

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Klaus-Peter Gaulke

Probleme der qualitativen Arbeitsmarktsteuerung

7. Jg./1974

**4**

## **Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)**

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

### *Hinweise für Autorinnen und Autoren*

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter [http://doku.iab.de/mittab/hinweise\\_mittab.pdf](http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf). Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de)).

### **Herausgeber**

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)  
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB  
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim  
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover  
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin  
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.  
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau  
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit  
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

### **Begründer und frühere Mitherausgeber**

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,  
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

### **Redaktion**

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: [ulrike.kress@iab.de](mailto:ulrike.kress@iab.de): (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: [gerd.peters@iab.de](mailto:gerd.peters@iab.de): (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: [ursula.wagner@iab.de](mailto:ursula.wagner@iab.de): Telefax (09 11) 1 79 59 99.

### **Rechte**

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

### **Herstellung**

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

### **Verlag**

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: [waltraud.metzger@kohlhammer.de](mailto:waltraud.metzger@kohlhammer.de), Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

### **Bezugsbedingungen**

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

### **Zitierweise:**

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)  
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)  
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

**Internet:** <http://www.iab.de>

# Probleme der qualitativen Arbeitsmarktsteuerung<sup>1)</sup>

Klaus-Peter Gaulke\*

Die Ausführungen stellen einen Beitrag zur Diskussion über Ausgleichsvorgänge auf dem Arbeitsmarkt dar, wobei der nach Qualifikationen strukturierte Ausgleich im Vordergrund steht. Sie sollen Anregungen zu Überlegungen sein, inwieweit die derzeitigen Steuerungsmechanismen im Hinblick auf vorzugebende Ziele wirksam sind und welche Fakten einem zieladäquaten Ausgleich entgegenstehen. Dazu werden vor dem Hintergrund des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland einige reale Erscheinungsformen der Arbeitsmarktsteuerung aufgezeigt und problematisiert. Die Frage, wie als unbefriedigend empfundene Resultate der sich vollziehenden Arbeitsmarktprozesse verhindert werden können, stößt dabei auf eine Reihe von bisher ungelösten Problemen sowohl der präzisen Zielfindung als auch der Bereitstellung und Auswahl geeigneter Mittel. Angesichts dieser Schwierigkeiten erscheint es deshalb zunächst vordringlich, die Wirkungsweisen der gegenwärtigen Steuerungsprozesse empirisch eingehender zu erforschen. An derartige Analysen knüpft sich die Erwartung, daß durch sie sinnvolle Hypothesen für weitergehende Forschungen gefunden und Wege für eine aktive Arbeitsmarktpolitik deutlicher werden.

## Gliederung

1. Einleitung
2. Grundzüge des derzeitigen Steuerungsprozesses
3. Ungelöste Probleme einer qualitativen Steuerung des Arbeitsmarktes
4. Schlußfolgerungen für mögliche Forschungsaktivitäten

### 1. Einleitung

Arbeitsmarktsteuerung – das ist der Versuch, für vorhandene Arbeitskräfte Arbeitsplätze zu beschaffen beziehungsweise vorhandene Arbeitsplätze mit Arbeitskräften zu besetzen. Das bisher geläufige Instrumentarium zur Behebung von Arbeitsmarktungleichgewichten – im Anschluß an die keynesianische Beschäftigungstheorie – ist vornehmlich konjunkturbeeinflussender Art und durch seine globale Wirkungsweise vor allem auf einen mengenmäßigen Ausgleich von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen gerichtet. Mit einer qualitativen Arbeitsmarktsteuerung soll der Ausgleichsprozeß auf dem Arbeitsmarkt neben der Quantität auch in der Struktur beeinflusst werden: Nicht nur ein globaler Ausgleich soll angestrebt werden, sondern auch ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage einzelner Strukturelemente, etwa Angebot und Nachfrage bestimmter Berufskategorien und/oder bestimmter Qualifikationsniveaus. Weitere Strukturmerkmale können dabei Wirtschaftszweig, Region, Geschlecht, Funktionsstufe und ähnliche sein. Vor dem Hintergrund der Arbeitsmarktbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland sollen im folgenden einige Bedingungen und Möglichkeiten für die Erreichung eines solchen Ausgleichs des Arbeitsmarktes sowie einige Probleme der Arbeitsmarktpolitik bei der Überwindung auftretender Schwierigkeiten diskutiert werden.

\* Der Autor ist Mitglied der Arbeitsgruppe Bildungs- und Arbeitsökonomie im Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin.

<sup>1)</sup> Dieser Aufsatz basiert auf der Untersuchung des Verfassers „Qualitative Arbeitsmarktsteuerung. Probleme und Möglichkeiten“ (mit einem Vorwort von Armin Hegelheimer). Das Forschungsprojekt wurde auf Anregung des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung von der Bundesanstalt für Arbeit gefördert. Die Gesamtstudie ist als Sonderheft 101 des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Berlin 1974, erschienen.

<sup>2)</sup> Der Begriff wurde in Anlehnung an H. Daheim gewählt, weil er u. E. umfassender und/oder eindeutiger ist als etwa die Begriffe Unternehmen oder Betrieb. Vgl. dazu H. Daheim: Der Beruf in der modernen Gesellschaft, 2. Auflage, Köln und Berlin 1970, S. 153 ff.

### 2. Grundzüge des derzeitigen Steuerungsprozesses

Das Steuerungssystem des Arbeitsmarktes basiert auf zwei umfassenden, teils voneinander unabhängigen Subsystemen: Nachfrageseite und Angebotsseite des Arbeitsmarktes. Die Nachfrageseite – also der Bedarf an Arbeitskräften – wird durch eine Reihe von Reguliermechanismen determiniert, so etwa durch das Konsumverhalten der Nachfrager nach Gütern und Leistungen, durch das Produktions- und Absatzverhalten der Arbeitsorganisationen<sup>2)</sup>, durch gesamtwirtschaftliche und politische Bedingungen und Erfordernisse. Die Angebotsseite wird in der quantitativen Dimension etwa durch Wachsen oder Schrumpfen der einheimischen Bevölkerung, durch Außenwanderung und durch das Erwerbsverhalten bestimmt, in der qualitativen Dimension durch Ausbildungssystem und Ausbildungsverhalten (Bildungsnachfrage) sowie durch das Rekrutierungsverhalten der Arbeitsorganisation.

Eine totale Erfassung des Gesamtsystems Arbeitsmarkt und seiner Prozesse erscheint allein schon wegen der Komplexität des Subsystems Nachfrage mit seinen zahlreichen und oft schwer erfaßbaren Einflußvariablen nicht befriedigend möglich zu sein. Zur „inneren“ Komplexität beider Subsysteme kommen noch – trotz der zu beobachtenden Eigenständigkeit und teilweisen Isolierung beider Systeme voneinander – ihre vielfältigen Verbindungen und gegenseitigen Einwirkungen hinzu. Die Aufmerksamkeit soll wegen dieser Schwierigkeiten vornehmlich auf den Teilbereich der qualitativen Steuerung des Arbeitskräfteangebots gerichtet werden. Eine solche Einschränkung ist für eine umfassende Beurteilung vor allem von Eingriffsmöglichkeiten in arbeitsmarktliche Prozesse nicht ausreichend, unter Beachtung dieser Relativierung ermöglicht sie jedoch einen ersten Einblick in mögliche Teilzusammenhänge.

Die qualitative Steuerung des Arbeitsangebots kann systematisch getrennt betrachtet werden für die des Neuangebots (Neuzugänge in das Erwerbsleben) und die des Restangebots (Arbeitskräftebestand). Das Schwergewicht der Betrachtung muß allerdings in der Steuerung des Neuangebots gesehen werden, weil mit der Festlegung auf ein bestimmtes Ausbildungsziel oft nur schwer veränderbare Daten für künftige Arbeitsplatzentscheidungen gesetzt werden.

Die Situation der gegenwärtigen Steuerungsmechanismen und -prinzipien in der Bundesrepublik Deutschland kann wie folgt skizziert werden: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland erkennt im Artikel 12 allen Deutschen das Recht zu, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen, wobei die Berufsausübung allerdings einer gesetzlichen Regelung vorbehalten sein kann. Damit ist prinzipiell – sieht man von einigen Sonderfällen ab, etwa Verteidigungsaufgaben oder andere öffentliche Dienstleistungspflichten – die Entscheidung über Art und Umfang einer Berufstätigkeit den Individuen anheimgestellt. Die tatsächlichen Entscheidungsmöglichkeiten sind dabei begrenzt. Neben sozialen Umwelteinflüssen, die etwa in der sozialen Schichtzugehörigkeit, im Geschlecht, im Bildungsniveau, in den zur Verfügung stehenden Ausbildungskapazitäten, in der sozialen Distanz zu einzelnen Berufen, in der „Berufsvererbung“ und in der regionalen Zugehörigkeit gesehen werden können, wird in der Bundesrepublik etwa vom Staat her Einfluß auf die arbeitsmarktlichen Prozesse genommen und damit die individuelle Entscheidungsfreiheit durch Erweiterung und Begrenzung von Handlungsspielräumen beeinflusst.

Zentrale Institution für die Zuordnung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen ist die Bundesanstalt für Arbeit (BA) mit ihren Landesarbeitsämtern und lokalen Arbeitsämtern. Die Aufgaben der Bundesanstalt, für die sie teilweise das Monopol als Schutzfunktion gegen gewerbliche Mittler hat, umfassen insbesondere Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung, Arbeits- und Berufsförderung Behinderter (berufliche Rehabilitation), Gewährung von Leistungen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und Gewährung von Arbeitslosengeld. Darüber hinaus hat die Bundesanstalt Aufklärungs- und Forschungsarbeit innerhalb ihres Aufgabenbereichs zu betreiben<sup>3)</sup>.

Der Aufgabenkatalog der Bundesanstalt offenbart, daß die Steuerung primär indirekt erfolgt; das heißt, daß sie zwar die Entscheidungsfindung fördert und teilweise auch beeinflusst, daß die Entscheidungen selbst aber von den einzelnen Individuen getragen werden. Darüber hinaus bleibt der Einfluß der Bundesanstalt im wesentlichen auf denjenigen Personenkreis beschränkt, der ihre Leistungen direkt oder indirekt in Anspruch nimmt.

Die Beratung oder sonstige Einwirkung der Bundesanstalt werden – wie schon angedeutet – durch die sozialen Umwelteinflüsse der Berufssuchenden teils ergänzt, teils konterkariert. Es ist zu befürchten, daß der Rat von Eltern, Lehrern, Freunden und Bekannten dabei oft an den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes vorbeiführt, weil die Erfahrungen mit der Berufsausbildung dieser Personen erstens begrenzt und zweitens – besonders bei den Eltern – in der Regel relativ weit zurückliegen und daher meist veraltet sein dürften. *Jaide* stellt dazu fest, daß Eltern kaum

Tätigkeiten kennen, die sie nicht selbst ausüben, ja daß die Informationen der Eltern über berufliche Möglichkeiten häufig noch schlechter seien als die ihrer Kinder. „Ihre Unkenntnis im einzelnen ist – wie zu erwarten – horrend. Viele Eltern sind einfach damit überfordert, daß ihnen ein so großer Einfluß auf die Berufswahl, ja, eine private Entscheidung darüber zufällt...“<sup>4)</sup>. Diese Informationsschwäche trifft besonders Mädchen, deren Mütter nicht mehr berufstätig sind oder noch nie berufstätig waren. Es besteht die Gefahr, daß Jugendliche oft nicht zukunftsgerichtete Berufsvorstellungen ihrer Eltern übernehmen und damit Arbeitsmarktungleichgewichte, die sich unter anderem in verstärkt notwendig werdenden Wechselintensitäten – etwa vom erlernten zum ausgeübten Beruf – ausdrücken können, perpetuieren beziehungsweise verschärfen. Hinzu kommt, daß das berufliche Aufstiegsstreben einerseits schichtenspezifische Differenzierungen aufweist, andererseits diese Unterschiedlichkeiten in einer Gesellschaft, in der die berufliche Position wichtiges Kriterium für die Schichtenbildung ist, diese Schichtenbildung selbst stabilisiert.

Soziale Determinanten der Schulwahl – vor allem die Schichtzugehörigkeit – sind in ihrer Art und ihrem Umfang bereits weitgehend aufgeklärt. Ein maßgeblicher Teil entsprechender Forschungsarbeiten ist mit der von *Heinrich Roth* herausgegebenen Gutachtensammlung „Begabung und Lernen“<sup>5)</sup> geleistet worden; an dieser Stelle kann und braucht deshalb nicht die ganze Breite der Thematik aufgenommen zu werden. *K.-M. Kuntz* und Mitarbeiter fassen die bisherigen Ergebnisse der Erforschung von sozialen Einflußfaktoren auf die Schul- und Berufswahl wie folgt zusammen: „Soziale Lage, vornehmlich Ausbildung und Berufstätigkeit des Vaters, sowie Größe der Familie beeinflussen ihren Erziehungs- und Lebensstil, der wiederum Schul- und Berufswahl der Kinder und Jugendlichen determiniert. Durch die Schichtenzugehörigkeit wird sogar die Beurteilung durch die Lehrer beeinflusst.“<sup>6)</sup>

Weitere wichtige Randbedingungen für die Ausbildungs- und Berufswahl sind durch die Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten gegeben. Hier stehen die Träger von Ausbildungsinstitutionen, vor allem der Staat, in besonderer Verantwortung: In der Regel müßte der einzelne aus der Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten darauf schließen können, daß der Staat über Erkenntnisse darüber verfügt, daß die bereitgestellten Ausbildungskapazitäten mit den künftigen Beschäftigungsmöglichkeiten korrespondieren; denn die grundsätzlich knappen Ausbildungskapazitäten bedeuten eine Einengung der freien Entscheidungsmöglichkeiten des einzelnen für eine bestimmte Ausbildung, die somit nicht zusätzlich zu einer „geleiteten Fehlentscheidung“ führen sollte.

Zusammenfassend kann das jetzige Steuerungssystem so beschrieben werden, daß einerseits eine Reihe sozialer, institutioneller und ökonomischer Randbedingungen eine wirklich freie Ausbildungs- und Arbeitsplatzwahl in nicht unerheblichem Maße einschränken, andererseits die Individuen die Verantwortung und Bewältigung der Folgen der Ausbildungs- und Arbeitsplatzwahl weitgehend selbst zu tragen haben. So unbefriedigend diese Situation auch erscheint, so problematisch sind allerdings auch die Möglichkeiten ihrer Überwindung.

<sup>3)</sup> Vgl. §§ 3 und 6 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) vom 25. 6. 1969, B.G.B.L. Teil I, S. 582 ff.

<sup>4)</sup> W. Jaide: Die Berufswahl, 2. Auflage, München 1966, S. 102.

<sup>5)</sup> H. Roth (Hrsg.): Begabung und Lernen. Gutachten und Studien der Bildungskommission des Deutschen Bildungsrates, 7. Auflage, Stuttgart 1971.

<sup>6)</sup> K.-M. Kuntz unter Mitarbeit v. R. Kuntz-Brunner und M. Herrmann: Motive der Ausbildungs-Entscheidungen in verschiedenen sozialen Schichten und die Möglichkeiten ihrer Steuerung. Bericht über den Forschungsstand (Literaturexpertise) im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Institut für sozioökonomische Strukturforchung GmbH, Köln(SAB), Köln 1971 (hektographiert), S. 2.

### 3. Ungelöste Probleme einer qualitativen Steuerung des Arbeitsmarktes

Das grundlegende Problem einer Arbeitsmarktsteuerung kann in dem Wertkonflikt der Priorität von individueller Entscheidung einerseits und übergeordneter sozialer Verantwortung andererseits gesehen werden. So werfen etwa die aufgezeigten Informationsschwächen besonders für Jugendliche bei der Festlegung ihrer künftigen Rolle im Arbeitsleben die Frage auf, ob der einzelne nicht mit einer solchen Entscheidung überfordert ist. Dem Modell der liberalen Marktwirtschaft mit dem Preismechanismus als Steuerungsinstrument liegen bekanntlich Annahmen zugrunde, die besonders für den Arbeitsmarkt nur unzureichend oder überhaupt nicht zutreffen. Abgesehen von der Tatsache, daß der Preis, also das Arbeitseinkommen, nur einen von vielen Entscheidungsparametern darstellt, ist darüber hinaus fraglich, ob der Berufssuchende die möglichen Entscheidungsalternativen übersieht und ihre Vor- und Nachteile abschätzen kann. In vielen Fällen werden sich gerade Jugendliche sogar nicht einmal über ihre eigenen Fähigkeiten klar sein.

Die Problematik scheint heute allgemein erkannt zu sein; kontrovers hingegen sind die möglichen Konsequenzen. Neben der Form der Arbeitsmarktsteuerung ist zunächst ihr Zweck umstritten. Bekanntlich ist der Begriff der Arbeit mehrdimensional in dem Sinne, daß er etwa als Möglichkeit zur Erzielung von Einkommen für die Beschaffung von Gütern und Leistungen angesehen werden kann oder als Mittel der Selbstverwirklichung des Menschen. Beide beispielhaft angeführten Zielrichtungen führten in der Vergangenheit zu der Debatte, ob der Arbeitskräfte-Bedarfsansatz oder der Bildungsnachfrageansatz der Bildungsplanung zugrunde zu legen sei<sup>7)</sup>. Neben der Kontroverse über die Zwecke der Arbeitsmarktsteuerung bestehen unterschiedliche Auffassungen über ihre Formen. Theoretisch könnten sie das Kontinuum zwischen „laissez-faire“ und Zwangsarbeit ausfüllen, wobei

sich die gegenwärtig aktuelle Diskussion für oder gegen Planung des Bildungs- und Arbeitskräftebereichs als ein Punkt auf dieser Skala für mehr Planung zu entscheiden scheint<sup>8)</sup>.

Die Begründung für mehr Planung des Arbeitsmarktes kann sich aus der bereits angedeuteten Frage ergeben, ob einerseits die Verantwortung denjenigen individuellen Arbeitskräften überlassen bleiben kann, die in der Regel nicht über das Informationsniveau verfügen, das für eine solche Verantwortungsübernahme notwendig wäre, daß andererseits aber gerade den am wenigsten informierten Schichten offensichtlich der größte Teil der sozialen Kosten auferlegt wird, die durch Fehlentscheidungen entstehen – sei es durch Arbeitslosigkeit, durch notwendige Umqualifizierung, durch Beschränkung der Aufstiegsmöglichkeiten oder gar durch sozialen Abstieg<sup>9)</sup>.

In dieser Situation fällt der Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe zu, die „Irrtümer“ in diesem Prozeß der Anpassung zu minimieren, wobei jedoch die Grenzen einer derartigen Politik zu beachten sind. Sie bestehen zunächst in der grundsätzlichen menschlichen Begrenztheit bei der Erfassung komplexer Prozesse und ihrer Projektion in die Zukunft<sup>10)</sup>. Die mögliche Bewältigung der Komplexität selbst wird durch die Informationslücke erschwert, die durch mangelnde Daten über gegenwärtige und vor allem künftige Arbeitsmarktentwicklungen gekennzeichnet ist. Mangelnde Transparenz als fehlende Voraussetzung marktwirtschaftlicher Steuerung muß grundsätzlich auch als Problem mehr planwirtschaftlich orientierter Steuerungsprozesse konstatiert werden. Der überwiegende Teil von nach Qualifikationsanforderungen detaillierten Bedarfsplanungen findet – sofern sie überhaupt durchgeführt werden – dezentralisiert in Unternehmungen statt und ist dann vorwiegend kurzfristig orientiert. Hier stellt sich nicht nur die Frage, ob und wie derartige Planungen intensiviert, verfeinert, koordiniert und für alle Beteiligten transparent gemacht werden können, sondern auch, wie diese Planungen des Subsystems Arbeitskräftebedarf als Voraussetzung für die Planung bedarfsorientierter Ausbildungsaktivitäten mit anderen Teilen des gesamten wirtschaftlichen Systems grundsätzlich marktwirtschaftlicher Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland in Einklang gebracht werden können.

Daraus folgt, daß eine gesamtwirtschaftlich übergeordnete Planung von Qualifikationsanforderungen die entsprechende Planung des gesamten Produktions- und Leistungsprozesses voraussetzen würde, aus der dann die Nachfrage nach Arbeitskräften resultiert. Eine solche Planung müßte nicht nur die Produktionsstruktur und damit die der Konsumpräferenzen umfassen, sondern auch die der Produktion mit den dazu erforderlichen Investitionen und Innovationen. Selbst wenn eine solche heute noch als utopisch anmutende Komplexitätsbewältigung möglich wäre, bestünde dann darüber hinaus das Problem der Identifikationsmöglichkeit der Individuen mit ihrer Rolle im Arbeitsprozeß, das heißt, daß Planungen des Produktions- und Leistungsprozesses nicht unabhängig von der individuellen Leistungsbereitschaft in diesem Prozeß durchgeführt werden könnten.

Wenn man vereinfachend von diesen Problemen abstrahiert und davon ausgeht, daß die Nachfrage nach Ausbildungsqualifikationen gegeben ist, birgt die

<sup>7)</sup> Vgl. zu den verschiedenen Ansätzen der Bildungsplanung und ihrer kritischen Würdigung etwa M. Blaug: *Approaches to Educational Planning*. In: *The Economic Journal*, Bd. 57 (1967), S. 262 ff. -H. Riese: *Theorie der Bildungsplanung und Struktur des Bildungswesens*. In: *Konjunkturpolitik* 14, Jg. 1968, Heft 5-6, S. 261-290. -A. Hegelheimer: *Bildungsökonomie und Bildungsplanung*. In: *Konjunkturpolitik*, Jg. 1968, Hefte 1 und 2. - H. Berg: *Ökonomische Grundlagen der Bildungsplanung*. Forschungsbeiträge der Adolf-Weber-Stiftung, Band 1, Berlin 1968. - F. Scherer: *ökonomische Beiträge zur wissenschaftlichen Begründung der Bildungspolitik*, Studien und Berichte des Instituts für Bildungsforschung in der Max-Planck-Gesellschaft, Band 16, Berlin 1969. - Zur Kritik dieser Ansätze mit Hilfe marxistischer Kategorien vgl. z. B. M. Masuch: *Politische Ökonomie der Ausbildung, Lernarbeit und Lohnarbeit im Kapitalismus*, Reinbek bei Hamburg 1972. - F. Huisken: *Zur Kritik bürgerlicher Didaktik und Bildungsökonomie*, München 1972. - Einen Überblick über die Bildungsplanung in der DDR, in der allerdings Arbeitskräftebedarf und Bildungsnachfrage nicht als mögliche Gegensätze verstanden werden, gibt die Arbeit von U. Ludwig; H. Maier und J. Wahse: *Bildung als ökonomische Potenz im Sozialismus*, (Ost-)Berlin 1972.

<sup>8)</sup> Einen umfassenden Überblick über die allgemeine Problematik der Gesellschaftsplanung gibt H. Klages: *Planungspolitik*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1971

<sup>9)</sup> Als Indiz für mangelnde Planung des Arbeitskräfteeinsatzes kann das kürzlich in einer Untersuchung festgestellte weitgehende Fehlen von betrieblicher Personalplanung angegeben werden (Vgl. E. Gaugier und K.-H. Huber: *Analyse des Forschungsstandes auf dem Sektor betrieblicher Personalplanung (Literaturexpertise)*, Gutachten im Auftrage des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (Arbeitsunterlage der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel), vervielfältigtes Manuskript, Regensburg 1971, S. 9 f.); Folgen eines solchen Mangels können in der hohen erzwungenen Mobilität von Arbeitskräften gesehen werden, die in einer Untersuchung des Berliner Arbeitsmarktes konstatiert wurde (Vgl. A. Hegelheimer und G. Weißshuhn: *Ausbildungsqualifikation und Arbeitsmarkt. Vorausschau auf das langfristige Arbeitskräfte- und Bildungspotential in West-Berlin*, Beiträge zur Strukturforschung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 29, Berlin 1974, besonders Kapitel F, I, 3.2).

<sup>10)</sup> Auf die „Humanbarriere“ und Möglichkeiten ihrer Bewältigung hat H. Klages, a. a. O., hingewiesen.

qualitative Steuerung des Arbeitskräfteangebots immer noch zahlreiche Probleme. Da wäre zunächst eine steuernde Einwirkung auf die präterminierende Einflußnahme der sozialen Umwelt auf das Ausbildungs- und Arbeitsplatzwahlverhalten notwendig, also vor allem auf den Elterneinfluß gegenüber den Kindern. Für eine entsprechende Arbeitsmarktpolitik ergäben sich daraus im wesentlichen zwei mögliche Konsequenzen:

- (1) Die Berufsberatung und die sonstige Information über wirtschaftliche und soziale Gegebenheiten der Berufssuchenden müßte verstärkt und damit eine *Relativierung des Elterneinflusses* erreicht werden. Eine solche Politik wäre allerdings im wesentlichen auf diejenigen Berufswahlprozesse beschränkt, die bei einem durch den allgemeinbildenden Schulabschluß gegebenen Qualifikationsniveau noch möglich sind. Die Entscheidungen über das anzustrebende Qualifikationsniveau als Prädetermination der Berufswahl hingegen fallen in der Regel zu einer Zeit, in der die Kinder von der elterlichen Fürsorge und Führung noch stark abhängig sind.
- (2) Weitergehende Wirkungen wären deshalb von einer Politik zu erwarten, die primär *Einfluß auf die Eltern* nimmt und diesen die notwendigen Informationen und Einsichten vermittelt, um so Entscheidungen zu ermöglichen, die sowohl den Arbeitsmarktverhältnissen als auch den Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder gerecht werden. Zu denken wäre hierbei etwa an eine Weiterbildung der Eltern vor allem auch in berufskundlicher Hinsicht. Diese direkte Elternberatung könnte durch eine Aktivierung der Elternverantwortlichkeit ergänzt werden, etwa wenn bei einer verstärkten steuernden Einflußnahme der Schule oder anderer geeigneter Institutionen auf die Berufswahlentscheidung die Eltern frühzeitig zur Mitverantwortung und Mitentscheidung herausgefordert werden.

Weiterhin kann eine Qualifikationslenkung durch eine gezielte Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten erfolgen. Neben der Qualität und der Quantität ist dabei auch deren organisatorische Struktur von besonderer Bedeutung. Die Struktur des Bildungswesens ist mitentscheidend dafür, ob Qualifikationsstrukturen sich entsprechend den Wünschen und Vorstellungen der Auszubildenden einstellen können oder nicht, ob Ausbildungsentscheidungen sukzessive mit dem erreichten Ausbildungsniveau ergänzend und aufeinander aufbauend getroffen werden können oder nicht und ob schließlich Ausbildungsentscheidungen reversibel sind oder nicht. Die gegenwärtigen Reformbemühungen für das Bildungswesen, die das derzeitige im wesentlichen noch in die Zweige Hauptschule, Realschule und Gymnasium mit relativ fest zugeordneten Berufswahlmöglichkeiten gegliedertes Schulsystem stärker auflockern und durchlässiger machen sollen, konzentrieren sich auf den neuen Schultyp der Gesamtschule. Die wesentliche Neuerung gegenüber dem bisherigen System besteht jedoch nicht darin, daß die Differenzierung aufgehoben, sondern daß sie formal auf einen späteren Zeitpunkt der kindlichen Entwicklung verschoben wird. Darüber hinaus wird die Differenzierung von bisher vornehmlich institutioneller Art in eine stärker individuelle um-

gewandelt, das heißt, das Individuum trägt stärker als bisher die Verantwortung für seine künftige Entwicklung. Ob dadurch tatsächlich auch in diesem System nicht schon Festlegungen durch den Besuch bestimmter Kurse erfolgen, wodurch sozial bedingte unterschiedliche Aspirationsniveaus erhalten bleiben, wird die Entwicklung zeigen müssen. Es ist jedoch anzunehmen, daß durch räumliche Nähe und Interaktion von Kindern verschiedener Schichten sich Ausgleichsentwicklungen hinsichtlich einer schichtenspezifischen Nivellierung vollziehen und dadurch die Differenzierung weniger als bisher nach der sozialen Herkunft und mehr nach der Leistung erfolgen.

Für eine qualitative Arbeitsmarktpolitik bedeutet dies, daß ein neuer Steuerungsbedarf entsteht. Einerseits wird er größer sein als der bisherige, weil er mit zunehmender „Verschulung“ der Berufsausbildung, die mit der stärkeren Integration von allgemeiner und beruflicher Bildung einhergeht, das Gewicht der betrieblichen Ausbildung abnimmt und damit auch der von den Betrieben ausgehende Anpassungsdruck an die Bedarfsstrukturen geringer wird. Andererseits wird der Steuerungsbedarf künftig aber auch von anderer Qualität sein, weil wegen der größeren Offenheit der Bildungsinstitutionen bezüglich des möglichen Ausbildungsabschlusses mit zunehmender „Verschulung“ und Ausbildung in überbetrieblichen Ausbildungsstätten die Möglichkeiten der Lenkung durch Bereitstellung von Ausbildungskapazitäten mit bestimmtem begrenzten Qualifikationsziel — wie es etwa in der stärker am Bedarf des einzelnen Betriebes orientierten betrieblichen Ausbildung vermutet werden kann — immer weniger gegeben sind. Daher muß die Lenkung stärker an der Einflußnahme auf die individuelle Entscheidung orientiert sein als bisher. Diese stärker indirekte Lenkung über die Aspirationen der Schüler und vor allem auch ihrer Lehrer beziehungsweise ihrer Laufbahnberater dürfte den Lenkungsprozeß komplizieren und unter Umständen seine Erfolgsaussichten unsicherer machen.

Der Steuerungsprozeß selbst erfordert die Definition eindeutiger Kriterien. Neben dem zumindest kurzfristig vorausgesetzten *Angebot an Arbeitsplätzen* erfordert dabei der zumindest duale Charakter der menschlichen Arbeit — sie ist Möglichkeit der Selbstverwirklichung des Menschen und zugleich wirtschaftlicher Faktor im Produktionsprozeß — zu einer Orientierung nach beiden Seiten. Eine Arbeitsmarktsteuerung hat deshalb zunächst die *Emanzipationsbedürfnisse* zu beachten. Emanzipation kann dabei als zweistufiger Prozeß angesehen werden: In einer ersten Stufe ist eine weitgehende Loslösung aus denjenigen sozialen Bindungen zu erreichen, die eine freie individuelle Entwicklung verhindern. Hierzu gehören vor allem schichtenstabilisierende Faktoren, die eine begabungs- und leistungsgerechte Entwicklung hemmen. In einer zweiten Stufe ist der gewonnene Freiheitsspielraum so auszufüllen, daß eine Selbstverwirklichung weitgehend erreicht wird. In dieser Stufe fällt die Auswahl der persönlichkeitsgerechten Berufstätigkeit; mithin eröffnen sich hier Möglichkeiten einer arbeitsmarktpolitischen Einflußnahme auf den Entscheidungsprozeß.

Emanzipation selbst ist wiederum dichotomisch in dem Sinne, daß sie sich zum einen in der Arbeit verwirklichen kann, zum anderen im Arbeitsprozeß selbst

einer Verwertung unterliegt. Befriedigung von Emanzipationsbedürfnissen kann daher nicht nur als Begrenzung einer arbeitsmarktlichen Orientierung von möglichen Steuerungsprozessen gesehen, sondern auch als arbeitsmarktliche Notwendigkeit interpretiert werden.

Als ein mögliches Kriterium für die Zuordnung der Arbeitskräfte zu den angebotenen Arbeitsplätzen unter Beachtung der Emanzipationsbedürfnisse erscheint die *Leistungsorientierung*. Es ist darauf hinzuweisen, daß durch ein solches Prinzip sowohl Überforderungen als auch Unterauslastungen der Arbeitskapazitäten vermieden werden können und damit eine wesentliche Voraussetzung für die Selbstverwirklichung erfüllt wird.

Leistungsorientierung birgt naturgemäß die Problematik der Leistungsmessung in sich. Die Probleme der Leistungsmessung beginnen im allgemeinbildenden Schulsystem; hinzu kommt jedoch das Erfordernis der Determination von Leistungsanforderungen im Arbeitsnachfragebereich. An dieser Stelle ist die gesamte Problematik der Arbeitsplatzbewertung und der Arbeitsleistungsbewertung einzuordnen. Es würde zu weit führen, die Diskussion hierüber zu referieren. Es sei nur vermerkt, daß die Probleme der Bestimmung von Leistungsanforderungen im Arbeitsnachfragebereich zu einem erheblichen Teil noch ungeklärt sind, ja sogar Kriterien für eine objektive Messung dieser Anforderungen noch weitgehend fehlen. Darüber hinaus ist es denkbar, daß Leistungsanforderungen — das heißt in der Regel formale Ausbildungsabschlüsse — nicht nur nach arbeitsfunktionalen Gesichtspunkten erhoben werden, sondern auch als Zugangsbeschränkung beziehungsweise zur Erhaltung oder Etablierung eines Belohnungssystems einer anderen, mit höherem Prestige versehenen Berufsposition dienen. „Gewissermaßen unnötigerweise wird die Ausbildung der Berufsangehörigen wesentlich verbessert, weil man weiß, daß sich in der modernen Gesellschaft nur aus einer höheren Qualifikation ein Anspruch auf eine höhere Entschädigung herleiten läßt“<sup>11)</sup>. Sichtbares Zeichen eines solchen Prozesses ist in der Regel die Gründung eines Berufsverbandes mit bestimmten Regelungen des Zugangs und der Verhaltensweisen seiner Mitglieder<sup>12)</sup>.

Eine leistungsorientierte Arbeitsmarktsteuerungspolitik steht vor der Aufgabe, derartige Verzerrungen der Leistungsanforderungen abzubauen. In einer pluralistischen Gesellschaftsordnung wie in der Bundesrepublik sind einer solchen Politik jedoch erhebliche Grenzen gesetzt. Es muß zugestanden werden, daß gerade die Bildung von Verbänden und die Mitwirkung in ihnen — allgemein die Abgrenzung einer Gruppe gegenüber einer anderen — Mittel zur Selbstverwirklichung des Menschen sein können, wodurch eine der Grenzen einer reinen Leistungsorientierung gegeben ist. Die Unmöglichkeit der Durchführung einer Leistungsorientierung in Teilbereichen ändert jedoch nichts an ihrer grundsätzlichen Zweckmäßigkeit bei einer Rationalisierung des Arbeitsmarktsteuerungsprozesses, weil sie als Möglichkeit einer praktikablen Komplexitätsreduzierung angesehen werden kann. Eine Arbeitsmarktlenkung braucht überschaubare Kriterien; die Leistungsorientierung scheint ein

solches Kriterium zu sein, wenn man davon ausgeht, daß allgemein als akzeptabel empfundene, ebenfalls überschaubare Kriterien zur Leistungsmessung gefunden werden können.

Der in diesem Ansatz unterstellte Teilaspekt einer Bedarfsorientierung erfordert die Festlegung von Strukturquoten für die einzelnen angestrebten bzw. erforderlichen Qualifikationsniveaus sowie deren Realisierung. Dabei ist etwa an Quoten für die verschiedenen Abschlüsse des Schulsystems, bezogen auf einzelne Geburtsjahrgänge, zu denken. Besonders wichtig dafür sind auch die Quotenaufschlüsselungen für die Zwischenabschlüsse beziehungsweise Zwischenstufen, etwa im jetzigen System nach der 4. Klasse der Grundschule, im künftigen System zum Beispiel der Abschluß der Sekundarstufe I. Dabei ergibt sich das Problem, daß im Gesamtschulsystem die Abschlüsse wegen der unterschiedlichen Kurskombination differenzierter sein werden und grundsätzlich erst ex post zu ermitteln sind, sich also einer möglichen Lenkung stärker entziehen, als es im jetzigen System prinzipiell möglich wäre. Somit besteht die Gefahr einer weiteren Verselbständigung des Bildungssystems, dessen Entwicklung dann der Arbeitsmarkt als „Puffer“ aufzufangen hat.

Bei der Quotenfestlegung in Zwischenbereichen des Bildungsprozesses ist zu beachten, daß während des Prozesses in der Regel „Dropouts“ stattfinden, die die Relationen bis zum Bildungsabschluß verändern. Derartige vorzeitige Abgänge sind zu berücksichtigen und mit vorzuschätzen.

Ein besonderes Problem stellt die Kontrolle der Quotenrealisierung dar. Die beiden extremen Kontrollen sind die Bundesrepublik als Ganzes oder der Klassenverband beziehungsweise eine nach anderen Kriterien abzugrenzende Schülergruppe. Im ersten Fall müssen laufend Informationen darüber zur Verfügung stehen, inwieweit eine Quote bereits auf Bundesebene mit Aspiranten abgedeckt ist oder nicht, im zweiten Fall würde das Quotenschema auf jede einzelne Schülergruppe Anwendung finden und so eine Kontrolle erleichtern. Es ist evident, daß beide extreme Situationen nicht optimal sind. Der erste Fall vernachlässigt die Situation regionaler Arbeitsmärkte und wäre nur dann funktionsfähig, wenn uneingeschränkte regionale Mobilität herrschen würde. Darüber hinaus sind große Informationsprobleme zu lösen. Auch für den zweiten Fall gilt zunächst das Regionenproblem, denn nicht in jeder Region ist die gleiche vertikale Berufsstruktur erforderlich. Weiterhin würde die zweite Lösung voraussetzen, daß in jeder Schülergruppe das gleiche Qualifikations- und Leistungsprofil anzutreffen ist, was sicherlich nicht angenommen werden kann. Einer wirksamen und sinnvollen Kontrolle der Quotenrealisierung stellen sich also erhebliche Schwierigkeiten entgegen.

Die Durchsetzbarkeit der Quotenrealisierung selbst ist nach dem gegenwärtigen Verfassungsverständnis problematisch und unterliegt daher erheblichen Restriktionen. Wie schon betont, darf nach der grundgesetzlichen Regelung ein direkter Eingriff in die Entscheidungsfreiheit des einzelnen nicht unternommen werden. Die Möglichkeiten der Steuerung liegen hauptsächlich in einer Rationalisierung der jetzigen de facto wirksamen Steuerungsmechanismen. Sie liegen vor allem in der Aufklärung der Eltern, was eine

<sup>11)</sup> H. Daheim: Der Beruf in der modernen Gesellschaft, a. a. O., S. 53.

<sup>12)</sup> vgl. dazu ebenda, S. 55 ff.

Aufklärung der Aufklärer durch Erforschung der möglichen arbeitsmarktlichen Gegebenheiten zunächst voraussetzt, sie liegen in einer Objektivierung des Selektionsprozesses in den Schulinstitutionen, im Auf- und Ausbau eines funktionsfähigen Informationssystems, etwa in einer Verpflichtung der Schüler zur rechtzeitigen Option bestimmter Ausbildungsabschlüsse.

#### 4. Schlußfolgerungen für mögliche Forschungsaktivitäten

Wegen der angedeuteten Schwierigkeiten ist die Frage, in welcher Weise künftig Problemen der qualitativen Steuerung des Arbeitsmarktes begegnet werden kann, nicht leicht zu beantworten. Zunächst ist zu konstatieren, daß zur Bearbeitung dieser Fragen eine Reihe von Vor-Wertentscheidungen zur künftigen Entwicklung der Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung notwendig sind. Diese sind aber gegenwärtig noch teils widersprüchlich und unklar, teils liegen sie überhaupt nicht vor. Insbesondere fehlen auch speziell für den Arbeitsmarkt grundsätzliche Entscheidungen etwa darüber, ob sich eine Arbeitsmarktsteuerung stärker am ökonomischen und gesellschaftlichen Bedarf an Arbeitskräften oder an den individuellen Berufswünschen orientieren soll und gegebenenfalls mit welchem Gewicht. Die Forschung ist demnach zunächst darauf angewiesen, alternative Modelle zur qualitativen Steuerung des Arbeitsmarktes zu erarbeiten, die den unterschiedlichen Wertvorstellungen Rechnung tragen.

Denkbar wären theoretische Modelle, die von extremen, also idealtypischen Gegebenheiten ausgehen: Eine Gruppe von Modellen könnte sich an dem Grundsatz der absoluten Priorität des Bedarfs orientieren, eine andere Gruppe an der freien individuellen Berufswahl. Allein schon aus dieser Gegenüberstellung dürfte sichtbar werden, daß beide Modelltypen in ihrer reinen Form keine Anwendungsmodelle sein können, da sie den gesellschaftlichen, ökonomischen und nicht zuletzt verfassungsrechtlichen Gegebenheiten nicht entsprechen. Ihr Wert würde jedoch darin bestehen, daß durch schrittweises Annähern an reale Verhältnisse und Einbeziehung von allgemein akzeptierten gesellschaftlichen Wertvorstellungen eine Anwendungsreife in einer späteren Forschungsphase erreicht werden kann.

Eine solche Forschungsaufgabe wirft nicht nur bisher ungewohnte und teilweise ungelöste wissenschaftliche Probleme auf — als Beispiele seien nur die Probleme der Messung qualitativer Ziele und die Optimierung zum Teil konkurrierender Ziele innerhalb eines Zielbündels genannt —, sie wäre auch auf eine Wechselbeziehung zur gesellschaftlichen und insbesondere auch ökonomischen Entwicklung angewiesen, da sie einerseits Probleme der Zielfindung aufdeckt und zur Zieldiskussion anregt, andererseits zur Entwicklung anwendungsreifer Modelle vorgegebene Zielsetzungen benötigt. Deshalb kann vermutet werden, daß die Entwicklung von konkreten Steuerungsmodellen des Arbeitsmarktes noch eine längere Phase der Erörterung von Grundsatzproblemen als theoretischen Vorlauf benötigt.

Um die Hypothesenbildung für künftige Modellerörterungen zu erleichtern, können aktuelle Forschungsaktivitäten daher zunächst weniger darin gesehen

werden, wie die Regelmechanismen auf dem Arbeitsmarkt sein sollen als vielmehr darin, in welcher Weise die Ausgleichsmechanismen bisher wirksam waren und welche Friktionen und Kosten durch den Ausgleichsprozeß bewirkt wurden. Damit werden wichtige Voraussetzungen für arbeitsmarktpolitische Entscheidungen geschaffen, die zugleich die Entwicklung von Steuerungsmodellen auf eine fundierte empirische Grundlage stellen können.

Basisinformationen für eine Arbeitsmarktsteuerungspolitik müssen zunächst durch Untersuchungen über die möglichen künftigen Entwicklungen des Arbeitsmarktes bereitgestellt werden. Neben isolierten Vorausberechnungen von Angebot und Nachfrage und ihren Gegenüberstellungen sind dabei besonders auch diejenigen Prozesse von Belang, die bisher beide zum Ausgleich brachten, nämlich *Flexibilitäts- und Mobilitätsvorgänge*. Als Rechtfertigung einer Steuerung ist deshalb zunächst der Nachweis zu erbringen, daß

- (1) Flexibilität und Mobilität im jetzigen System nicht hinreichend funktionieren,
- (2) wenn sie funktionieren, sie unzumutbare oder vermeidbare individuelle und soziale Kosten mit sich bringen.

Auf der Angebots- und auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes müßten stärker als bisher nicht nur künftige qualitative und quantitative Entwicklungen ermittelt, sondern darüber hinaus auch *Analysen über die Bestimmungsgründe von Angebot und Nachfrage* erarbeitet werden. Derartige Untersuchungen sollten nicht nur die gegenseitige Bedingtheit der Einflußfaktoren offenlegen, sondern auch Entscheidungen über die künftige Festlegung und/oder Veränderung ihres Stellenwertes im ökonomischen und gesellschaftlichen System ermöglichen. Erst wenn hinreichend bekannt ist, welche Variablen mit welchen Konsequenzen veränderbar sind, kann über die kurzfristige Steuerung der Flexibilität und Mobilität hinaus auch sinnvoll an eine Einflußnahme auf die Entstehung von Angebot und Nachfrage als Basisaggregate des Arbeitsmarktes gedacht werden.

Die aufgezeigte Problematik soll verdeutlichen, daß bisher umfassende Analysen der Regelmechanismen auf dem Arbeitsmarkt fehlen, die über globale und stärker im Bereich der Mutmaßungen angesiedelte Aussagen hinaus zu konkreten, empirisch-quantitativ abgesicherten Aussagezusammenhängen vorzudringen in der Lage sind. Empirische Detailforschungen auf diesem Gebiet müssen sich daher zunächst noch auf Vorfragen der eigentlichen Steuerungsproblematik konzentrieren, also auf Untersuchungen relativ begrenzter Aussagezusammenhänge, die später dann zum Zwecke einer Gesamtschau arbeitsmarktlicher Steuerungsvorgänge zusammengefügt werden können. Eine derartige empirische Forschung könnte an folgenden Fragestellungen ansetzen:

Weil in der Berufsberatungstätigkeit der Bundesanstalt für Arbeit starke Steuerungspotentiale zumindest für das Neuangebot an Arbeitskräften gesehen werden können, bieten sich hier Ansätze für Untersuchungen. Dabei wäre zunächst an eine *Analyse der Wirkungen der Berufsberatungstätigkeit* zu denken.

Eine solche Analyse würde zunächst die Wirkungen der Berufsberatung transparent machen. Problema-

tisch hingegen ist die Beurteilung der Effizienz, da Effizienzkriterien nicht eindeutig vorliegen, jedoch für eine Untersuchung normativ vorgegeben werden müssen. Mögliche Effizienzkriterien wären einerseits die Zufriedenheit der Vermittelten mit ihrem künftigen Beruf, andererseits der Bedarf der Wirtschaft und Gesellschaft an Arbeitskräften bestimmter Qualifikation. Das erste Kriterium erscheint wegen der schwierigen Messungsprobleme problematisch. Das Kriterium des Bedarfs hingegen ist für sich allein nicht umfassend genug.

Eine *Analyse des gesamten Angebots an betrieblichen Ausbildungsstellen* ist aus den statistischen Unterlagen der Bundesanstalt bisher nicht umfassend möglich, denn nicht alle Ausbildungsstellen werden der Bundesanstalt gemeldet. Angesichts des aktuellen Phänomens eines Rückganges der Meldungen freier Lehrstellen durch die Arbeitsorganisationen wird der Wert einer solchen Informationsmöglichkeit zusätzlich unterstrichen. Hierzu wären eigene Felduntersuchungen notwendig, etwa durch eine (Repräsentativ-)Befragung von Betrieben in der Bundesrepublik. Eine solche Primär-Untersuchung würde allerdings erheblichen zeitlichen und materiellen Aufwand erfordern.

Die Analyse würde einen Überblick über den mittelfristigen Bedarf an beruflichen Nachwuchsqualifikationen geben, der eventuell sogar mit einer Ermittlung des gesamten beruflichen Qualifikationsbedarfs kombiniert werden könnte. Bei einer Institutionalisierung derartiger Untersuchungen in Form von periodisch wiederkehrenden Ermittlungen könnten die bereits selbstverständlichen Investitionstests des Ifo-Instituts und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung in Westdeutschland und Berlin (West) als kurzfristige Vorausschau auf die Inanspruchnahme des Faktors Kapital durch eine solche des Faktors Arbeit ergänzt werden. Dadurch würden langfristige Bedarfsanalysen nicht ersetzt, aber wertvoll ergänzt werden können.

Auf der neuen, durch Auswertung der Rentenversicherungsunterlagen möglichen Beschäftigungsstatistik könnte eine *Untersuchung der Wechselhäufigkeit* nach Berufen, Branchen, Regionen, Alter, Geschlecht und Ausbildungsniveau aufbauen. Derartige Untersuchungen sollten vorgenommen werden, sobald auswertbare Ergebnisse der Beschäftigungsstatistik vorliegen.

Obwohl bei der Gewährung von Berufsausbildungsbeihilfen soziale Gesichtspunkte dominieren, könnten schließlich auch hier die *steuernden Wirkungen durch die Gewährung von Berufsausbildungsbeihilfen* analysiert werden. Hierfür stehen bereits Erhebungen der Empfänger von Berufsausbildungsbeihilfen durch die Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung; weitere Erhebungen sind geplant. Im Zusammenhang mit den Berufsausbildungsbeihilfen wäre insbesondere zu untersuchen, wie sich die gezahlten Beiträge nach Berufsklassen, nach der Stellung der Eltern im Beruf, nach Ausbildungsberufen und Ausbildungsniveau verteilen.

Die aufgezeigten empirischen Aufgabenstellungen verdeutlichen, daß gegenwärtig und vermutlich auch für die nächste Zukunft noch wichtige Untersuchungen in Detailbereichen bearbeitet werden müssen. Dabei ist die Auswertung derzeit bereits verfügbarer Daten zunächst vorrangig. Es kann aber darüber hinaus schon jetzt mit Sicherheit gesagt werden, daß die empirische Grundlegung der Arbeitsmarktsteuerung noch weitere Detailforschungen erfordern wird, für die empirische Daten erst gesammelt werden müssen. Die schon jetzt möglichen Untersuchungen werden vermutlich nicht nur neue Einblicke in die vermuteten Zusammenhänge möglich machen, sondern auch weitere Fragestellungen zu neuen Forschungen induzieren und so den Komplex der qualitativen Arbeitsmarktsteuerung zunehmend transparenter werden lassen.