis 1980 den Arbeitsmarkt um durchschnittlich knapp 200.000 Erwerbspersonen entlastet, d. h. einen entsprechenden Anstieg der Arbeitslosenquote um knapp 1 Prozent vermieden haben. Wie das Beispiel Schweden zeigt, läßt sich mit aktiver Arbeitsmarktpolitik noch eine wesentlich größere Entlastungswirkung erzielen, ohne die Kosten/Wirksamkeits-Relation erheblich zu verschlechtern.<sup>3</sup> Mit Ausnahme der Eingliederungsbeihilfen zeigen die durchschnittlichen Ausgaben der Bundesanstalt pro vermiedenem Arbeitslosen auch keinen deutlich fallenden Grenznutzen an. Der Kostenanstieg im Falle der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ist auf die Strukturverschiebung der Maßnahmen zugunsten von Sozialen Diensten mit durchschnittlich längerer Förderungsdauer und günstigeren Verteilungswirkungen zurückzuführen. In der jetzigen Konstruktion eines reinen Lohnkostenzuschusses sind die Eingliederungsbehüfen weniger effizient; bei stärkerer aber flexibler Selektivität, bei längerfristigen und degressiven Förderungskonditionen, sowie in Kombination mit persönlichen und sachlichen Dienstleistungen sind jedoch auch finanzielle Eingliederungshilfen in der Situation konjunktureller und struktureller Arbeitslosigkeit ein effizientes und für die Vermittlung besonders benachteiligter Personengruppen unentbehrliches Instrument.<sup>4</sup>

Bei der Interpretation der „Kosten pro vermiedenem Arbeitslosen“ ist zu beachten, daß auf der Nutzenseite die oben erwähnten unterschiedlichen Zielfunktionen mitzudenken sind; so erklären sich die relativ „teuren“ Instrumente der beruflichen Weiterbildung (Fortbildung, Umschulung, betriebliche Einarbeitung) dadurch, daß sie neben der Beschäftigungswirkung vor allem noch positive Allokations- und gesellschaftspolitische Wirkungen haben, was für Kurzarbeit oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in beschränkterem Maße zutrifft. Auf der Kosten- seite wiederum sind die Opportunitätskosten im Falle der sonstigen Arbeitslosigkeit mitzudenken. Bei einem Vergleich sämtlicher Kosten und Einsparungen, also gesamtfiskalisch gesehen, werden z. B. die Ausgaben (Förderung und Trägerleistung) für einen in ABM geförderten Arbeitnehmer durch die zusätzlichen Einnahmen (Steuern und Sozialversicherungsleistungen) und Minderausgaben (Lohnersatzleistungen) selbst 1981 immer noch mehr als ausgeglichen.

---

3 Die durchschnittliche Entlastungswirkung seit 1975 betrug in der Bundesrepublik 1.3. in Schweden 3.3 Prozentpunkte; vgl. Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik 6/1981 (Internationales Institut für Management, Platz der Luftbrücke 1-3, 1000 Berlin 42).

4 Für eine weitere Ausführung dieses Gedankens vgl. Günther Schmid, Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Königstein/TS 1980. S. 216 ff.

5 IAB-Kurzbericht: Kostenvergleich zwischen ABM und Arbeitslosigkeit für das Jahr 1981, Nürnberg, 27. 2. 1981 (intern); vgl. auch Martin Koller, „Die Kosten der Erwerbslosigkeit“, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 2/1979, S. 186-191.

## Die Notwendigkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik

Die Sammlung von Indizien zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik, die hier nur angedeutet werden konnte, ergibt unter Abwägung verschiedener Gesichtspunkte insgesamt ein positives Bild wenigstens der Instrumente der Kurzarbeit, der beruflichen Weiterbildung und der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Hervorzuheben ist nochmals, daß diese Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik nicht nur zur Sicherung oder Erweiterung der Beschäftigung beitragen, sondern auch noch andere wichtige Funktionen erfüllen: Sie sind aktiver Bestandteil des Systems sozialer Sicherung, sie verbessern zum Teil die allokative Effizienz, sie korrigieren die Verteilung der Beschäftigungschancen in sozialpolitisch erwünschter Richtung, sie fördern die gesellschaftliche Integration, sie vergrößern wenigstens zum Teil die persönliche Freiheit in der Berufs- und Arbeitsplatzwahl und vermeiden die sozialpsychologisch verheerenden Schäden längerfristiger Arbeitslosigkeit. Da diese Zielfunktionen miteinander zusammenhängen, hat jedes Zurückschneiden effizienter Arbeitsmarktpolitik sich vervielfachende negative Wirkung, so daß den Einsparungen des Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetzes (AFKG) wohl ebenso hohe Folgekosten auf anderen Ebenen gegenüberstehen.<sup>6</sup>

Die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik erscheint also besser als ihr Ruf. Für die Tatsache, daß an sich brauchbare Instrumente der Arbeitsmarktpolitik in Mißkredit geraten sind, gibt es verschiedene Gründe. Zum einen liegen tatsächlich Effizienzmängel vor<sup>7</sup> und in der Tat sind einige Instrumente in der jüngsten Vergangenheit manchmal zu hastig und wenig überlegt eingesetzt worden.<sup>8</sup> Auch die Arbeitsverwaltung hat sich unbeabsichtigt infolge Überlastung und widersprüchlicher Aufgabenstellung selbst geschadet, indem sie nützliche Instrumente infolge der Priorität von Lohnersatzleistungen und damit verbundenen Kontrolltätigkeiten manchmal vernachlässigen oder schlecht durchführen mußte.

Ein weiterer objektiver Faktor ist die seit 1981 drastisch verschlechterte Arbeitsmarktlage: Dies drückt sich nicht nur im Hochschnellen der Arbeitslosenrate aus, sondern auch in der veränderten Struktur: Berufsanfänger, Jugendliche unter 20 und Arbeiter (auch aus den Stammebelegschaften) sind von diesem Anstieg besonders stark betroffen. Die regionalen Unterschiede, auch wenn sie noch erheblich sind (AALeer 11,9 %, AÄer Göppingen und Nagold 2,3 % im September

6 So wird z. B. die Mehrbelastung der Gemeinden vor allem aufgrund höherer Sozialhilfe wegen Wegfalls von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe auf 1 Mrd. DM geschätzt (Hans Karrenberg, „Konsolidierungsbemühungen des Bundes - Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte“, in: Der Städtetag, H. 10/1981, S. 629—635); vgl. auch Jürgen Kühl, „Das Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz-AFKG“, in: Arbeit und Beruf, 9/1981, S. 268 ff.

7 Im einzelnen dazu vgl. Günther Schmid. Zur Effizienz ...a.a.O.

8 In diesem Zusammenhang ist vor allem das Windhundverfahren im Sonderprogramm 1979/80 zu erwähnen, das der Effizienz des Programms insgesamt eher geschadet als genutzt hat. (vgl. Fritz W. Scharpf und Dietrich Garlich, Friederike Maier, Hans Maier. Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt 1982: Campus).

1981), werden wieder geringer: Der Variationskoeffizient - ein um das Niveau der Arbeitslosenquote bereinigtes Maß für die Abweichung vom Mittelwert - beginnt wieder zu fallen; allerdings war sein Niveau im September 1981 (0.30) noch deutlich höher als im September 1975 (0.23).<sup>9</sup> Das bedeutet, daß der konjunkturelle, vor allem aber der wachstumsdefizitäre Anteil der Arbeitslosigkeit gegenüber der strukturellen wieder bedeutsamer wird. Damit verschieben sich die Rahmenbedingungen der arbeitsmarktpolitischen Effizienz: Globale und selektive Beschäftigungsprogramme, vor allem die Förderung öffentlicher und privater Investitionen in gesellschaftlich erwünschten Wachstumsbereichen werden wieder wichtiger.<sup>10</sup>

Der Wandel der Perspektive aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen hat aber zu Unrecht zur Resignation oder falschen Bescheidenheit im arbeitsmarktpolitischen Geschäft geführt.<sup>11</sup> Die Annahme, es gäbe gleichsam eine natürliche Grenze, über die hinaus Arbeitsmarktpolitik nicht mehr effizient und damit nicht mehr zuständig wäre, ist völlig ungerechtfertigt. Bei einem Niveau von 5-6 % Arbeitslosigkeit, das im nächsten Jahr zwischen 6 und 7% liegen könnte, sind genügend „konjunkturelle“ und „strukturelle“ (also der Arbeitsmarktpolitik eher angemessene) Problemanteile enthalten, um einen massiven Einsatz von Kurzarbeit, Weiterbildung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zu rechtfertigen. Ein verstärkter Einsatz dieser Instrumente ist sowohl flankierend als auch als eigenständiges Element eines mittelfristigen Beschäftigungsprogramms erforderlich.

#### Verbesserung der Infrastruktur zur Umsetzung effizienter Arbeitsmarktpolitik

Um die Effizienz eines verstärkten Einsatzes aktiver Arbeitsmarktpolitik zu sichern, ist allerdings eine Verbesserung der arbeitsmarktpolitischen Infrastruktur erforderlich. Folgende Möglichkeiten sollen hier als Ideenskizzen zur Diskussion gestellt werden: (1) Ausbau eines technologisch modernisierten Vermittlungs- und Beratungsdienstes, (2) Rationalisierung von Lohnersatzleistungen, (3) Ausbau von multifunktionalen Trainingszentren, (4) Verbesserung des lokalen Informations- und Kommunikationssystems und (5) Reorientierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

(1) In den vergangenen Jahren ist die klassische Funktion der Arbeitsverwaltung - die Arbeitsberatung und -Vermittlung - in den Hintergrund gerückt. Die jährliche Zahl von Vermittlungen über 7 Tage ist in den letzten 15 Jahren um etwa eine halbe Million gefallen (1965: 1,74 Mio.; 1979: 1,26 Mio.), wesentlich stärker als die Zahl

---

<sup>9</sup> Vgl. Günther Schmid, *Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik*. Königstein/Ts. 1980. S. 47.

<sup>10</sup> Vgl. u. a. den Aufruf von 38 Wirtschaftswissenschaftlern in der *Frankfurter Rundschau* vom 20. Januar 1982. Ein weiteres Element eines mittelfristigen Beschäftigungsprogramms wäre eine aktive Arbeitszeitpolitik.

<sup>11</sup> Vgl. auch - internationale Erfahrungen einbeziehend - Fritz W. Scharpf, *The Political Economy of Inflation and Unemployment in Western Europe. An Outline*, Berlin 1981, Internationales Institut für Management (IIM/LMP 81-21).

der Einstellungen insgesamt (1965: 7,82 Mio.; 1979: 6,50 Mio.). Dementsprechend sank die Einschaltquote, d. h. der Anteil der Vermittlungen über das Arbeitsamt an allen Einstellungen (1965: 22,2 %, 1979: 19,4 %). Von der Nachfrageseite her gibt es jedoch keine Anhaltspunkte für einen verringerten Bedarf an Vermittlungs- und Beratungsleistungen, im Gegenteil: die Zahl der Arbeitsuchenden ist gestiegen, und die Einstellungskosten (Suche, Selektion, Einarbeitung) dürften im Durchschnitt gestiegen sein. Die Bundesanstalt hat in den vergangenen Jahren zwar schon vieles für die Modernisierung der Arbeitsvermittlung und -beratung getan, ist aber durch die Arbeitslosenentwicklung und die entsprechende Priorität der Lohnersatzleistungen in dieser Entwicklung blockiert worden. Hier scheint ein Investitions- und Modernisierungsschub, einschließlich der höheren Qualifizierung des Vermittlungs- und Beratungspersonals dringend erforderlich. Es ist zwar heutzutage verpönt, für eine Ausdehnung des öffentlichen Dienstes zu plädieren, im Falle der Arbeitsvermittlung und -beratung erscheint jedoch auch ein mittel- und langfristiger Ausbau des Personals unabwendbar. Da es sich hier um investive bzw. produktive Dienstleistungen handelt, sollte es möglich sein, für diesen Bedarf öffentliches Verständnis und Konsens zu erzielen. Erforderlich dazu ist wiederum ein offensives und nicht ein defensives Verständnis von Arbeitsmarktpolitik.

(2) Eindeutiger Engpaß für die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Situation der Massenarbeitslosigkeit ist die Zahlung von Lohnersatzleistungen. In einem System wie in der Bundesrepublik, in dem die „aktiven“ Komponenten der Arbeitsmarktpolitik (vor allem Beschäftigungs-, Allokations- und Verteilungsfunktion) eng mit der Funktion der sozialen Sicherung gekoppelt sind, hat eine Beschäftigungskrise konterproduktive Wirkungen für die Arbeitsmarktpolitik: Nicht nur die verfügbaren finanziellen Mittel werden geringer (Versicherungsbeiträge), sondern auch die operativen Kapazitäten der arbeitsintensiven aktiven Arbeitsmarktpolitik: Personal, das zur Implementation aktiver Maßnahmen erforderlich wäre, mußte zum Teil abgezogen werden, um den Zahlungen von Lohnersatzleistungen nachzukommen. Modernisierung und Rationalisierung der Lohnersatzleistungen könnte hier eine Entlastung, d. h. eine Verringerung der Personalanforderungen bringen. Eine Rationalisierung müßte mit der Vereinfachung der Berechnung von Leistungsansprüchen beginnen: wohl in keinem anderen Land ist die Berechnung so kompliziert wie hier. Eine Rationalisierung müßte jedoch auch institutionell ansetzen: stärkere Trennung von den aktiven Funktionen d. h. Entlastung der Arbeitsvermittler von Aufgaben der Lohnersatzleistung und erweiterter Einsatz moderner Buchungsmethoden (EDV).

(3) Ein weiterer Ausbau überbetrieblicher Trainingsstätten, insbesondere in ländlichen und kleinstädtischen Regionen, zum Teil durch neue Investitionsleistungen, zum Teil durch Zusammenlegen vieler Kleinanbieter ist erforderlich, um das bisher recht effiziente Instrument der beruflichen Weiterbildung verstärkt

einsetzen zu können. Diese Trainingsstätten sollen multifunktionale Servicestätten sein, die neben Kursangeboten auch Infrastrukturangebote bereitstellen, die komplementär zu betrieblichen Weiterbildungen genutzt werden können (Räume, Maschinen, Lehrmaterial, Beratungs- und Ausbildungspersonal). Institutionell ist hier flexibel zu verfahren: Ausbildungskapazitäten der Betriebe, bestehender Träger und Berufsschulen sollen nicht ersetzt, sondern durch komplementäre Angebote und organisatorische Leistungen erst voll genutzt werden. Diese Trainingsstätten können auch Nukleus regionaler Weiterbildungsinformationssysteme sein; die lokalen Arbeitsämter sind institutionell einzubeziehen, vor allem muß laufende Vermittlungspraxis schon während der Weiter- und Ausbildungszeit garantiert werden. Erst bei Existenz eines erweiterten überbetrieblichen Weiterbildungsangebotes ist eine größere berufliche Mobilitätsbereitschaft von Arbeitslosen oder solchen, die von Arbeitslosigkeit bedroht sind, zumutbar; ohne ausreichende Palette von Weiterbildungsangeboten wird § 119 AFG (Kopplung von Versicherungsleistungen mit beruflicher Mobilitätsbereitschaft) eher repressiv eingesetzt werden.

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

Über die zukünftige Nachfrage gibt es nur wenige systematische Informationen. Auch dies ist weniger ein Problem der Statistik, sondern ein Problem des Informationsflusses und der Kommunikation, kurz: ein Problem intelligenter Organisation. Angesichts der zunehmenden Differenzierung von Angebots- wie Nachfragequalität und angesichts einer möglichen Arbeitskräfteknappheit in längerfristiger Zukunft wächst *unzweifelhaft* die Bedeutung von Informations- und Beratungsleistungen. In diesem Feld lohnt sich mit Sicherheit ein durch öffentliche Investitionen angestoßener Innovationsschub; dieser muß heute und nicht erst in 10 Jahren erfolgen.

(5) Schließlich plädiere ich für eine Reorientierung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Der gegenwärtige Trend zu mehr dezentralen und kleineren Projekten in den Bereichen Soziale Dienste und Soziale Infrastruktur sollte zwar nicht gestoppt werden, und sicherlich gibt es in diesen Bereichen noch ungedeckten Bedarf. Die extensivere und effiziente Gestaltung dieser Maßnahmen scheint allerdings ebenfalls von einem weiteren Ausbau der Infrastruktur der Arbeitsverwaltung abzuhängen, da deren Implementation einen wesentlich höheren Informations-, Beratungs-, Betreuungs- und Verwaltungsaufwand erfordert.<sup>12</sup> Darüber hinaus sind bei solchen Maßnahmen, sollen sie in Dauerbeschäftigung einmünden und weitere neue Träger stimulieren, andere finanzielle Konditionen erforderlich als bei den derzeitigen ABM: Eine längere und degressive Finanzierung, für kleine Träger u. U. auch eine pauschale Vorfinanzierung, da Liquiditätsprobleme hier entscheidender Engpaß sein können.<sup>13</sup>

Neben der weiteren Pflege dieser Maßnahmen sollten aber die gewissermaßen traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht vergessen werden, das gilt vor allem für größere Bau- und Erschließungsprojekte. ABM können hier größere Zukunfts-Investitionsprojekte mitfinanzieren, etwa im Bereich der Fernwärmeenergie, der Verkabelung zum Ausbau der Telekommunikation, im sozialen bzw. öffentlichen Wohnungsbau sowie der Wohnungsmodernisierung, dem Bau von Trainings- und Übungswerkstätten, im Umwelt- und Landschaftsschutz. Diese Reorientierung zu ABM-Großprojekten verringert den Administrationsbedarf und verbessert entsprechend der Effizienzanalyse den Beschäftigungseffekt, da hier im höheren Maße Vorleistungen und Multiplikatoreffekte induziert werden. Da in der jetzigen Krise vor allem die Bauwirtschaft stark betroffen ist, wird diese Reorientierung von ABM auch von der Angebotseite her gestützt.

---

12 Ein Indikator für einen höheren Verwaltungsaufwand pro ABM-Maßnahme ist die Teilnehmerzahl pro Maßnahme: Diese war 1975 noch 7,4 und fiel dann kontinuierlich auf 2,7 im Jahre 1980 (ANBA-Jahreszahlen 1980, S. 248/49, eigene Berechnungen).

13 Hans Maier, „Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Mittel aktiver Arbeitsmarktpolitik in den 1980er Jahren“, Berlin 1982: Internationales Institut für Management, Manuskript.