

Sonderdruck aus:

# Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Gert Bruche, Bernard Casey

Arbeitsmarktpolitik unter Stagflationsbedingungen

15. Jg./1982

**3**

## **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>

# Arbeitsmarktpolitik unter Stagflationsbedingungen

## Ein internationaler Überblick über die wichtigsten Maßnahmen seit der Weltwirtschaftskrise 1974/75

Gert Bruche, Bernard Casey\*)

Die Arbeitsmarktpolitik der meisten OECD-Länder reagiert auf die Weltwirtschaftskrise von 1974/75 zunächst mit kurzfristig beschäftigungserhaltenden Maßnahmen. Als sich die Wachstumsraten der Vorrezessionsperiode nicht wieder einstellen, werden diese ursprünglich nur auf eine „Überbrückung“ der Krise angelegten Programme jedoch in vielen Fällen zu einer längerfristigen Strukturpolitik, die mit dem Beginn der neuen Rezession 1980/81 allerdings ihre Grenzen erreicht zu haben scheint. Auf das Ausbleiben eines nachhaltigen Aufschwungs wird in vielen Ländern außerdem mit einer Expansion von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, mit der Einführung arbeitsplatzschaffender Lohnsubventionen oder der Ausweitung der Qualifizierungsmaßnahmen reagiert; die Programme entwickeln sich dabei gleichzeitig von allgemeinen zu stärker zielgruppenspezifischen Maßnahmen, wobei in einigen Ländern die Zielgruppe der Jugendlichen dominierend wird.

Parallel zu den eher traditionellen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen versucht eine Reihe von Ländern, eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes zu erreichen; insbesondere die Verringerung der Ausländerbeschäftigung und die Frühverrentung älterer Arbeitnehmer standen hier zunächst im Mittelpunkt. Zu Beginn der 80er Jahre wird diese Strategie durch erste Versuche einer Arbeitsumverteilung mit Hilfe von Arbeitszeitverkürzungen abgelöst oder überlagert.

Ein Resümee der internationalen Erfahrungen der Arbeitsmarktpolitik seit Mitte der 70er Jahre ergibt, daß in vielen Ländern eine weitere Anwendung und Expansion der erfolgreicherer Programme sowohl ökonomisch als auch unter dem Gesichtspunkt sozialer Gerechtigkeit sinnvoll erscheint. Neben der starken Ausrichtung auf Jugendliche müssen aber auch vor allem Langzeitarbeitslose in den zukünftigen Programmen stärker berücksichtigt werden.

### Gliederung

1. Einführung
2. Antizyklische Überbrückungsmaßnahmen als erste Krisenreaktion
  - 2.1 Kurzarbeit und Layoff
  - 2.2 Innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen
  - 2.3 Befristete Produktionsbeihilfen
  - 2.4 Antizyklisch angewandte Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen
3. Traditionelle Arbeitsmarktpolitik mit wechselnden Schwerpunktsetzungen
  - 3.1 Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen
    - 3.1.1 Im Privatsektor: marginale Lohnsubventionen
    - 3.1.2 Im öffentlichen/gemeinnützigen Sektor: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen
  - 3.2 Außerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen
  - 3.3 Vermittlung und Eingliederung besonderer Zielgruppen, insbesondere Jugendlicher
4. Reduzierung des Arbeitsangebots als arbeitsmarktpolitische Parallelstrategie
  - 4.1 Krisenbewältigung durch Ausländerbeschäftigungspolitik

- 4.2 Die vorzeitige Ausgliederung älterer Arbeitnehmer
- 4.3 Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzungen

### 5. Allgemeine Trends und zusammenfassende Bewertung

#### Literaturverzeichnis

### 1. Einführung

Der folgende Aufsatz gibt einen Überblick über wesentliche arbeitsmarktpolitische Entwicklungen in einer Reihe von Industrieländern von der Mitte der siebziger Jahre bis zur Gegenwart. Gefragt wird danach, wie die Krise von 1974/75 arbeitsmarktpolitisch bewältigt wurde und welche Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Verlauf der zweiten Hälfte der siebziger und zu Beginn der achtziger Jahre angewandt wurden. Zusammen mit einer Übersicht über die einschlägige Evaluierungsliteratur lassen sich daraus auch Anhaltspunkte für eine zukünftige Arbeitsmarktpolitik gewinnen. Berücksichtigt werden in erster Linie die Länder Belgien, Frankreich, Großbritannien, die Niederlande, Österreich, Schweden und die USA<sup>1)</sup>. Die Bundesrepublik Deutschland selbst wird nur gelegentlich in die Berichterstattung einbezogen, wobei aber von ausführlicheren Darstellungen abgesehen wird, da die entsprechenden Maßnahmen als bekannt vorausgesetzt werden.

Im Vergleich zu den sechziger Jahren und auch noch zur Periode 1970 – 73 haben sich die ökonomischen Rahmenbedingungen der Arbeitsmarktpolitik in fast allen westlichen Industrieländern in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wesentlich geändert (vgl. dazu und zum Folgenden Tabelle 1). Nach einer teilweise überhitzten, bereits von steigenden Inflationsraten begleiteten Hochkonjunkturperiode zu Beginn der siebziger Jahre, lösen die Vervierfa-

\*) Dr. Gert Bruche und Bernard Casey sind Mitarbeiter am IIMV/Arbeitsmarktpolitik des Wissenschaftszentrums Berlin. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

<sup>1)</sup> Zwei der großen OECD-Industrieländer wurden aus unterschiedlichen Gründen nicht berücksichtigt: Italien, weil eine aktive Arbeitsmarktpolitik dort kaum entwickelt ist; Japan, weil die erforderliche systematische Berücksichtigung des andersartigen kulturellen und institutionellen Hintergrundes in diesem Aufsatz nicht geleistet werden könnte.

Tabelle 1: Wichtige ökonomische und arbeitsmarktpolitische Indikatoren in 8 OECD-Ländern, 1960 – 1981

	1960-70	1970-73	1973-75	1975-79	1980	1981
<i>Wachstum<sup>1)</sup></i>						
Belgien	4,9	5,1	1,2	2,8	2,5	-1,3
Bundesrepublik Deutschland	4,7	3,9	-0,7	4,0	1,9	-1,0
Frankreich	5,6	5,6	1,7	3,7	1,2	0,5
Großbritannien	2,8	4,1	-1,0	2,4	-1,4	-2,0
Niederlande	5,2	4,5	1,2	3,1	0,6	-2,0
Österreich	4,8	5,6	1,2	4,0	3,1	0,0
Schweden	4,6	2,3	3,3	1,1	1,4	0,0
USA	3,9	4,7	-1,1	4,4	-0,1	1,8
<i>Preise<sup>2)</sup></i>						
Belgien	3,0	5,6	12,7	6,3	6,7	7,6
Bundesrepublik Deutschland	2,7	5,9	6,5	3,8	5,5	5,7
Frankreich	4,0	6,3	12,8	9,7	13,6	13,4
Großbritannien	4,1	8,6	20,1	13,5	18,0	11,2
Niederlande	4,0	7,8	9,9	5,9	6,5	6,6
Österreich	3,6	6,2	9,0	5,0	6,3	6,8
Schweden	4,0	6,7	9,9	9,7	13,8	12,1
USA	2,8	4,6	10,1	7,8	13,5	10,3
<i>Produktivität<sup>3)</sup></i>						
Belgien	4,1	4,4	1,4	2,8	2,6	n.v.
Bundesrepublik Deutschland	4,5	3,9	2,0	3,3	1,0	-0,1
Frankreich	5,0	4,8	1,9	3,4	1,1	1,3
Großbritannien	2,6	3,8	-0,9	2,2	0,2	3,6
Niederlande	4,0	4,5	1,5	2,7	0,3	n.v.
Österreich	5,9	5,2	2,4	3,1	2,5	-0,7
Schweden	3,9	2,1	0,9	0,4	0,2	0,2
USA	2,0	2,7	-1,3	1,1	-0,4	0,7
<i>Erwerbsbevölkerung<sup>4)</sup></i>						
Belgien	0,7	0,8	1,0	0,8	0,3	n.v.
Bundesrepublik Deutschland	0,1	0,2	-1,1	0,0	0,9	-0,2
Frankreich	0,7	0,8	0,5	0,9	0,5	0,4
Großbritannien	0,3	0,3	0,5	0,6	-0,3	-1,1
Niederlande	1,2	0,3	0,6	0,4	1,1	n.v.
Österreich	-1,1	0,3	0,8	1,0	0,4	1,3
Schweden	0,7	0,5	1,9	0,8	1,2	0,3
USA	1,8	2,1	2,0	2,6	1,7	1,6
<i>Beschäftigung</i>						
Belgien	0,8	0,7	-0,1	0,1	-0,1	n.v.
Bundesrepublik Deutschland	0,2	0,1	-2,6	0,2	0,9	-0,9
Frankreich	0,6	0,7	-0,2	0,5	0,1	-0,8
Großbritannien	0,2	0,3	-0,1	0,2	-1,6	-5,4
Niederlande	1,2	-0,1	-0,3	0,4	0,3	n.v.
Österreich	-1,0	0,4	-1,1	0,9	0,6	0,7
Schweden	0,7	0,2	2,3	0,7	1,2	-0,2
USA	1,8	2,0	0,1	3,3	0,3	1,1
	1960-69	1970-73	1974-76	1977-79		
<i>Arbeitslosenquoten<sup>5)</sup></i>						
Belgien	2,2	2,0	4,0	6,7	9,0	10,4
Bundesrepublik Deutschland	0,8	0,8	3,4	3,7	3,1	4,3
Frankreich	1,7	2,6	3,8	5,3	6,3	7,6
Großbritannien	1,7	2,6	3,5	5,4	7,3	11,4
Niederlande	1,1	1,9	3,7	4,2	4,9	7,4
Österreich	2,0	1,3	1,6	1,9	1,9	2,5
Schweden	1,8 <sup>6)</sup>	2,3	1,7	2,0	2,0	2,5
USA	4,6	5,2	7,1	6,2	7,0	7,5

1) Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts in %;

2) Durchschnittliche jährliche Zunahme der Lebenshaltungskostenindices in %;

3) Durchschnittliche jährliche Zunahme der Produktivität in %, definiert als BSP/Beschäftigten;

4) Durchschnittliche jährliche Zunahme in %;

5) Arbeitslose als Anteil an der Erwerbsbevölkerung;

6) 1963-69.

Quellen: [55] ergänzt durch OECD Labour Force Statistics: Principal Economic Indicators.

chung der Ölpreise und eine Reihe weiterer Faktoren [55] eine scharfe weltwirtschaftliche Rezession aus, die dann durch eine Periode wieder erhöhtem Wachstums zwischen 1975 und 1979 abgelöst wird. Die konjunkturelle Aufschwungsperiode bringt aber nicht den erhofften Rückgang der Inflationsraten und auch die Produktivitätszuwächse halten sich in Grenzen. Bevor die Wirtschaft sich auch nur annähernd von den Wirkungen des Ölpreisschocks 1973 erholt hat, wird sie 1979 durch eine zweite Ölpreiserhöhung erschüttert. Die Regierungen der OECD-Länder reagieren auf die neue Herausforderung unmittelbar mit restriktiven geldpolitischen Maßnahmen und später mit deutlich restriktiveren Fiskalpolitiken; dies führt bereits im Frühjahr 1980 zu steigenden Zinssätzen und leitet im Verlauf des Jahres eine erneute Stagnationsperiode ein, die gegenwärtig noch anhält.

Die schwere Krise der Jahre 1973 – 75 führt zu starken Einbrüchen in der Beschäftigungsentwicklung<sup>2)</sup>, in der darauf folgenden Periode 1975 – 79 stellen sich aber wieder den sechziger und frühen siebziger Jahren durchaus vergleichbare Beschäftigungszuwächse ein. Hervorzuheben sind hier besonders die USA, die mit einem durchschnittlichen Beschäftigungswachstum von 3,3% im Zeitraum 1975-79 alle anderen OECD-Länder und auch ihre eigenen Zuwachsraten der sechziger Jahre weit übertreffen. Daß trotz dieses in den meisten Ländern relativ „normalen“ Beschäftigungswachstums die Arbeitslosigkeit in allen untersuchten Ländern mit Ausnahme der USA steigt, liegt in erster Linie an der noch schnelleren Zunahme der Erwerbsbevölkerung, die selbst wiederum auf demographische Veränderungen („Baby-Boom“) und steigende Erwerbsquoten der weiblichen erwerbsfähigen Bevölkerung zurückführbar ist. In bezug auf die Arbeitslosenquoten schneiden allerdings Österreich und Schweden bemerkenswert erfolgreich ab, was in Schweden offensichtlich mit sehr geringen – die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigenden – Produktivitätszuwächsen und relativ hohen Inflationsraten erkauft wurde.

1980 steigen die Arbeitslosenquoten über das durchschnittliche Niveau der Jahre 1975 – 79 hinaus weiter an, wiederum mit Ausnahme von Österreich und Schweden<sup>3)</sup>, denen es auch 1980 noch gelingt, ihr niedriges Arbeitslosigkeitsniveau zu halten. Schnell weiter steigende Arbeitslosenquoten kennzeichnen dann das Jahr 1981, wobei nun auch in den beiden genannten Ländern die Verschlechterung der Lage auf den Arbeitsmarkt durchschlägt. Für das Jahr 1982 zeichnet sich in allen untersuchten Ländern ein weiteres Anwachsen der Arbeitslosigkeit ab<sup>4)</sup>. Bis zum Ende der 80er Jahre schätzt die OECD, daß ein jährliches Wachstum des Brutto-sozialprodukts von mindestens 3% erforderlich wäre, um die Arbeitslosigkeit auf dem Stand von 1982 zu halten [55]. Dabei wird allerdings davon ausgegangen, daß expansiveren fiskalpolitischen Strategien und Maßnahmen der Arbeitsumverteilung im Interesse der Inflationsbekämpfung enge Grenzen gezogen sind.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik mußte sich also seit 1973 auf ständig steigende Niveaus der Arbeitslosigkeit einstellen,

<sup>2)</sup> Die aus Tabelle 1 ersichtliche Ausnahme Schweden, das zwischen 1975 – 79 noch ein durchschnittliches Beschäftigungswachstum von 2,3% pro Jahr aufweist, geht auf die Zyklusverschiebung in diesem Land zurück: die Rezession setzte hier erst im Herbst 1976 voll ein.

<sup>3)</sup> Die Bundesrepublik, die als einziges der hier berücksichtigten 8 Länder 1980 sogar einen leichten Rückgang der Arbeitslosenquote verzeichnen konnte, bleibt hier außerhalb der Betrachtung.

<sup>4)</sup> Die OECD prognostiziert für die zweite Hälfte des Jahres 1982 eine Arbeitslosenzahl von 28,5 Millionen für den gesamten OECD-Raum.

während sich ihre Handlungsspielräume aufgrund steigender Inflationsraten und restriktiver Geld- und Fiskalpolitiken vor allem ab etwa 1980 schnell verengten. Daneben sind aber für das Verständnis der angewandten Maßnahmen und ihrer Entwicklung zwei strukturelle Momente von besonderer Bedeutung: der hohe Anteil Jugendlicher an den Arbeitslosen und die mit langandauernder hoher Arbeitslosigkeit verbundenen Aussieblingsprozesse. Wie Tabelle 2 zeigt, liegen die Arbeitslosenquoten der Jugendlichen in fast allen Untersuchungsländern erheblich über den Quoten für Erwachsene, wobei weibliche Jugendliche am stärksten betroffen sind. Die Arbeitslosenquoten der unter 20jährigen liegen in den meisten Ländern um das Zwei- bis Sechsfache über denen der altersmäßigen Kerngruppe der 25- bis 54jährigen, wobei Belgien, Frankreich, die Niederlande und die USA durch ein besonders hohes Jugendarbeitslosigkeitsniveau hervorstechen; in Schweden ist – bei einem relativ niedrigen Gesamtniveau – der Abstand zwischen Jugendarbeitslosigkeit und Erwachsenenarbeitslosigkeit besonders groß. Eine sowohl absolut als auch im Vergleich zu den Quoten für Erwachsene relativ niedrige Jugendarbeitslosigkeit weisen Österreich und bisher die Bundesrepublik auf.

**Tabelle 2: Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen und Geschlecht, in 8 Ländern, in %**

		Männer				Frauen			
		-20	20-24	25-54	55+	-20	20-24	25-54	55+
B <sup>1)</sup>	1973	2,5	2,0	1,4	7,9	4,6	5,0	4,9	13,3
	1980	19,3	10,7	5,2	10,0	31,0	23,0	19,2	21,6
D	1973	0,7	0,6	0,5	1,2	1,4	1,4	1,1	1,0
	1980	2,4	3,1	1,8	3,5	4,7	5,8	3,8	5,0
F	1973	4,1	2,5	1,0	2,1	8,0	4,5	2,4	2,2
	1980	14,6	7,8	2,8	4,1	39,0	17,1	6,3	5,4
GB <sup>2)</sup>	1973	4,3	3,6	2,2	4,5	2,8	1,8	0,6	0,6
	1980	22,1	10,2	5,2	8,3	21,9	9,1	3,1	2,2
NL <sup>3)</sup>	1973	4,1	3,8	2,5	3,3	2,1	2,0	3,1	3,9
	1980	17,1	8,1	3,9	4,0	23,7	7,9	7,1	6,5
Ö <sup>4)</sup>	1973	0,3	0,1	0,2	0,8	1,1	3,7	1,8	2,2
	1980	0,6	0,6	0,7	0,6	1,5	1,6	1,8	1,2
S <sup>5)</sup>	1973	5,8	4,2	1,6	2,3	8,0	4,7	2,1	2,3
	1980	6,5	3,5	1,1	1,4	8,8	3,9	1,6	1,5
USA	1973	12,8	6,4	2,5	2,5	15,2	8,4	4,4	2,8
	1980	17,3	11,5	5,0	3,3	17,1	10,2	5,9	3,2

Arbeitslosenquoten nach nationalen Definitionen außer: Bundesrepublik (Arbeitslose in % der Erwerbspersonen), Frankreich (ILO-Definition) und Belgien (Arbeitslosenunterstützungsempfänger in % der gegen Arbeitslosigkeit Versicherten)

<sup>1)</sup> Belgien M 55 + = 55 – 65, F 55 + = 50 – 60

<sup>2)</sup> ohne Schulabgänger;

<sup>3)</sup> – 20 = – 19;

<sup>4)</sup> – 20 = – 19 inkl. Lehrstellensuchende, 20 – 24 = 20 – 30, 25 – 64 = 31 – 59, 55 + = 60 +;

<sup>5)</sup> 55 + = 55 – 74.

Quellen: [55] und eigene Berechnungen nach nationalen Quellen

Bei langandauernder hoher Arbeitslosigkeit steigt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen und damit die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit. Es bilden sich wachsende Gruppen besonders schwer vermittelbarer Arbeitsloser heraus, bei denen die traditionellen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zunehmend weniger greifen. Wie Tabelle 3 zeigt, war der Anstieg des Anteils an Langzeitarbeitslosen ganz besonders ausgeprägt in den USA, während bei einem Vergleich der Höhe der Anteile im Jahre

1981 besonders Belgien, Frankreich und die Niederlande hervorstechen. Dabei ist allerdings zu beachten, daß sich darin – vor allem was den besonders hohen belgischen Anteil angeht – auch unterschiedliche Ausgestaltungen der nationalen Arbeitslosenversicherungssysteme („Registrierungsanreize“) und unterschiedliche statistische Erfassungsverfahren niederschlagen können.

**Tabelle 3: Anteil der Langzeitarbeitslosen (≥ 6 Monate) an allen Arbeitslosen, in 8 Ländern, in %**

		Männer	Frauen	M und F	Arbeitslosenquote <sup>1)</sup>
B	1974	71,7	63,7	67,2	3,1
	1981	63,7	78,6	71,9	10,9
D	1973	32,1	21,8	26,7	0,9
	1981	40,2	39,7	39,6	3,1
F	1973	38,2	43,3	40,7	2,6
	1981	39,0	47,4	43,8	7,6
GB	1973	43,6	27,3	40,9	3,0
	1981	48,9	38,3	45,7	11,4
NL	1973	32,9	27,3	31,9	2,3
	1981	48,1	49,8	48,7	7,4
Ö	1973	38,9	18,0	20,7	1,1
	1981	18,2	14,5	16,1	2,5
S	1977	13,8	17,9	16,0	1,8
	1981	14,8	18,0	17,4	2,5
USA	1973	9,2	6,3	7,8	4,7
	1981	20,8	12,8	17,2	7,4

<sup>1)</sup> Jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote standardisiert nach OECD  
 Quellen: [55], OECD Labour Force Statistics und eigene Berechnungen nach nationalen Quellen

Für die im folgenden beschriebene aktive Arbeitsmarktpolitik in den verschiedenen Ländern sind die wechselnden ökonomischen Rahmenbedingungen (Krise: 1973 – 75, Aufschwungsperiode: 1975-79, erneute Verschlechterung der Situation seit 1980), hohe und im Zeitverlauf ansteigende Arbeitslosenquoten, die besonders ausgeprägte Jugendarbeitslosigkeit und die zunehmende Strukturierung und Verlängerung der Dauer der Arbeitslosigkeit wichtige Bedingungen des Handlungsfeldes, die sich in dem jeweiligen nationalen policy mix und den einzelnen Instrumenten niederschlagen. In unserer Darstellung gehen wir zunächst von den Maßnahmen aus, die ihrem Charakter nach auf eine eher kurzfristige, antizyklische Überbrückung der Folgen der Krise von 1973 – 75 angelegt waren, entgegen den ursprünglichen Absichten dann aber großenteils weiter verlängert wurden (Abschnitt 2). Anschließend wenden wir uns dem Bereich der mittel- und längerfristig gezielten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu, die zwar häufig auch in der Krise ausgeweitet werden, mit denen aber meist noch andere Ziele als das der „Überbrückung“ verfolgt werden (Abschnitt 3). Parallel zu den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne des Begriffs werden seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre verschiedene Strategien einer Reduzierung des Arbeitsangebots verfolgt, die in einem weiteren Abschnitt dargestellt werden (Abschnitt 4). Abschnitt 5 schließlich faßt die wichtigsten Trends zusammen und liefert eine kurze Beurteilung der einzelnen Instrumente in Hinsicht auf eine zukünftige Arbeitsmarktpolitik.

## 2. Antizyklische Überbrückungsmaßnahmen als erste Krisenreaktion

Da die Rezession von 1974/75 zunächst als eine nur kurzfristige Störung einer ansonsten expandierenden Wirtschaft aufgefaßt wurde, versuchten die europäischen Industrieländer zunächst die unmittelbaren Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt abzuschwächen. Durch Maßnahmen zur Aufrechterhaltung des Beschäftigtenstandes in den Unternehmen und das Angebot verschiedener befristeter Ersatzbeschäftigungen sollte die Krise bis zum Erreichen eines Wiederaufschwunges überbrückt werden. In diesem Abschnitt konzentrieren wir uns auf die erstgenannten Maßnahmen und gehen auf letztere vorläufig nur am Rande ein.

### 2.1 Kurzarbeit und Layoff

Grundsätzlich lassen sich zwei Formen beschäftigungserhaltender Maßnahmen unterscheiden: solche, die einer Aufrechterhaltung des Arbeitsverhältnisses bei gleichzeitigem Ausfall der Produktion dienen einerseits und verschiedene Formen der Subventionierung bei fortgeführter Produktion andererseits. Unter die erste Kategorie fallen die verschiedenen Kurzarbeitsregelungen, bei denen die Beschäftigten weniger Arbeitsstunden pro Woche oder wöchentlich alternierend arbeiten und den Lohnausfall teilweise ersetzt bekommen; in einigen Ländern wurde auch versucht, innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen als ein Instrument zur Beschäftigungserhaltung anzuwenden (vgl. 2.2).

In der *Bundesrepublik Deutschland* wurde die Kurzarbeit mit Beginn der Rezession erheblich ausgeweitet – 1975 entsprach die Zahl der Kurzarbeiter ungefähr drei Viertel der Zahl der Arbeitslosen -, um anschließend im Zuge einer Anpassung der Unternehmenserwartungen und weitgehender Rationalisierungen schnell wieder abzufallen [69]. Ähnlich verlief die Entwicklung in Frankreich und den Niederlanden. Anfang 1975 wurde die Kurzarbeitsregelung in *Frankreich* erweitert, so daß nun dem Arbeitgeber 80% des tarifvertraglich vereinbarten Kurzarbeitsgeldes aus dem Nationalen Beschäftigungsfonds erstattet und insgesamt 470 Freistunden (vorher 320) subventioniert wurden [46]. Das Kurzarbeitsvolumen wuchs daraufhin von monatlich 323 000 Freistellungsstunden im Durchschnitt des Jahres 1974 auf 1 245 000 Stunden (1975), war aber 1976 bereits wieder auf 583 000 Stunden abgesunken. Auch ohne veränderte Regelungen (80% des entgangenen Einkommens werden durch die Arbeitslosenversicherung ersetzt), entwickelte sich die Kurzarbeit in den *Niederlanden* ähnlich: von 4870 Stunden (1974) auf 17 820 Stunden oder 1,6% des Gesamtarbeitsvolumens in der verarbeitenden Industrie (1975), um 1976 und in den folgenden Jahren wieder erheblich abzufallen. Erst im Übergang zu den 80er Jahren, angesichts einer sich schnell verschlechternden Arbeitsmarktlage, steigt die Bedeutung der Kurzarbeit in allen drei Ländern wieder, ohne jedoch erneut den Umfang von 1975 zu erreichen. Die drei Beispiele belegen, daß es sich bei der Kurzarbeit um eine kurzfristige, vor allem in der ersten Phase der Rezession angewandte Maßnahme handelt, die bei länger andauernder Stagnation erheblich an Bedeutung verliert.

Kurzarbeitsregelungen der beschriebenen Form werden weitgehend nur in Westeuropa und auch hier nur in einigen Ländern angewandt. Im Prinzip wird dabei die Arbeitskräftehortung subventioniert, um die Kosten einer Aufrechterhaltung des Arbeitsvertrages unter die der Entlassung zu senken. Ein anderes Verfahren, das von der Funktion her den Kurzarbeitsregelungen ähnelt, wird mit den „zeitlich

befristeten Entlassungen“ (temporary layoff) in den USA praktiziert. Das amerikanische System der Arbeitslosenversicherung ist so konstruiert, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer die zeitweise Entlassung gegenüber der Kurzarbeit bevorzugen. Während die ersteren nicht die wirklichen Kosten ihrer „Layoffs“ tragen, ist diese Lösung auch für die Arbeitnehmer finanziell attraktiver<sup>5)</sup>. Die Wahrscheinlichkeit, anschließend wieder beschäftigt zu werden, ist außerdem relativ groß – z. B. kehren in der verarbeitenden Industrie etwa 75% aller freigesetzten Arbeitnehmer zu ihren Unternehmen zurück [23]. Ähnlich wie das Niveau der Kurzarbeit schwankt die „Quote der befristet Arbeitslosen“ im Zyklusverlauf, wobei die Schwankungsbreite etwa doppelt so groß ist wie die der Gesamt-Arbeitslosenquote. Die befristeten Entlassungen erreichten 1975 einen Höhepunkt: die Quote der befristet Arbeitslosen betrug in diesem Jahr 2,35% gegenüber einer Gesamtarbeitslosenquote von 8,5% [24].

## 2.2 Innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen

In drei Ländern wurde der Versuch unternommen, durch die Förderung innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen Beschäftigung zu sichern, betriebliche Umstellungen zu erleichtern und/oder die (Wieder-)Beschäftigungschancen der von Arbeitslosigkeit bedrohten Arbeitnehmer zu erhöhen. Diesem Ziel dienten die innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen des Sonderprogramms der Bundesregierung im Jahr 1979 [26], während ähnliche Maßnahmen bereits vorher in Schweden und Österreich eingeführt worden waren. In den beiden letztgenannten Ländern wurden diese Maßnahmen als ein unmittelbarer Ersatz für Kurzarbeit bzw. zeitlich befristete Entlassungen angesehen.

International am bekanntesten ist das bereits Anfang der 70er Jahre begründete und in der Rezession 1976/78 erstmals in großem Umfang angewandte *schwedische* Programm. Unternehmen, die zeitlich befristete Entlassungen ankündigten, konnten bei Verzicht auf diese Maßnahme eine „Ausbildungssubvention“ für jeden Teilnehmer an innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen erhalten; die ersten 160 Ausbildungsstunden wurden mit 25 Skr, die nächsten 800 Stunden mit 15 Skr subventioniert (entspricht etwa 65 bzw. 40% der Arbeitskosten), wobei das Subventionsvolumen durch den Umfang der in Arbeitsstunden umgerechneten Freisetzung nach oben hin begrenzt wird<sup>6)</sup>. Die Teilnehmerzahlen an diesem Programm stiegen von 4000 (1976) über 41 000 (1977) auf einen Höhepunkt von 170 000 im Jahr 1978, was gut 16% der Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie entspricht. Das Ziel des Programmes, durch Umschulungen Arbeitsplätze zu erhalten, ohne dabei direkte Produktionstätigkeiten zu subventionieren, wurde allerdings nur teilweise erreicht. In einer Untersuchung wird geschätzt, daß 1977 nur rund 30% der subventionierten Arbeitskräfte ohne Existenz des Programms entlassen wor-

den wären; gleichzeitig führte ein beträchtlicher Teil der Firmen als Qualifizierungsmaßnahmen lediglich einen „Arbeitsplatzausch“ durch und konnte so seine Produktionstätigkeit fast vollständig aufrechterhalten [14, 44, 63].

Während in *Österreich* die normale Kurzarbeit noch in der Rezession von 1975 eine erhebliche Rolle spielte, wurde sie im arbeitsmarktpolitischen Schwerpunktprogramm von 1976 zu einem nachrangig einsetzbaren Instrument erklärt, dem andere Lösungen – unter anderem innerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen – vorzuziehen seien. Diese Umorientierung kam den Wünschen der Gewerkschaften entgegen, die die Qualifizierungsmaßnahmen auch deswegen bevorzugten, weil die Einkommensminderungen geringer sind als bei Kurzarbeit. Innerbetriebliche Qualifizierungsprogramme wurden zwar bereits vorher staatlich gefördert, insbesondere um Arbeitskräfte aus der „stillen Reserve“ zu mobilisieren und ihnen betriebliche Grundqualifikationen zu vermitteln; ab 1975 erhalten sie aber die Funktion von sog. „Auffangschulungen“, die ab 1976 die Kurzarbeit fast vollständig ersetzen. Die Zahl der Teilnehmer an innerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen und Auffangschulungen wuchs von rund 7500 (1974) auf 14 000 bzw. 15 000 in den beiden folgenden Jahren, um bis 1980 wieder auf das Vorrezessionsniveau abzufallen. Das Programm ersetzt dem Arbeitgeber zwischen 50 und 100% des Personal- und Sachaufwandes der Ausbildungsmaßnahmen; gefördert wird eine breite Palette, die von weitgehenden Umschulungen bis zu Unfallverhütungs- und Erste-Hilfe-Kursen reicht, wobei aber echt berufsqualifizierende Maßnahmen nur einen geringen Anteil zu stellen scheinen [11, 79].

## 2.3 Befristete Produktionsbeihilfen

Im Unterschied zu den schwedischen und österreichischen Programmen, repräsentiert das 1975 in *Großbritannien* eingeführte Temporary Employment Programme (TES) den Typus einer beschäftigungserhaltenden Lohnsubvention bei Fortführung der Produktionstätigkeit. Durch den bei einem Verzicht auf Entlassungen gewährten pauschalen Lohnkostenzuschuß, der rund 30% des industriellen Durchschnittslohns entsprach, wurden auf dem Höhepunkt im Herbst 1977 etwa 205 000 Arbeitnehmer bzw. fast 3% der abhängig Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie gefördert. Der Netto-Beschäftigungseffekt wurde für diesen Zeitpunkt auf etwa 100 000 geschätzt. TES wurde von den Europäischen Handelspartnern Großbritanniens als in hohem Maße „wettbewerbsverzerrend“ und als Form des „Exports der Arbeitslosigkeit“ kritisiert und 1979 schließlich durch ein eher konventionelles Kurzarbeitsprogramm ersetzt [14].

Neben den direkt auf die Förderung von Individuen zugeschnittenen Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung, wurden im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik aber auch „unternehmensorientierte“ Maßnahmen angewandt, durch die den Unternehmen kurzfristig bei der Aufrechterhaltung ihrer Produktion geholfen und *als Folge* Beschäftigung gesichert wird. Derartige Maßnahmen waren besonders in *Schweden* von Bedeutung, wo die Arbeitsmarktbehörden 20% der Kosten für vorgezogene öffentliche Aufträge übernehmen und Lagerhaltungszuschüsse an Unternehmen gewähren konnten. Die sog. „Lagerhaltungssubvention“ wurde zwischen 1975 und Anfang 1977 an Unternehmen gewährt, die ihre Lagerbestände über den „normalen“ Umfang hinaus erhöhten und gleichzeitig ihre Belegschaft nicht verringerten. Die Höhe des Zuschusses entsprach etwa 20% des Wertes der Lageraufstockung; da für die Mehrheit der sub-

<sup>5)</sup> Die Arbeitslosenunterstützung beträgt in den USA 50% des vorherigen Nettoeinkommens, wird aber um jeden verdienten Dollar gemindert. Ein Arbeitnehmer, der nur die halbe Wochenarbeitszeit oder weniger arbeiten würde (Kurzarbeit), erhielte daher keine Arbeitslosenunterstützung. Die amerikanische Arbeitslosenversicherung sieht auch eine Differenzierung der Beiträge nach dem Ausmaß des „Layoff“ der einzelnen Firmen vor („experience rating“), da das Ausmaß der Differenzierung aber sehr beschränkt ist, müssen die Firmen nicht die wirklichen Kosten ihrer jeweiligen Layoff-Operation tragen [32].

<sup>6)</sup> Die Unternehmen konnten das geplante, in Stunden ausgedrückte Freisetzungsvolumen auf beliebig viele Arbeitnehmer verteilen. Die Anzahl der Subventionierten überstieg daher regelmäßig die der zur zeitlich befristeten Entlassung vorgesehenen Arbeitnehmer, da auf diese Weise ein größerer Anteil des Stundenvolumens mit dem höheren Satz von 25 Skr subventioniert wurde.

ventionierten Unternehmen die Arbeitskosten etwa 20% der gesamten Produktionskosten ausmachten, kann man von einer 100%igen Lohnsubvention sprechen. Man schätzt, daß etwa 12 000 Arbeitsplätze durch das Programm erhalten wurden (entspricht 1% der abhängig Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie). Vor allem die ganz unterschiedliche wirtschaftliche Lage der Firmen wird dafür verantwortlich gemacht, daß 45% der zusätzlichen Lagerbestände auch ohne den Zuschuß gebildet worden wären; auch waren die Firmen benachteiligt, die nur Auftragsarbeiten durchführen [70].

In den Niederlanden und in Österreich war die Arbeitsmarktpolitik auch in größerem Umfang in kurzfristige Firmenrettungs- und Sanierungsaktionen einbezogen, meist in Form von Bürgschaftsübernahmen, Kreditgewährungen oder Zuschüssen an lokal dominante Unternehmen. Das *niederländische* Programm sollte zwar nur auf Firmen in konjunkturellen Schwierigkeiten angewandt werden, mit der Konzentration der Programmmittel im Bereich der metallverarbeitenden Industrie wurde aber sicher auch auf strukturelle Schwierigkeiten reagiert. Besonders bedeutend war das Programm zwischen 1975 – 77, wobei auf dem Höhepunkt (1977) Unternehmen mit einer Gesamtbeschäftigtenzahl von 38 000 (= 4% der abhängig Beschäftigten in der verarbeitenden Industrie) gefördert wurden. Da die Mehrheit der geförderten Unternehmen längerfristig überlebte – was auf eine relativ strikte Anwendung der Programmbedingungen zurückgeführt wird – wird das Programm als Erfolg angesehen.

Das *österreichische* Arbeitsmarktförderungsgesetz sieht für in Schwierigkeiten geratene Unternehmen vor allem zwei Maßnahmen vor [79]. Die sog. „kurzfristigen Beschäftigungsbeihilfen“ (Zinszuschüsse, Zuschüsse, Garantien) sollen sich in ihrer Höhe an dem alternativen Kostenaufwand der Arbeitslosenversicherung orientieren und eher antizyklisch eingesetzt werden. Die Förderzahlen im Rahmen dieses Instruments nahmen von 1000 (1974) auf 4500 (1975) zu und stiegen nach einem leichten Rückgang 1976 bis auf einen Höhepunkt von fast 12 000 Arbeitsplätzen im Jahr 1979. Die Förderungen im Rahmen der sog. „längerfristigen Beschäftigungsbeihilfen“, durch die lokal oder regional besonders wichtigen Firmen Sanierungsmaßnahmen erleichtert werden sollten, entwickelten sich dagegen anders. Zwar stieg die Zahl der geförderten Arbeitsplätze von knapp 3000 (1974) auf gut 5000 in den Jahren 1975 und 1976, fiel dann aber schnell wieder ab, so daß 1980 nur noch etwa über 1000 Arbeitsplätze auf diese Weise gesichert wurden. Diese Entwicklung geht vor allem auf eine Verschärfung der Förderbedingungen zurück, die notwendig geworden war, weil in zu vielen Fällen die Firmen offensichtlich nicht nachhaltig saniert wurden und schließlich doch zusammenbrachen. In den letzten Jahren wurde außerdem der Versuch unternommen, einen Teil der Mittel für „Zukunftsindustrien“ zu reservieren [74], um die strukturkonservierenden Wirkungen der Beschäftigungshilfen zu mildern; wie die geringe Zahl von Anträgen zeigt, wurde dieses Angebot aber von den Unternehmen (bisher) nicht angenommen.

Innerhalb der letzten ein bis zwei Jahre haben die hier hervorgehobenen beschäftigungserhaltenden Maßnahmen (Auffangschulungen, Beschäftigungsbeihilfen) erheblich an Bedeutung verloren. Mit dem Ansteigen der Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenquote 1.Quart. 1981 2,7%, 1.Quart. 1982 4,8%) wird nun wieder verstärkt auf Kurzarbeit zurückge-

griffen, was mit dem relativ geringen Erfolg der anderen Maßnahmen und mit den geringeren Kosten der Kurzarbeitsförderung zusammenhängen könnte.

#### **2.4 Antizyklisch angewandte Arbeitsbeschaffungs- und Qualifizierungsmaßnahmen**

Eine andere Möglichkeit der „Überbrückung“ eines als kurzfristig antizipierten Beschäftigungseinbruchs besteht darin, die Entlassungen zu akzeptieren und den Arbeitslosen irgendeine befristete Ersatzbeschäftigung anzubieten. Sowohl Qualifizierungsmaßnahmen als auch Arbeitsbeschaffungsprogramme sind für diesen Zweck prinzipiell geeignet. Da wir auf derartige Maßnahmen noch ausführlicher eingehen (vgl. 3.1.2 und 3.2), sollen im folgenden nur einige besonders wichtige antizyklische Anwendungen hervorgehoben werden.

Ein klassisches Beispiel bieten die weitgehend in regierungseigenen Zentren abgewickelten *schwedischen* Qualifizierungsprogramme der 70er Jahre, deren Teilnehmerzahlen in Abhängigkeit vom Wirtschaftszyklus erheblich variierten. Diese stiegen beispielsweise von 27 000 (0,9% der Erwerbsbevölkerung) im Boomjahr 1975 auf 47000 (1,4%) in der Rezession des Jahres 1978. Auch der Umfang der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen variiert stark mit der Arbeitsmarktlage: von 17 000 (0,4%) steigt die Teilnehmerzahl im selben Zeitraum auf 46000 (1,1%). Ähnlich wie in Schweden waren auch in den *Niederlanden* Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen bereits seit langem ein wichtiges Instrument antizyklischer Stabilisierungspolitik, wobei auch dort im Prinzip ein „Vorziehen“ bereits geplanter öffentlicher Projekte in Abhängigkeit von der Lage des Arbeitsmarktes praktiziert wird [36, 59]. Die Teilnehmerzahlen stiegen in den ersten Rezessionsjahren (1974 – 76) von knapp 9000 (ca. 0,2% der Erwerbsbevölkerung) auf 15 000 (0,3%) an und nahmen anschließend gleichzeitig mit einer Veränderung der Zielrichtung wieder ab (vgl. 3.1.2). In den *USA* reagierte die Administration auf den beginnenden Abschwung im Spätherbst des Jahres 1974 mit der Einführung eines neuen Programmtitels in das Arbeitsförderungsgesetz (CETA) zur Finanzierung „antizyklischer“ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Zwischen 1974 und 1976 paßte sich der Umfang der amerikanischen Arbeitsbeschaffungsprogramme ziemlich nahtlos an die Entwicklung der Arbeitslosigkeit an: 56 000 Teilnehmern (0,06% der Erwerbsbevölkerung) gegen Ende 1974 standen 350 000 Teilnehmer (0,37%) gegen Ende 1976 gegenüber.

#### **3. Traditionelle Arbeitsmarktpolitik mit wechselnden Schwerpunktsetzungen**

Die Arbeitsmarktpolitik in den meisten Untersuchungsländern reagierte auf die Rezession von 1973/75 und die folgenden Beschäftigungseinbrüche mit einer Reihe von Überbrückungsmaßnahmen und antizyklischen Variationen bestehender Programme, die – jedenfalls von ihrem ursprünglichen Konzept her – eher kurzfristig angelegt waren. Parallel wurden aber auch neue Instrumente der Arbeitsmarktpolitik entwickelt und traditionelle Maßnahmen angewandt, die durch die jeweilige Arbeitsmarktlage zwar beeinflusst waren, im Prinzip aber eher längerfristigungsstrukturell wirken sollten. Diese Maßnahmen lassen sich danach aufgliedern, ob sie die zusätzliche Beschäftigung im privaten oder öffentlichen Sektor schaffen (3.1), die Qualifikation von (erwachsenen) Arbeitskräften erhöhen (3.2) oder die Eingliederung bestimmter Zielgruppen in Arbeitsverhältnisse fördern sollen (3.3).

### 3.1 Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen

#### 3.1.1 Im Privatsektor: marginale Lohnsubventionen

Die Idee, mit Hilfe von staatlichen Lohnsubventionen zusätzliche Beschäftigung im Privatsektor zu stimulieren, ist nicht neu und wurde z. B. in Deutschland erstmals in der Krise des Jahres 1932 in Form von Steuergeldern realisiert [42, 64, 77]. Die Subventionierung von Veränderungen bzw. Zuwächsen des Beschäftigtenbestandes in Verbindung mit Neueinstellungen („marginale Lohnsubvention“ – MLS) ist zu unterscheiden von den bereits behandelten beschäftigungserhaltenden Lohnsubventionen, aber auch von reinen „Einstellungssubventionen“, die in erster Linie auf eine Umverteilung von Beschäftigungschancen zielen, ohne daß damit notwendigerweise eine Ausweitung des Beschäftigtenbestandes verbunden sein müßte. Grundannahme der MLS ist die Vorstellung, durch eine Verbilligung der Beschäftigung zusätzlicher Arbeitskräfte die Unternehmen zu einer beschäftigungsintensiveren Expansion und/oder zu einem Vorziehen bereits geplanter Beschäftigungsausweitungen veranlassen zu können. Da mit dieser Subventionsform – im Unterschied etwa zu beschäftigungserhaltenden Subventionen – strukturelle Anpassungen kaum behindert werden, wird sie insbesondere durch die OECD als ein Bestandteil ihres Konzeptes der „positiven Anpassungspolitik“ immer wieder propagiert [55, 66].

In der Wachstumsperiode der 60er Jahre und noch bis 1974 gehörten MLS nicht zum Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in einigen Ländern wurden sie allerdings seit etwa Mitte der 60er Jahre im Rahmen der Regionalpolitik angewandt. Die erste Anwendung in der Arbeitsmarktpolitik erfolgte 1974/75 in der Bundesrepublik mit einem auf bestimmte Regionen und Arbeitslose beschränkten Programm. Es folgte 1975 die Einführung derartiger Programme in Belgien und Frankreich und im letzten Drittel der 70er Jahre in Großbritannien, Kanada, den USA und Schweden.

Die bisher praktizierten Programme lassen sich zunächst danach unterscheiden, ob sie eher *global* auf Beschäftigungsförderung ausgerichtet sind oder ob sie mit Hilfe einer Reihe von restriktiven Bedingungen zusätzliche Ziele verfolgen, *selektiver* orientiert sind, wobei wiederum verschiedene Programmtypen unterschieden werden können. Programme des globalen Typs wurden bisher nur 1977 – 78 in den USA und 1978- 79 in Schweden praktiziert. Das *amerikanische* New Jobs Tax Credit-Programme (NJTC) stellt den bisher quantitativ bedeutendsten Versuch dieser Art dar: Alle Unternehmen, die während der beiden Programmjahre ihre Beschäftigung auf mehr als 102% des Vorjahresbestandes ausdehnten, erhielten pro zusätzlich eingestellter Arbeitskraft einen pauschalen Nachlaß auf die Steuerschuld von 2100 Dollar, was etwa 20-25% der durchschnittlichen Lohnkosten entspricht. 1977 wurden im Rahmen von NJTC 795 000 Personenjahre geltend gemacht, was einem geschätzten Steuerausfall von 1,7Mrd. Dollar entsprach. Aus einer Unternehmensbefragung läßt sich auf sehr hohe Mitnahmereffekte schließen, wobei allerdings eine bloße „Abfragung“ derart komplexer Sachverhalte keinen sehr zuverlässigen Anhaltspunkt liefert: 75 – 90% der Unternehmen hätten die Beschäftigungsausweitung auch ohne Subvention vorgenommen. Berücksichtigt man darüber hinaus, daß die Mitnahmereffekte in großen Unternehmen (mit mehr Förderfällen) tendenziell größer sind, Substitutionseffekte

noch gar nicht berücksichtigt wurden und die positiven Multiplikatoreffekte eher gering zu veranschlagen sind [14], dann dürfe sich der Netto-Beschäftigungseffekt des NJTC in der Größenordnung von 5-10% bewegt haben [62]. Andere Evaluierungen kommen allerdings zu etwas besseren Einschätzungen [7].

Auch das *schwedische* Programm von 1978 – 79 förderte zusätzliche Beschäftigung in Form eines – allerdings zeitlich degressiv gestaffelten – Festsummenzuschusses, die Programmbedingungen stellten aber stärker auf die Erzielung eines „Vorzieheffekts“ im Hinblick auf den sich für Anfang 1979 abzeichnenden Konjunkturaufschwung ab. Dieses Programm ist unter anderem wegen seiner Implementations-technik interessant: um eine schnelle Programmrealisierung zu erreichen, wurde die Meldung geplanter Beschäftigungsausweitungen für den Zeitraum Juli 1978 bis März 1979 bei den Arbeitsämtern von der eigentlichen Antragstellung getrennt. Nur die Unternehmen, die auf eine entsprechende kurzfristige Aufforderung hin, den Arbeitsämtern geplante Ausweitungen vorher gemeldet hatten, konnten nach dem März 1979 Anträge auf Förderung stellen. Ein ebenfalls auf der Basis einer Unternehmensbefragung erstellter Evaluierungsbericht gibt an, daß 12% der Unternehmen ihre Einstellungen aufgrund des Programms, 41% teilweise wegen des Programms *vorgezogen* hätten. Bei insgesamt 16 000 Förderfällen wurden außerdem nach den Schätzungen des Berichts 650-1300 Arbeitsplätze echt zusätzlich geschaffen [22]. Dieser Netto-Beschäftigungseffekt von 4 – 12% würde in den Größenordnungen dem des NJTC entsprechen. Eine spätere Evaluierung kommt allerdings zu dem Schluß, das Programm hätte keine kurz- oder langfristigen Netto-Beschäftigungseffekte gehabt [44].

Eine Möglichkeit der selektiveren Anwendung von MLS besteht darin, sie auf Kleinfirmen und/oder regional zu beschränken. Eine derartige Subventionsform wurde zuerst in *Belgien* im Jahr 1975 für Unternehmen bis zu 10 Beschäftigten in strukturschwachen Regionen, die ihre Beschäftigung ausweiten, eingeführt. 1978 wurde das Programm auf Unternehmen mit bis zu 15 Beschäftigten und alle Regionen erweitert und ist gegenwärtig immer noch in Kraft. Unter anderem die geringe Inanspruchnahme dieses sich durch eine besonders lange Förderungsdauer (max. 5 Jahre) zu relativ niedrigen Fördersätzen auszeichnenden Programms führte 1981 zu einem zweiten großzügigeren Programm für Unternehmen bis zu 50 Beschäftigten, deren zusätzlichen Arbeitsplätze in Form eines Steuernachlasses subventioniert werden.

Bekannter als die belgischen Programme wurde das 1977 zunächst versuchsweise eingeführte *britische* Small Firms Employment Subsidy (SFES), das für Unternehmen mit bis zu 50 Beschäftigten in strukturschwachen Regionen eine Subvention von 20 Pfund/Woche für jede zusätzliche Vollzeitkraft für max. 26 Wochen vorsah. Mehrere Änderungen führten zum schließlichen Wegfall der regionalen Beschränkung und zur Einbeziehung von Unternehmen bis zu 200 Beschäftigten; die neue konservative Regierung führte die regionale Beschränkung wieder ein und stellte das Programm schließlich im März 1980 ein. Eine Wirkungsanalyse des Programms, durch das bis Ende 1979 rund 170 000 Arbeitsplätze subventioniert wurden, existiert nur für die Versuchsphase von Juli – Dezember 1977 mit insgesamt 5928 geförderten Arbeitsplätzen [14]. Ausgehend von einer Unternehmensbefragung, ergänzt durch einen Kontrollgruppenvergleich, wird der längerfristige Netto-Beschäftigungseffekt auf immerhin rund 25% geschätzt<sup>7)</sup> und 27%

<sup>7)</sup> Dies entspräche dem von Schmid geschätzten Netto-Beschäftigungseffekt für das deutsche MLS-Programm von 1974/75 [72].

der insgesamt geförderten Arbeitsplätze wurden danach früher als geplant geschaffen. Eindeutig zeigt sich – wie im übrigen auch die Evaluierung des oben erwähnten schwedischen Programms nachweist –, daß Netto-Beschäftigungseffekt und Vorzieheffekt mit sinkender Unternehmensgröße zunehmen; dies wird im allgemeinen mit der höheren Flexibilität der Entscheidungs- und Planungsprozesse kleiner Unternehmen und deren größerem Liquiditätsbedarf begründet.

Als dritte Gruppe lassen sich solche Programme abgrenzen, die einschränkende Bedingungen hinsichtlich des einzustellenden Personenkreises beinhalten. Derartige Kombinationen von MLS mit Einstellungssubventionen wurden bisher in Kanada, den USA und Frankreich praktiziert. Die geringsten Einschränkungen macht das 1977 eingeführte und 1980 eingestellte *kanadische* Employment Tax Credit Programme: Bedingung ist nur, daß für die zusätzlichen Arbeitsplätze eine entsprechende Anzahl Arbeitsloser mit mindestens zweiwöchiger Arbeitslosigkeit eingestellt werden muß. In den USA wurde im Anschluß an das globale NJTC das Targeted Jobs Tax Credit Programme (TJTC) eingeführt, das Steuernachlässe von bis zu 3000 Dollar im ersten und 1500 Dollar im zweiten Jahr für die zusätzliche Einstellung bestimmter Zielgruppen gewährt (Behinderte, Jugendliche, Teilnehmer an Schulungskursen, Sozialhilfeempfänger, etc.). Wie ein Evaluierungsbericht zeigt, war die Existenz von TJTC immerhin rund zwei Dritteln der Betriebe mit über 10 Beschäftigten bekannt, von denen 15% TJTC in Anspruch nahmen; die Inanspruchnahme war besonders hoch in Niedriglohnbranchen; 84% der subventionierten Teilnehmer waren Jugendliche – davon entsprachen 50 Prozentpunkte vorherigen Teilnehmern an Qualifizierungsprogrammen. Insbesondere hinsichtlich der letzteren Gruppe geht man von hohen Mitnahmeeffekten aus [37]. Schließlich seien noch die 1975 in *Frankreich* eingeführten und ab 1977 im Rahmen der sog. Beschäftigungspakte weitergeführten Einstellungsprämien erwähnt: Arbeitgeber, die ihre Gesamtbeschäftigtenzahl erhöhen, erhalten bei Einstellung bestimmter Gruppen von Jugendlichen und Frauen (später auch für ältere Langzeitarbeitslose) ein Jahr lang 50% der Sozialversicherungsbeiträge erlassen. Die vorhandenen, teilweise relativ vagen Schätzungen kommen auf Netto-Beschäftigungseffekte von zwischen 6 und 25%, wobei sich auch hier wieder die größte Wirkung im Bereich kleinerer Unternehmen zeigt [16, 43].

Schließlich sind noch zwei neuartige MLS-Programme hervorzuheben, die die Förderung an die Durchführung von Arbeitszeitverkürzungen binden. Seit Ende 1979 können *belgische* Unternehmen, die ihre Normalarbeitszeit auf 38 Wochenstunden reduzieren und ihre Beschäftigung in Verbindung mit der Einstellung von Arbeitslosen auszuweiten, Zuschüsse erhalten [30]. Der sog. „Solidaritätsvertrag Arbeitszeitverkürzung“ in Frankreich sieht den Erlaß von Sozialversicherungsbeiträgen im Umfang der Zusatzbeschäftigung für Unternehmen vor, die ihre durchschnittliche effektive Wochenarbeitszeit zwischen September 1981 und September 1983 auf 37 oder 36 Stunden senken [33].

### 3.1.2 Im öffentlichen/gemeinnützigen Sektor: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Von ihrem finanziellen Umfang und den geförderten Personenzahlen her bedeutender als MLS sind die in fast allen entwickelten Industrieländern praktizierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Wie bereits ausgeführt (vgl. 2.4), wurden ABM zunächst in vielen Fällen eher als eine kurzfri-

stige Überbrückungsmaßnahme bis zu einem antizipierten Wiederaufschwung angesehen, wobei außerdem die damit verbundene Arbeitserfahrung eine anschließende Wiedereingliederung des Arbeitslosen in normale Arbeitsverhältnisse erleichtern würde. Im Verlauf der zweiten Hälfte der 70er Jahre vollzogen sich aber eine Reihe von Wandlungen der ursprünglichen Konzepte, die sich teils im *Förderungsvolumen*, teils in der *Zielgruppenorientierung* und auch in der *Art der geförderten Projekte* niederschlugen. Im folgenden werden einige Beispiele für diese Veränderungen gegeben.

Eine der weitgehenderen Veränderungen vollzog sich 1978 in *Großbritannien*. Das 1975 in Kraft getretene, auf jugendliche und ältere Arbeitslose gezielte, antizyklische „Job Creation Programme“ (JCP) gehörte zu den ersten Reaktionen der Regierung auf den Beschäftigungseinbruch. Von den 43 000 Teilnehmern Anfang 1978 war die weit überwiegende Mehrheit jünger als 25 Jahre; rund 50% waren zwischen 16-18 Jahre alt. Mit diesem im öffentlichen und gemeinnützigen Sektor durchgeführten Programm sollte auch ein vorhandener Bedarf an sozialen Dienstleistungen abgedeckt werden. Das 1976 parallel eingerichtete „Work Experience Programme“ (WEP) diente dagegen vor allem der Vermittlung von Arbeitserfahrungen an Jugendliche. Es wurde hauptsächlich im Privatsektor implementiert und hatte Anfang 1978 25 000 Teilnehmer. Ausgehend von der Erkenntnis, daß die hohe (Jugend-)Arbeitslosigkeit offensichtlich kein kurzfristiges Phänomen sei, wurden JCP und WEP ab Mitte 1975 teilweise durch das speziell auf unter 18jährige gezielte und stärker auf Qualifizierung orientierte „Youth Opportunities Programme“ (YOP) ersetzt (vgl. dazu 3.1) [38]. In der Folge verloren ABM erheblich an Bedeutung: Das Nachfolgeprogramm des JCP hatte Ende 1980 nur noch 11 000 Teilnehmer im Vergleich zu 150 000 an YOP.

In Schweden, den Niederlanden, den USA und Belgien findet derselbe Prozeß einer Umorientierung von ABM auf Gruppen mit eher strukturellen als konjunkturellen Beschäftigungsproblemen *innerhalb* der existierenden Programme statt. Ein weitgehender Kündigungsschutz in Kombination mit beschäftigungserhaltenden Maßnahmen gab in *Schweden* den Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft eine hohe Beschäftigungssicherheit, während für die entlassenen Arbeitnehmer großzügige Umschulungsprogramme zur Verfügung standen (vgl. 3.2). Die Last der Arbeitslosigkeit wurde daher zunehmend durch jugendliche Neuzugänger zum Arbeitsmarkt und Frauen getragen [40], für die andererseits die traditionellen „Notstandsarbeiten“ in Tiefbau und Landschaftspflege wenig geeignet waren. Während der 70er Jahre findet daher innerhalb der schwedischen ABM, ähnlich wie in der Bundesrepublik, eine Schwerpunktverlagerung in Richtung auf den Bereich sozialer Dienstleistungen statt, der 1978 dann bereits zwei Drittel des Gesamtvolumens der ABM auf sich vereinigt [39, 73]. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre wurde außerdem als neue Programmbedingung die Möglichkeit der Förderung von ABM im Privatsektor eingeführt. In dieser Form einer 75%-Subvention zusätzlicher (befristeter) Beschäftigung, die als besonders geeignet für die Eingliederung von Jugendlichen galt, wurden 1978 immerhin etwa ein Fünftel der gesamten ABM abgewickelt. Die beschriebenen Programmverlagerungen ermöglichten zwischen 1975 – 78 die massive Ausweitung der ABM von 17 000 Teilnehmern (0,4% der Erwerbsbevölkerung) auf 46 000 (1,1%), wobei der Anteil der unter 26jährigen gleichzeitig von 18% auf 66% und der Anteil weiblicher Programmteilnehmer von 18% auf 39% anstieg. Etwa ab 1980 wurden ABM dann erheblich abgebaut (zwi-

sehen 1979- 80 wurde das Gesamtvolumen um die Hälfte gekürzt) und verblieben trotz einer für schwedische Verhältnisse hohen Arbeitslosigkeit auf einem niedrigen Niveau (zu den Gründen vgl. 3.3).

Eine ähnliche Schwerpunktverlagerung innerhalb der ABM wie in Schweden ist auch in den *Niederlanden* zu beobachten. Die traditionellen „Ergänzungsarbeiten“, überwiegend materialintensive Projekte im Bausektor, verloren etwa ab 1976 schnell an Bedeutung, während gleichzeitig das Volumen der sog. „arbeitsintensiven“ Projekte verdoppelt wurde. Letztere hatten ältere Arbeitnehmer, Jugendliche und Frauen als Zielgruppen und konzentrierten sich überwiegend auf den sozialen Dienstleistungsbereich und das Erziehungswesen [59].

Die spektakulärste Expansion von Arbeitsbeschaffungsprogrammen läßt sich in den USA und in Belgien verfolgen. Wie bereits erwähnt, wurden ABM in den USA 1975/76 als antizyklisches Instrument eingesetzt (vgl. 2.4), ab 1977 bekam ihr Einsatz aber nun einen eher prozyklischen Charakter. Die Arbeitslosigkeit hatte ab Ende 1976 langsam abgenommen und teilweise, um den erwarteten Aufschwung zu beschleunigen, kündigte die Carter-Administration im Frühjahr 1977 ein „Gesetz zur Wirtschaftsbelebung“ an, dessen Hauptprogrammpunkt eine massive Expansion von ABM vorsah: Zwischen Frühjahr 1977 und Frühjahr 1978 wuchs die Zahl der ABM-Teilnehmer von rd. 300 000 auf 725 000 bzw. von 0,3% auf 0,7% der Erwerbsbevölkerung. Nachdem Untersuchungen der zwischen 1974 und 1976 durchgeführten ABM bereits zu einer geschätzten Substitution regulärer Stellen durch ABM in der Größenordnung von 35% gekommen waren, verschärfte sich das Substitutionsproblem angesichts der massiven Ausweitung im Jahr 1977 noch weiter: Die Ausweitung fiel in eine Periode tiefgreifender Finanzprobleme der Gemeinden und viele Beispiele belegen, daß häufig bereits existierende oder geplante Stellen in ABM-Stellen umgewandelt wurden<sup>8)</sup>. Darüber hinaus erreichten die Programme in der Regel nicht die besonders benachteiligten Gruppen, da die Gemeinden die (niedrigen) ABM-Löhne aufstocken und auf diese Weise Arbeitnehmergruppen beschäftigen konnten, die auch ohne staatliche Hilfe auf dem Arbeitsmarkt meist konkurrenzfähig gewesen waren.

Die heftige öffentliche Kritik an dieser Entwicklung führte dazu, daß 1978 die Teilnahme an ABM auf Langzeitarbeitslose der untersten Einkommensschichten beschränkt und ein Maximallohn knapp oberhalb des gesetzlichen Mindestlohnes festgesetzt wurde. Dazu wurde die Zeitdauer der Programmteilnahme nun erstmals beschränkt (18 Monate). Die durch die neuen Programmbestimmungen erreichte Zielgruppenorientierung hatte ihren Preis. Da das Qualifikationsniveau der Teilnehmer sank und es daher häufig unmöglich war, wirklich „sozial nutzbringende“ Projekte zu organisieren, verloren ABM die weitgehende Unterstützung durch die lokalen Wahlbeamten. Nachdem die Teilnehmerzahlen bereits stark zurückgegangen waren, konnte die neu angetretene Reagan-Administration daher ohne nennenswerte Opposition die vollständige Abschaffung von ABM zum September 1981 beschließen [3, 48, 49, 50].

<sup>8)</sup> Die hohen Substitutionseffekte bei den amerikanischen ABM sind Ergebnis einiger spezifischer Umstände. So dürften z. B. die besonders schlechte Finanzlage der Gemeinden, die unbeschränkte Teilnahmedauer, die schlechte Planung der Maßnahmen und der geringe gewerkschaftliche Organisationsgrad zu den Gründen dafür zählen. Möglicherweise ist die (im Vergleich zu marginalen Lohnsubventionen) eher skeptische Beurteilung von ABM durch die OECD auch von den relativ ungünstigen amerikanischen Ergebnissen beeinflusst.

In *Belgien* war eine ähnlich dramatische Ausweitung von ABM wie in den USA zu verzeichnen, ohne daß die Programme aber bisher wesentlich eingeschränkt worden wären. Während die Anzahl der im öffentlichen Dienst befristet eingestellten Arbeitslosen von 7000 (1973) auf 30 000 (1980) stieg, wurde 1977 ein weiteres Programm (Cadre Special Temporaire – CST) eingeführt, das 1980 22 000 Teilnehmer hatte; insgesamt waren so 1,2% der Erwerbsbevölkerung in ABM beschäftigt. Im Unterschied zur Beschränkung der Teilnahmedauer auf 12 Monate im erstgenannten Programm, war im CST eine zweijährige, später sogar dreijährige Teilnahme möglich. Das CST wurde vor allem wegen der Überrepräsentation von Akademikern kritisiert: So wurde beispielsweise 1980 nur 4% der unqualifizierten, aber 41% der akademisch qualifizierten Arbeitslosen eine CST-Stelle angeboten [13, 19]. 1981 wurden daher die Programmbedingungen dahingehend geändert, daß nunmehr mindestens ein Drittel der Programmteilnehmer Langzeitarbeitslose ( $\geq 2$  Jahre) sein mußten. Anfang 1982 wurden schließlich zwei ganz neue, ausschließlich auf „strukturell Arbeitslose“ gezielte Programme eingeführt, die CST teilweise ersetzten. Neben der verstärkten Zielgruppenorientierung ist an den neuen Programmen vor allem die Ausrichtung auf erheblich *längerfristige* Projekte bemerkenswert: Zuschüsse werden mit abnehmenden Raten (von 90% auf 50%) über fünf Jahre gewährt und mit den Teilnehmern müssen unbefristete Anstellungsverträge abgeschlossen werden.

Auch das *französische* Arbeitsbeschaffungsprogramm (Emploi d'utilité collective – EUC) zielt besonders darauf ab, Dauerarbeitsplätze in neuen Bedarfsbereichen zu schaffen; die Fördermittel sind allerdings erheblich geringer als in anderen Ländern. So wurden im ersten Jahr (1979) nur 4500 Arbeitsplätze subventioniert und auch nach der von der neuen Regierung geplanten Erweiterung sollen nicht mehr als 15 000 Plätze zur Verfügung stehen. Neben eher traditionellen gemeinnützigen Tätigkeiten werden durch EUC auch neue Unternehmungen oder Aktivitäten unterstützt, die später selbsttragend oder sogar profitabel werden sollen. Der Erfolg von EUC bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze ist unsicher. Eine Untersuchung der ersten 500 Projekte kommt zu dem Schluß, daß 90% der Projekte über das erste Jahr hinaus fortbestanden, allerdings nur ein Drittel davon ganz ohne Zuschüsse, während die übrige Unterstützung durch andere Institutionen finden konnten [28].

Abschließend sei noch auf eine in Frankreich 1977 eingeführte und 1979 erweiterte Regelung verwiesen, die eine „kapitalisierte“ Auszahlung des Arbeitslosengeldes an Arbeitslose ermöglicht, die ein eigenes Unternehmen gründen wollen [60]. Das zukünftige Arbeitslosengeld für bis zu 6 Monaten wird im voraus ausgezahlt, wobei die erreichbare Maximalsumme 87 000 Francs für einen einzelnen Arbeitslosen beträgt. Von Anfang 1979 bis Mitte 1980 nahmen rund 23 000 Arbeitslose diese Möglichkeit in Anspruch. Ein ähnliches Programm wurde kürzlich auf experimenteller Basis in Großbritannien eingeführt.

### 3.2 Außerbetriebliche Qualifizierungsmaßnahmen

Eine massive Anwendung arbeitsmarktpolitischer Qualifizierungsmaßnahmen in außerbetrieblichen Einrichtungen (AQM) wurde unter anderem mit dem Argument empfohlen, daß so die Periode der Rezession produktiv genutzt würde: Die freigesetzten Arbeitskräfte könnten sich durch Fortbildungs- und Umschulungsprogramme auf den tiefgreifenden wirtschaftlichen Strukturwandel einstellen [51].

Wie bereits gezeigt wurde, könnten AQM außerdem die Funktion eines „Wartesaals“ für diejenigen übernehmen, die ihren Arbeitsplatz verlieren. Damit würde dann nicht nur die „offene“ Arbeitslosigkeit verringert, was vor allem politisch attraktiv wäre, auch eine Dequalifizierung der Arbeitslosen würde verhindert und die spätere Wiedereingliederung in Arbeit erleichtert; AQM wären also auch in diesem Sinne ökonomisch sinnvoll.

Dieses Konzept wurde jedoch nur in wenigen Ländern annähernd verwirklicht. In der Praxis lassen sich drei grundlegende Verhaltensmuster identifizieren: die antizyklische Variation des Umfangs von AQM (Expansion in der Krise, Abbau im Boom), der laufende Ausbau von AQM und ein mehr oder weniger unverändertes Programmolumen während des hier untersuchten Zeitraums. Wenn wir die Bundesrepublik einbeziehen, ergibt sich ein viertes Muster: Zeitweise ist sogar eine prozyklische Bewegung des Förderungsvolumens feststellbar [26].

Die Strategie eines antizyklischen Einsatzes von AQM wurde während der 70er Jahre am weitgehendsten und effektivsten in Schweden praktiziert. Zwischen 1974 – 78 folgten die Teilnehmerzahlen an Kursen der staatlichen AQM-Zentren relativ genau der Arbeitsmarktentwicklung. Die Qualität der Kurse scheint unter dieser eher kurzfristigen Überbrückungsfunktion nicht gelitten zu haben, da 70% der Kursteilnehmer anschließend eine Anstellung fanden, eine den entsprechenden Ergebnissen in anderen Ländern durchaus vergleichbare Quote [75]. In den letzten Jahren setzte sich allerdings ein Trend zur Reduzierung der AQM durch (von einem Höhepunkt mit gleichzeitig fast 52 000 Teilnehmern 1979 auf rund 32 000 1981), obwohl die registrierte Arbeitslosigkeit von 2,1 auf 2,5% anstieg.

In Großbritannien verdoppelte sich zwischen 1974 – 76 der Umfang der AQM des sog. TOPS-Programms – parallel zu einer Zunahme der Arbeitslosigkeit von 2,6 auf 5,6%. Nach einem Höhepunkt im Jahre 1978 nimmt die Anzahl der Kursabsolventen trotz des Anstiegs der Arbeitslosigkeit insbesondere in den vorherigen „Wachstumsbereichen“ (kaufmännische und technische Berufe) kontinuierlich ab. Einer der Hauptgründe ist eine Schwerpunktverlagerung innerhalb der Berufsbildungspolitik, wonach weniger die Umschulung oder Weiterqualifizierung von Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft gefördert wurde, als vielmehr Arbeitserfahrungskurse für Jugendliche; diesem Zweck dienen aber gleichzeitig andere, als geeigneter empfundene Maßnahmen im Unternehmenssektor (vgl. 3.3).

Eine ähnliche Umorientierung der Programme findet sich auch in Ländern mit eher „konstantem“ Förderungsvolumen (wie Belgien und Frankreich) und auch in einigen Ländern mit expandierenden Programmen (z. B. Niederlande). In Frankreich stagniert der Umfang der in den staatlichen Berufsbildungszentren (AFPA) durchgeführten Programme seit dem Beginn der Rezession. War die Teilnehmerzahl zwischen 1972-75 noch um 73% gewachsen, so nahm sie in den folgenden drei Jahren (1975 – 78) nur noch um 1% zu. Gleichzeitig diente ein immer geringerer Teil der AFPA-Kurse der Fortbildung oder Umschulung entlassener Arbeitnehmer und damit der Abstützung des wirtschaftlichen Strukturwandels, während das Ziel einer ersten Eingliederung von Jugendlichen in das Arbeitsleben in den Vordergrund trat [17]. Diese Schwerpunktverlagerung wird noch deutlicher, wenn man alle durch die Arbeitsmarktverwaltung geförderten Qualifizierungsmaßnahmen im weiteren Sinne (inklusive der betrieblichen Praktika und Ausbildungen), zusammenfaßt: Trotz der Stagnation der

AFPA-Kurse stiegen die Gesamtausgaben in diesem Bereich zwischen 1977 – 80 um 55%, wobei 70% des Zuwachses auf besondere Programme für Jugendliche entfielen (vgl. dazu und zu einer ähnlichen Entwicklung in Belgien und den Niederlanden 3.3).

Von der schwedischen und französischen Entwicklung unterscheidet sich Österreich, wo AQM das Kernstück und den mit Abstand größten Einzelposten der aktiven Arbeitsmarktpolitik darstellen. Zwischen 1970 – 79 erfolgt eine kontinuierliche und massive Expansion der vor allem in den parastaatlichen Einrichtungen der Sozialpartner betriebenen Kursschulungen, wobei die Zahl der Teilnehmer in der Gesamtperiode um 420% (um 240% 1970-74 und um 170% 1974-79) ansteigt. Dabei handelt es sich überwiegend um relativ kurze Maßnahmen von etwa zweimonatiger Dauer. Um den teils akuten, teils für die Zukunft erwarteten Ausbildungsbedarf abdecken zu können, subventionierte die Arbeitsmarktverwaltung auch vorübergehend den Ausbau der entsprechenden Einrichtungen: 1974 und 1975 entfallen auf dieses Bauprogramm allein rund 25% der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Als mit der Rezession 1975 der Mangel an qualifizierten Arbeitskräften weniger fühlbar zu werden beginnt, konnten die inzwischen geschaffenen Kapazitäten dazu genutzt werden, vorübergehend steigende Zahlen von Arbeitslosen aufzunehmen und diese mit den in der Wirtschaft nachgefragten Qualifikationen zu versehen [79]. Im Verlauf des Jahres 1979 nahmen etwa 2,2% der gesamten Erwerbsbevölkerung an derartigen AQM teil. Trotz steigender Arbeitslosigkeit fallen die Teilnehmerzahlen dann 1980 aber auf weniger als 60% des Vorjahresstandes.

Die Kapazitäten der regierungseigenen Berufsbildungszentren (CVV's) in den Niederlanden, mit ihrer Konzentration auf die mehr traditionellen handwerklichen Berufe, wurden zwischen 1973 – 80 nur langsam um insgesamt etwa 25% erhöht. Dagegen erlebte das „Programm zur Ausbildungs-kostenübernahme für Arbeitssuchende“, durch das vor allem Ausbildungen in administrativen, kaufmännischen und technischen Bereichen gefördert wurden, im selben Zeitraum eine Expansion um 200%. Während nur ein Drittel der durch dieses Programm Geförderten Frauen sind, liegt dieser Anteil noch bei weitem über dem der CW's (unter 2%). Es zeigt sich insgesamt, daß der Gesamtumfang der niederländischen Qualifizierungsprogramme im Vergleich zu anderen Ländern relativ gering blieb (1980 nahmen durchschnittlich etwa 0,3% der Erwerbsbevölkerung an derartigen Maßnahmen teil); immerhin wurden die Programme aber teilweise an die sich ändernde Struktur der Arbeitslosigkeit (steigender Frauenanteil) und an den veränderten Qualifikationsbedarf der Wirtschaft angepaßt.

### **3.3 Vermittlung und Eingliederung besonderer Zielgruppen, insbesondere Jugendlicher**

In unserer Darstellung der AQM wurde bewußt auf eine ausführliche Beschäftigung mit Qualifizierung und Eingliederung Jugendlicher verzichtet, obwohl in vielen Ländern gerade in diesem Bereich der Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik lag. Bevor wir uns jedoch den verschiedenen Jugendprogrammen zuwenden, soll noch kurz auf einige der Maßnahmen für andere Zielgruppen – insbesondere Frauen, Langzeitarbeitslose, Behinderte und Ausländer – eingegangen werden. Die Zielgruppe der älteren Arbeitnehmer wird hier nicht einbezogen, da für sie in erster Linie nur Ausgliederungsmaßnahmen (Frühverrentung) angeboten wurden, auf die wir in einem weiteren Abschnitt noch eingehen (vgl. 4.2).

Einige der für bestimmte Zielgruppen relevanten Maßnahmen wurden bereits erwähnt. So waren ein Teil der arbeitsplatzschaffenden, marginalen Lohnsubventionen auf eine oder mehrere der oben aufgeführten Zielgruppen ausgerichtet. Daneben existiert eine Vielzahl von „Einstellungssubventionen“, die den Arbeitgeber veranlassen sollen, offene Stellen mit Angehörigen der genannten Zielgruppen anstelle anderer Arbeitssuchender zu besetzen [14]. In Schweden wurden für die Einstellung von Frauen in „Männerberufe“ (und umgekehrt) Zuschüsse gegeben; in den meisten Ländern wurden – wie auch in der Bundesrepublik – Langzeitarbeitslose und/oder Behinderte zur Zielgruppe derartiger Subventionsprogramme; in den Niederlanden wird auch die Einstellung von ethnischen Minderheiten gefördert. Ein Grundproblem dieser Art von Anreizprogrammen ist die Balancierung von Motivations- und Regelungskomponenten: Entweder sind die Programmbedingungen sehr restriktiv und für den Arbeitgeber unattraktiv, mit der Folge einer nur geringen Inanspruchnahme oder sie sind in den Bedingungen großzügiger, was dann aber häufig bedeutet, daß Einstellungen subventioniert werden, die auch ohne das Programm zustande gekommen wären [21].

In Abschnitt 3.1.2 wurde gezeigt, wie AQM in vielen Ländern nach und nach stärker auf die Bedürfnisse „strukturell“ Arbeitsloser und gleichzeitig weniger auf die „konjunkturell“ Arbeitsloser ausgerichtet wurden. In Schweden und den Niederlanden existieren neben den normalen ABM auch noch besonders große Programme zur Förderung geschützter Werkstätten für Behinderte. Rund 50 000 Personen bzw. 1,2% der Erwerbsbevölkerung Schwedens waren 1980 so beschäftigt, in den Niederlanden sogar 74 000 oder rund 1,6%. In der Realität dienen diese Programme nur in einem verschwindend geringen Umfang einer Wiedereingliederung ins normale Erwerbsleben; sie reflektieren aber immerhin den Versuch, die Verpflichtung auf das Ziel „Arbeit für alle“ zu realisieren [4, 34].

Insbesondere die hohe Jugendarbeitslosigkeit unterscheidet fast alle anderen europäischen und nordamerikanischen Länder von einer kleinen Ländergruppe (Bundesrepublik, Österreich, Schweiz), in der ein „duales“ Berufsbildungssystem vorherrscht und die Arbeitslosenquoten der unter 20jährigen nicht erheblich über dem Durchschnitt liegen; aber selbst in diesen Ländern räumt die Arbeitsmarktpolitik arbeitslosen Jugendlichen meist eine höhere Priorität als anderen benachteiligten Gruppen ein. Diese Priorisierung der Zielgruppe der Jugendlichen resultiert aus der Erkenntnis, daß unzureichende Qualifizierung und Marginalisierung eines größeren Teils einer ganzen Generation von Jugendlichen schwerwiegende Folgen für die gesellschaftliche Stabilität haben könnte und auch ökonomisch erhebliche Verluste implizieren würde.

Nun sollte allerdings nicht übersehen werden, daß die Dauer der Arbeitslosigkeit bei Jugendlichen im allgemeinen nur sehr kurz ist, so daß die Jugendarbeitslosigkeit trotz ihres überproportionalen Anteils (in den 9 EG-Ländern stellen unter 25jährige fast 40% aller Arbeitslosen) zur Höhe der meisten nationalen Arbeitslosenquoten nur wenig beiträgt; diese werden vielmehr in erster Linie durch eine relativ kleine Zahl von Arbeitslosen mit langer Arbeitslosigkeit beeinflusst, die eher älteren Arbeitnehmergruppen angehören [15, 25]. Eine eher statistische und an *Bestandszahlen* anstelle von *Strömen* orientierte Betrachtungsweise scheint bei den politischen Akteuren in einer Reihe von Ländern den (falschen) Eindruck erweckt zu haben, bei einer Reduzierung der Jugendarbeitslosigkeit würde auch die Gesamt-

Arbeitslosenquote erheblich sinken. Dies könnte zumindest eine Teilerklärung für die sehr weitgehende Vernachlässigung anderer Altersgruppen in der Arbeitsmarktpolitik einiger der hier untersuchten Länder bieten.

Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Jugendliche gehen im allgemeinen von der Annahme aus, daß die Arbeitgeber Jugendliche deshalb nicht einstellen, weil ihr Lohnniveau angesichts ihrer zunächst geringen Produktivität zu hoch ist; das niedrige Produktivitätsniveau selbst wird auf Defizite des Ausbildungssystems und das Fehlen von (berufssozialisierenden) Arbeitserfahrungen zurückgeführt. Mögliche Interventionen sollten daher entweder die Lohnkosten senken und/oder die Produktivität durch geeignete Maßnahmen erhöhen. Die Programme der meisten Länder kombinieren daher verschiedene Formen der Lohnsubvention mit der Vermittlung elementarer Qualifizierungsmöglichkeiten.

Die vor allem auf Jugendliche gezielten sog. Nationalen Beschäftigungspakte in *Frankreich* umfaßten neben der bereits erwähnten marginalen Lohnsubvention die Subventionierung von Lehrlingsverhältnissen, anderer innerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen sowie von „Kurzpraktika“ in regierungseigenen Ausbildungszentren oder in Unternehmen [61]. An den bisherigen „Pakten“ 1, 2 und 3 (Phase 1-2) nahmen zwischen Juli 1977 und Juni 1981 in der Reihenfolge der Jahre 13%, 6%, 9% und 11% der Erwerbsbevölkerung im Alter von 15-24 Jahren teil. Trotz dieses beträchtlichen Umfangs wird ihre längerfristige Beschäftigungswirkung für Jugendliche eher skeptisch beurteilt. Die durch die Maßnahmen mögliche Reduzierung der Arbeitskosten scheint zu gering und zu kurzfristig, um einen maßgeblichen Einfluß auf das unternehmerische Entscheidungsverhalten auszuüben und eine Substitution zugunsten des Faktors Arbeit und insbesondere von Jugendlichen auszulösen. Der Netto-Beschäftigungseffekt der Pakte wird auf wenig mehr als 5000 Arbeitsplätze geschätzt, während gleichzeitig die Arbeitslosigkeit, zwar sehr kurzfristig, erheblich beeinflusst werden konnte (indem insbesondere der sonst stattfindende erhebliche Anstieg der Arbeitslosigkeit nach dem Ende des Schuljahres verhindert wird, ohne daß dadurch ihr längerfristiger Anstieg wirklich nennenswert gebremst worden wäre [27]).

Das größte Einzelprogramm der aktiven Arbeitsmarktpolitik in *Großbritannien* war in den letzten Jahren das sog. Youth Opportunities Programme (YOP) zur Eingliederung von unter 18jährigen Schulabgängern. In den letzten beiden Jahren wurde allen Jugendlichen, die drei Monate nach dem Schulabgang noch arbeitslos waren, die etwa sechsmonatige Teilnahme an Unternehmenspraktika, einer besonderen ABM oder einem Berufsgrundbildungskurs angeboten. Die schnelle Verschlechterung der Arbeitsmarktlage führte zu einer enormen Expansion des Programms: von 30 000 Teilnehmern im Sommer 1978 auf fast 220 000 im Herbst 1981 bzw. etwa einem Fünftel der Erwerbsbevölkerung im Alter von 16-18 Jahren. Dies hatte eine (wahrscheinlich unvermeidbare) Qualitätsabnahme zur Folge. Insbesondere kleinere Firmen mit geringem gewerkschaftlichem Organisationsgrad benutzten die YOP-Teilnehmer als billige Arbeitskräfte, durch die sie ihre normalen Arbeitskräfte ersetzen konnten. Die Arbeitsverwaltung selbst schätzte den Substitutionseffekt auf 30% (für die Betriebspraktika auf 50%). Nur etwa 30% der YOP-Plätze boten echte Qualifizierungsmöglichkeiten, was die Wirksamkeit des Programms als Integrationsinstrument stark beschränkte. Schließlich verminderte die generell verschlechterte Arbeits-

marktlage – die die Expansion des Programms mitverursacht hatte – den Programmserfolg: während 1978 noch 70% der Programmteilnehmer anschließend eine normale Anstellung fanden, waren es 1980/81 nur noch 40% [9]. Vor kurzem wurde für Herbst 1983 eine Ablösung von YOP durch ein neues Berufsbildungsprogramm für Jugendliche bekanntgegeben, das allen 16jährigen Schulabgängern eine einjährige Teilnahme anbieten und erheblich höhere Qualifikationsanteile enthalten soll [41].

Im Unterschied zu Frankreich und Großbritannien, deren Jugendprogramme sich im Prinzip auf (freiwillige) Anreize stützen, existiert in *Belgien* seit 1976 ein obligatorisches Quotensystem. Alle Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten müssen eine 2% ihrer Belegschaft entsprechende Zahl von Praktikanten für jeweils mindestens 6 Monate einstellen und ihnen 90% der üblichen Entlohnung des entsprechenden Arbeitsplatzes zahlen. Für jeden Praktikanten, der die Belegschaft um mehr als 1% erweitert, wird ein einmaliger Zuschuß (rd. 1800 DM) gewährt. Wegen der obligatorischen Teilnahme erreichte das Programm einen beträchtlichen Umfang (Ende 1980: 28 000 Teilnehmer), in der Praxis scheint allerdings der Forderung nach „Zusätzlichkeit“ der Praktikantenplätze kaum Folge geleistet zu werden [18, 76].

Neben den bereits erwähnten ABM für Jugendliche (vgl. 3.1.2) und einem kleinen Lohnsubventionsprogramm für langzeitarbeitslose Jugendliche fördert die *niederländische* Arbeitsmarktverwaltung seit einigen Jahren die Lehrlingsausbildung durch Lohnkostenzuschüsse. Diese Lösung wurde immer als provisorisch angesehen, da die Regierung eine Umlagefinanzierung der Lehrlingsausbildung über Branchenfonds anstrebt. Als Anreiz zur Einrichtung derartiger Fonds dient seit Juni 1982 nun ein „geteilter“ Förderungssatz: Unternehmen solcher Branchen, die der Einrichtung eines Umlagefonds zustimmen, erhalten einen doppelt so hohen Lehrlingszuschuß (4000 Gulden, entspricht etwa 40% des Mindestlohnes) wie Firmen der anderen Branchen.

Wie bereits gezeigt wurde, förderte man in *Schweden* die Eingliederung von Jugendlichen zunächst vor allem durch ABM, wobei diese sich allerdings, soweit sie im Privatsektor durchgeführt werden können, von den beschriebenen „Arbeitsfahrungsmaßnahmen“ anderer Länder unterscheiden. 1980 wurde die Eingliederung der unter 18jährigen zur Aufgabe der Schulen erklärt, die seitdem unter anderem Orientierungskurse und 10 – 40wöchige Betriebspraktika organisieren. Da anstelle eines Lohns (ABM) nur ein erheblich niedrigeres Unterhaltsgeld gezahlt wird, war diese Maßnahme auch eine Sparmöglichkeit für die Regierung. Nach anfänglicher Kritik durch die Gewerkschaften wurde das Gesamtprogramm inzwischen – nunmehr mit gewerkschaftlicher Zustimmung – durch die Einrichtung sog. „Jugendarbeitsplätze“ ergänzt; dabei handelt es sich um befristete Zusatzarbeitsplätze, die erheblich unter dem Tarif entlohnt und zu rund 90% aus der Arbeitslosenunterstützungskasse subventioniert werden.

Auch in den *USA* war die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit vorrangiges Ziel, da die Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen trotz erheblicher Beschäftigungszuwächse unverändert hoch blieb. Zwischen 1976 – 80 stieg der Ausgabenanteil für Jugendprogramme unter dem Arbeitsförde-

rungsgesetz (CETA) von knapp einem Achtel auf etwa ein Viertel. CETA zielt dabei weniger auf die Förderung generell akzeptierter Ausbildungsgänge (wie z. B. beim Lehrlingsystem) als vielmehr auf die Vermittlung von (sozialisierenden) Arbeitserfahrungen an besonders benachteiligte Jugendliche. Die Bandbreite der verschiedenen Programme ist sehr groß, ein wesentliches Charakteristikum unterscheidet sie aber von der Mehrzahl der bisher betrachteten europäischen Programme: CETA-Jugendprogramme offerieren nur selten Arbeitserfahrungen oder Qualifizierungen in Unternehmen, meistens dagegen Kursschulungen oder Arbeitserfahrungen im öffentlichen oder gemeinnützigen Sektor [58, 67]. Ein weitgehend unabdingbares Element einer erfolgreichen Eingliederungspolitik wie sie beispielsweise auch durch das duale Lehrlingsausbildungssystem repräsentiert wird, ist daher in den Jugendprogrammen der amerikanischen Arbeitsmarktpolitik nicht enthalten.

#### 4. Reduzierung des Arbeitsangebots als arbeitsmarktpolitische Parallelstrategie

Mit dem Ende einer Periode der Arbeitskräfteknappheit und verstärkt durch die 1973/74 einsetzende Krise vollzog sich in vielen Ländern eine bedeutende Umorientierung der quantitativen arbeitsmarktpolitischen Strategie: ging es in den 60er Jahren um die Erschließung zusätzlicher Arbeitskraftreserven im In- und Ausland, so standen nunmehr Maßnahmen zur Verringerung dieses Arbeitskräfteangebots auf der Tagesordnung. Die Versuche konzentrierten sich dabei in der Regel auf die Teile der (potentiellen) Erwerbsbevölkerung, denen eine „Alternativrolle“ [57] außerhalb des Erwerbslebens bzw. Beschäftigungslandes zur Verfügung steht, wobei diese gesellschaftlich anerkannte und legitimierte Alternative nicht notwendigerweise auch von den Betroffenen positiv bewertet wird. Derartige „Alternativen“ werden unter anderem Frauen (Hausfrauenrolle), Jugendlichen (Familie, Schule), Älteren (Ruhestand) und Ausländern (Rückkehr) zugeschrieben.

In den Jahren nach 1973 wurden in einigen der Untersuchungsländer durch ausländerpolitische Maßnahmen und durch eine forcierte Politik der Frühverrentung versucht, eine Entlastung des Arbeitsmarktes zu erreichen. Ein Abbau der Frauenbeschäftigung – wie er in großem Umfang beispielsweise nach den beiden Weltkriegen praktiziert wurde – wurde dagegen in keinem der Länder ernsthaft versucht, im Gegenteil, auch unter den schwierigen Bedingungen der 70er Jahre stiegen die Frauenerwerbsquoten in den meisten industriellen OECD-Ländern weiter an [54]<sup>9)</sup>. Maßnahmen wie beispielsweise die Verlängerung der Schulpflicht für Jugendliche in den Niederlanden waren in der Regel oft schon vorher geplant und nicht arbeitsmarktpolitisch motiviert, wenngleich die Expansion des Bildungswesens im selben Zeitraum auch arbeitsmarktentlastend gewirkt haben dürfte.

Seit Ende der 70er Jahre gewinnt eine andere Strategie zur Lösung von Beschäftigungsproblemen zunehmend an Unterstützung: die Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens auf mehr Beschäftigte durch verschiedene Formen von Arbeitszeitverkürzungen. Erste, wenn auch in den meisten Ländern noch relativ bescheidene Versuche in dieser Richtung sind in den Jahren 1980– 82 zu verzeichnen. Im folgenden werden die Erfahrungen in den drei Aktionsbereichen einer eher „quantitativen Arbeitsmarktpolitik“ (Ausländerbeschäftigung, Frühverrentungen, Arbeitszeitverkürzungen) für die hier einbezogenen Länder dargestellt.

<sup>9)</sup> Dabei könnte allerdings auch ein zyklischer Faktor eine Rolle spielen: unter den Bedingungen steigender Arbeitslosigkeit könnten mehr Frauen gezwungen sein, zu einer Aufbesserung des gesunkenen Haushaltseinkommens beizutragen.

#### 4.1 Krisenbewältigung durch Ausländerbeschäftigungspolitik

Betrachtet man die Entwicklung der ausländischen Erwerbsbevölkerung in den hier untersuchten Ländern einschließlich der Bundesrepublik und zusätzlich – als besonders prononciertes Beispiel – die Schweiz, so ergeben sich deutlich zwei Gruppen von Ländern: eine Gruppe mit einer trotz der Krise von 1974/75 weiter wachsenden ausländischen Erwerbsbevölkerung (Belgien, die Niederlande, Schweden und die USA) und eine Gruppe mit mäßigen bis starken Rückgängen (Bundesrepublik, Frankreich, Österreich, Schweiz)<sup>10</sup>); spätestens seit 1979 nimmt aber auch in diesen Ländern die ausländische Erwerbsbevölkerung wieder zu. Wir gehen im folgenden nur auf die zweite Ländergruppe ein, da nur dort der Regulierung der Ausländerbeschäftigung offensichtlich eine bedeutendere arbeitsmarktpolitische Entlastungsfunktion zukam<sup>11</sup>).

Nach dem Erlaß eines Anwerbstopps und dem gleichzeitigen Verbot des Familiennachzugs im Jahr 1974, führte Frankreich 1976 das Recht auf Familiennachzug wieder ein; ein 1977 erlassenes Verbot der Arbeitserlaubnis an nachziehende Familienangehörige mußte 1978 aufgrund der Einwände des obersten Gerichtshofes aufgehoben werden. Erst im Juni 1980 erfolgen dann weitere Maßnahmen zur Begrenzung der Zulassung von Ausländern auf dem inländischen Arbeitsmarkt: Die Erteilung oder Erneuerung der Arbeitserlaubnis wird von der Vorgabe einer je nach Arbeitsmarktlage in den einzelnen Departements variierenden Quote abhängig gemacht [78]. Als einziges der vier hier untersuchten Länder verfolgte Frankreich neben einer Politik der Zulassungsbeschränkungen einen Versuch der Rückkehrförderung durch Anreize: Ausländische Arbeitnehmer mit mehr als fünf Jahren Aufenthalt in Frankreich konnten im Austausch für die Rückkehr in ihr Heimatland und die Verpflichtung, nicht wieder zurückzukehren, eine Rückkehrprämie (aide au retour) von 10 000 Francs für sich selbst, von weiteren 10 000 Francs für den Ehegatten und von 5000 Francs für jedes Kind unter 18 Jahren erhalten; die Auszahlung erfolgte im Heimatland, die Kosten für die Rückreise wurden ebenfalls übernommen. Seit Einführung der Prämie im Juni 1977 bis Juni 1981 nahmen rund 58 000 ausländische Arbeitnehmer (91 000 Personen) die Prämie in Anspruch, was einen Gesamtkostenaufwand von 500 Mio. Francs verursachte. Eine im Sommer 1980 durchgeführte Untersuchung von 2329 Rückwanderungsfällen (11% der bis zur Befragung vergebenen Zuschüsse) zeigt einen nur begrenzten „Beschäftigungseffekt“ der Prämien für Franzosen; etwa ein Drittel der frei werdenden Arbeitsplätze wurden abgeschafft, ein weiteres Drittel wurde erneut mit Ausländern besetzt und nur rund ein Drittel – insbesondere Stellen mit höheren Qualifikationsanforderungen – wurde mit Franzosen besetzt [71]. Da keine Untersuchung der Mitnahmeeffekte vorgenommen wurde, zeigte die Untersuchung aber bestenfalls nur den Beschäftigungseffekt von Rückwanderungen für Inländer, nicht aber den der Rückwanderungsprämien selbst. Die neue französische Regierung schaffte die Rückwanderungsprämie im November

1981 wegen „zu geringer Wirksamkeit“ ab und beschränkt sich seitdem auf die Rückwanderungsförderung im Rahmen bilateraler Kooperationsabkommen wie sie 1980 bereits mit Algerien und Jugoslawien geschlossen wurden.

Wie auch Frankreich, konzentrierten sich die anderen drei Länder weitgehend auf die Beeinflussung des ersten Zugangs oder der erneuten Zulassung ausländischer Arbeitskräfte auf dem inländischen Arbeitsmarkt, Versuche einer Rückkehrförderung durch Anreize wurden dagegen nicht unternommen. In Österreich beschlossen die Sozialpartner – die hier anstelle des Staates direkt Regulierungsfunktionen wahrnehmen – 1974 eine Verringerung der nach Wirtschaftszweigen und Bundesländern aufgegliederten Gastarbeiterkontingente, was zusammen mit der ökonomischen Krise einen erheblichen Rückgang der Gastarbeiterbeschäftigung bewirkte [11]. Die Möglichkeiten zur Steuerung des Umfangs der Ausländerbeschäftigung sind in Österreich nicht nur wegen der Nicht-Zugehörigkeit zur europäischen Gemeinschaft, sondern auch wegen der im europäischen Vergleich höchsten Rotation und einem sehr restriktiven Arbeitserlaubnisrecht besonders weitgehend: beides zusammen bewirkte, daß beispielsweise 1980 nur 8100 bzw. nicht einmal 5% der ausländischen Beschäftigten über eine mehr als nur einjährige Arbeitserlaubnis und das Recht zum freien Wechsel des Arbeitsplatzes verfügten<sup>12</sup>). In der Schweiz wurde 1970 vor allem aufgrund politischen Drucks („Überfremdungsiniciativen“) ein System der „Globalplafondierung“ von Neuzulassungskontingenten eingeführt, durch das dann ab 1974 die Zahl der sog. Jahresaufenthalter und der Saisonarbeiter drastisch verringert wurde [31]. Die Entwicklung der ausländerpolitischen Maßnahmen in der Bundesrepublik seit dem Anwerbstopp von November 1973 wird hier als bekannt vorausgesetzt.

**Tabelle 4: Ausländerbeschäftigung und Entlastung des Arbeitsmarktes 1973 – 78, in 4 Ländern**

	Bundesrepublik	Frankreich	Österreich	Schweiz
(1) Veränderung der Arbeitskräftenachfrage (Beschäftigung) 1973/78 in %	-4,4	+1,4	+8,8	-8,1
(2) Veränderung des gesamten Arbeitskräfteangebots (AA)* 1973/78 in %	-1,1	+5,9	+10,0	-7,8
(3) Veränderung des AA Inländer 1973/78 in %	+1,7	+7,5	+13,5	-0,7
(4) Veränderung des AA Ausländer 1973/78 in %	-22,7	-11,4	-19,9	-26,0
(5) Anteil ausl. AA an Gesamt-AA 1973 in %	10,9	8,5	9,8	27,9
(6) Verringerung des ausl. AA 1973/78 als Anteil am Gesamt-AA 1973 in %	2,7	1,0	2,0	7,2
(7) Arbeitslosenquote 1978	4,5	6,0	2,5	0,4

\*) Arbeitskräfteangebot: für die Bundesrepublik und Österreich abhängig Beschäftigte und Arbeitslose und für die Schweiz Erwerbspersonen nach OECD-Statistik; für Frankreich Erwerbsbevölkerung nach ILO-Statistik.  
Quellen: OECD, ILO, nationale Quellen, eigene Berechnungen.

<sup>10</sup>) Für Großbritannien existiert keine zuverlässige Statistik über die „ausländische Erwerbsbevölkerung“, weil die Mehrheit der aus anderen Ländern zuziehenden Arbeitnehmer bereits im Besitz der britischen Staatsangehörigkeit ist.

<sup>11</sup>) Eine kurze Beschreibung des hier nicht behandelten rechtlichen Instrumentariums zur Steuerung der Ausländerbeschäftigung in den vier Ländern findet sich in [6].

<sup>12</sup>) Aber auch diese 5% verfügen nur über einen zweijährigen „Befreiungsschein“, der frühestens nach 8 Jahren erteilt werden kann.

Betrachtet man nun die Ergebnisse dieser Politik, so zeigt sich zwischen 1973/78 der prozentual stärkste Abbau des ausländischen Arbeitskräfteangebots in der Schweiz, relativ dicht gefolgt von der Bundesrepublik und Österreich, während der Abbau in Frankreich nur etwa halb so groß wie in den anderen Ländern war (vgl. Tabelle 4), Zeile 4). Die Größe des mit diesen Reduzierungsraten erreichten Entlastungseffektes für den inländischen Arbeitsmarkt hängt nicht nur vom relativen Ausmaß der Verringerung, sondern auch vom Anteil der Ausländer an der gesamten Erwerbsbevölkerung ab (Zeile 5). Der erzielte Entlastungseffekt der ausländerpolitischen Maßnahmen ist für die Schweiz viermal so hoch wie in der Bundesrepublik, fast dreimal so groß wie in Österreich und mehr als siebenmal so hoch wie in Frankreich, wobei dies Folge eines hohen Ausländeranteils und einer hohen Reduzierungsrate ist (vgl. Zeile 6). Die Ausländeranteile der drei anderen Länder unterscheiden sich dagegen nicht so stark, so daß unterschiedliche Entlastungseffekte hier eher auf die relative Reduzierung der ausländischen Erwerbsbevölkerung zurückführbar sind.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Ausländerbeschäftigungspolitik in den aufgeführten Ländern, besonders in der Bundesrepublik, Österreich und der Schweiz, zwischen 1973 und 1978 wesentlich dazu beigetragen hat, den Anstieg der Arbeitslosigkeit zu bremsen; dies ist bei der Beurteilung der Entwicklung der Arbeitslosigkeit in den anderen Untersuchungsländern, die nicht von diesem Mittel Gebrauch gemacht haben und in diesem Zeitraum durchweg sogar erhebliche Nettozuwächse in der Ausländerbeschäftigung verkräfteten, zu berücksichtigen.

#### 4.2 Die vorzeitige Ausgliederung älterer Arbeitnehmer

Während Absenkungen des Rentenalters oder Frühverrentungen, soweit sie in den 60er Jahren stattfanden, primär als Ausbau der sozialen Sicherung und Zuteilung eines Teils der „Wachstumsdividende“ an die ältere Generation verstanden wurden, deutet sich mit dem allgemeinen Umschwung der Arbeitsmarktlage eine zunehmende Indienstnahme derartiger Maßnahmen durch die Arbeitsmarktpolitik an<sup>13)</sup>. Wie Tabelle 5 zeigt, nahm die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer der Altersgruppe unterhalb des normalen Rentenalters

**Tabelle 5: Erwerbsquoten der Männer im Alter von 60 – 64 Jahren, in 8 Ländern, in %**

	1970	1974	1979	Diff. 1970/79
B	63,8	42,1 <sup>2)</sup>	33,0 <sup>3)</sup>	-30,8
D	74,7	61,9	39,5	-35,2
F	65,2	60,4	38,2	-27,0
GB	86,6 <sup>1)</sup>	84,6	75,8	-10,8
NL	73,9 <sup>1)</sup>	66,6	59,9	-14,0
Ö	47,7	41,3	26,1	-21,6
S	79,5	74,6	69,0	-10,5
USA	75,0	67,9	61,8	-13,2

<sup>1)</sup> 1971,

<sup>2)</sup> 1977,

<sup>3)</sup> 1981, Schätzung

Quellen: [10] und andere nationale Quellen

<sup>13)</sup> Zu einer ausführlicheren Analyse der altersspezifischen Differenzierung von Arbeitslosen-Versicherungssystemen und der Frühverrentungen in fünf Ländern vgl. [10].

während der 70er Jahre besonders in Belgien, der Bundesrepublik, Frankreich und Österreich rapide zu, während auch die anderen Länder nicht unbeträchtliche Rückgänge der Erwerbsquoten zu verzeichnen hatten. Die Erwerbsquoten der 55 – 59jährigen Männer gingen im selben Zeitraum - allerdings in erheblich geringerem Umfang - in allen hier untersuchten Ländern zurück; bei den Frauen ist die Situation aufgrund der generell steigenden Frauenerwerbsquoten nicht mehr so eindeutig und variiert von Land zu Land.

Betrachtet man zunächst die Öffentlichen Altersrentensysteme, so ist festzustellen, daß während der 70er Jahre nur Schweden eine allgemeine Absenkung der Rentenaltersgrenze vornahm: 1976 wurde das Rentenalter von 67 auf 65 Jahre gesenkt. Allerdings sehen die Altersrentensysteme von Frankreich, Schweden und Belgien ab dem Alter von 60 Jahren (in Belgien Frauen: 55) und das amerikanische ab dem Alter von 62, die Möglichkeit der vorzeitigen Verrentung, um den Preis einer zwischen 5 und 10% pro vorgezogenes Jahr reduzierten Altersrente vor. Während in den USA unter dem Druck der Rezession in den 70er Jahren die Inanspruchnahme durch die berechtigten 62 – 65jährigen von rund 30 auf 40 Prozent angestiegen ist und es sich um die Hauptform der Frühverrentung in diesem Land handelt, schufen die anderen drei Länder attraktivere Frühverrentungsmöglichkeiten, so daß schon aus diesem Grund die Inanspruchnahme der geminderten Altersrente extrem gering blieb (Frankreich, Schweden) oder stark zurückging (Belgien). Eine frühere Verrentung ohne versicherungsmathematische Rentenminderungen existiert in Österreich für 60jährige Männer bzw. 55jährige Frauen mit 35 Beitragsjahren bereits seit mehreren Jahrzehnten; ähnliche Regelungen wurden mit der flexiblen Altersgrenze von 63 Jahren 1973 in der Bundesrepublik Deutschland und 1976 für bestimmte Kategorien von Schwerarbeitern ab dem Alter von 60 Jahren in Frankreich eingeführt. Dabei handelt es sich im höherem Maße um „unumkehrbare“ Regelungen als bei den im folgenden noch beschriebenen Lösungen.

Waren die erwähnten Regelungen der öffentlichen Altersrentensysteme überwiegend sozialpolitisch motiviert, was eine zeitlich günstige Entlastungswirkung auf dem Arbeitsmarkt natürlich nicht ausschließt, so wurden ab etwa Mitte der 70er Jahre in vielen Ländern auch eindeutig arbeitsmarktpolitisch motivierte Frühverrentungen eingeleitet. Geht man von den gesamtgesellschaftlichen geltenden Systemen aus, so sind zwei Typen zu unterscheiden: solche, die ihren Ausgangspunkt von den bestehenden Invalidentrentensystemen nehmen und solche, die am Tatbestand der Arbeitslosigkeit ansetzen. Während sich die schlechtere Arbeitsmarktlage in allen Ländern in einem Anstieg der neu gewährten Erwerbsunfähigkeitsrenten ausdrückt, wurde diese Rentenart in den Niederlanden und Schweden aufgrund einer relativen Abwertung medizinischer Kriterien und einer zunehmenden Berücksichtigung der Frage, ob eine geeignete Arbeit für den Antragsteller auf dem lokalen Arbeitsmarkt effektiv angeboten wird, in den 70er Jahren zur dominierenden Frühverrentungsform. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt in sechs Ländern die Funktion eines Ersatz-Rentenfonds, indem männliche Arbeitslose, die im Alter von 56 (Frankreich), 57 ½ (Niederlande), 58 (Schweden) oder 59 Jahren (Bundesrepublik, Belgien, Österreich) in Arbeitslosigkeit eintreten, aus dem Arbeitslosenfonds eine Überbrückungsrente bis zum Erreichen des normalen Rentenalters erhalten können. In Frankreich wurde aber bereits 1972 ein Kollektivertrag geschlossen, wonach allen entlassenen Arbeitnehmern mit mindestens 10 Beitragsjahren eine Überbrückungsrente von 70% ihres letz-

ten Bruttoeinkommens aus der Arbeitslosenversicherung gewährt wird. 1977 wurde diese Möglichkeit im Rahmen eines zeitlich befristeten Kollektivertrages auch auf Arbeitnehmer ausgedehnt, die selbst kündigen. Der besonders starke Rückgang der Erwerbsquote der 60 – 64jährigen Männer in Frankreich wurde hauptsächlich durch diese beiden Regelungen ermöglicht. Eine der französischen Regelung von 1972 ähnliche kollektivertragliche Überbrückungsrente erklärt einen wesentlichen Teil des Rückgangs der Erwerbsquote in *Belgien* ab etwa 1975.

Die beschriebenen Regelungen erleichterten vielen Unternehmen einen Abbau ihrer Beschäftigung und verlangsamten daher zum Teil einen Anstieg der offenen, registrierten Arbeitslosigkeit; teilweise verminderten sie sicherlich auch nur das Ausmaß der Arbeitskräftehortung der Unternehmen und halfen auf diese Weise, deren Kostensituation in der Krise zu verbessern. Während bei diesen Maßnahmen der Arbeitsmarktlastungseffekt relativ unsicher bleibt, versuchte man in *Großbritannien* und *Belgien* durch Frühverrentungsprogramme, die eine Pflicht zur Wiederbesetzung der frei werdenden Stellen mit Arbeitslosen vorsehen, einen unmittelbaren Effekt auf die Arbeitslosigkeit sicherzustellen; einen ähnlichen Versuch unternahm man kürzlich in Frankreich mit der Einführung eines sog. „Solidaritätsvertrages: Frührente“. Das 1977 eingeführte britische Programm beschränkte sich auf 64jährige Arbeitnehmer und zeichnete sich, vermutlich hauptsächlich aufgrund seiner unattraktiven Rentensätze, bisher durch eine relativ geringe Inanspruchnahme aus. Im Unterschied dazu konnte das 1976 eingeführte und 1977 erheblich verbesserte belgische Programm bereits ab 60 Jahren in Anspruch genommen werden (Frauen: 55) und trug neben den schon erwähnten Frühverrentungsmöglichkeiten (kollektivertraglich, wegen Arbeitslosigkeit) auch wesentlich zum Rückgang der Erwerbsquote bei.

Unterhalb der Ebene gesamtgesellschaftlicher Programme sind zunächst die unter dem Druck steigender Beschäftigungsprobleme in den *Niederlanden* ab etwa 1976 schrittweise eingeführten *Frühverrentungen auf Branchenebene* zu erwähnen, die zunehmend an die Stelle der Frühverrentung über das Invalidenrentensystem treten (vgl. oben). Diese tarifvertraglich vereinbarten Regelungen sehen jeweils die Gründung von beitragsfinanzierten Branchenfonds vor, aus denen dann ab 60 bis 62 Jahren Überbrückungsrenten in Höhe von 80 – 90% des letzten Bruttolohnes bis zum Bezug der normalen Altersrente gezahlt werden. Schließlich ist vor allem in *Großbritannien* und den *USA* eine besonders starke Zunahme von *Frühverrentungen auf Unternehmensebene* im Rahmen der existierenden Betriebsrentensysteme zu verzeichnen; dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, daß nur in diesen beiden Ländern während der 70er Jahre *keine* weitergehenden oder nur finanziell unvorteilhafte Regelungen im Rahmen der öffentlichen oder quasiöffentlichen Rentensysteme getroffen wurden<sup>14)</sup>.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß in allen Untersuchungsländern, in allerdings teilweise erheblich variierendem Umfang, bereits während der ersten Hälfte der 70er

Jahre und verstärkt durch die Krise in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts, verschiedene neue Frühverrentungsregelungen eingeführt und/oder existierende Regelungen stärker genutzt wurden. Ein Blick auf die Entwicklung der entsprechenden Erwerbsquoten zeigt, daß die Programme auch mehr oder minder starke Wirkungen zeitigten und insbesondere in der Bundesrepublik, in Frankreich, Österreich und Belgien zumindest eine relative Minderung der offenen Arbeitslosigkeit bewirkt haben; unter Berücksichtigung unserer Bemerkungen zu Ausländerbeschäftigungspolitik erweisen sich also die Bundesrepublik und Österreich als die Länder, die im internationalen Vergleich am weitgehendsten von einer „doppelten“ Arbeitsmarktentlastungsstrategie profitierten.

In den vier genannten Ländern stellt sich aber bei einer noch weiteren Absenkung der faktischen Rentenaltersgrenzen die Frage, welche Rolle eigentlich die neue soziale Gruppe derjenigen spielen soll, die „zu alt“ zur Arbeit sind und „zu jung“, um Altersrentner zu sein [29].

Bemerkenswert an den Frühverrentungen ist auch, daß fast alle Programme – zumindest die mit attraktiven Förderkonditionen – *unterhalb* der Regelungsebene des allgemeinen öffentlichen Altersrentensystems angesiedelt wurden, was sicherlich dahingehend zu interpretieren ist, daß die meisten Regierungen sich Flexibilitätsspielräume offenhalten wollten, um diese Regelungen bei einer sich verbessernden Arbeitsmarktlage wieder abbauen zu können. Eine Ausnahme bilden hier die flexible Altersrente in der Bundesrepublik, die Frühverrentung im österreichischen Altersrentensystem und nun auch die für 1983 vorgesehene Absenkung des allgemeinen Rentenalters in Frankreich auf 60 Jahre [1]. In den ersten beiden Ländern wurden diese Regelungen aber auch nicht aus arbeitsmarktpolitischen Gründen eingeführt.

### 4.3 Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzungen

Obwohl die Strategie des ‚work-sharing‘ bereits etwa Mitte der 70er Jahre an Unterstützung gewinnt, sind Beispiele für eine bewußte Anwendung dieses Konzepts überwiegend erst seit Beginn der 80er Jahre zu verzeichnen. Einer der Hauptgründe dafür dürfte in der starken Opposition der Arbeitgeber gegen Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich zu suchen sein. Die verschiedenen bisher vorliegenden Simulationsrechnungen variieren in der Beurteilung der Effekte umfassenderer Arbeitszeitverkürzungen ohne oder mit nur teilweise Lohnausgleich: Die positiven Beschäftigungseffekte und Wirkungen auf die Arbeitslosigkeit werden mehrheitlich als eher gering, in einigen Studien aber auch als durchaus erheblich angesehen. Übereinstimmung scheint jedoch darüber zu herrschen, daß größere Arbeitszeitverkürzungen mit einem vollen, von den Unternehmen getragenen Lohnausgleich sogar negative Beschäftigungseffekte haben könnten [2, 8, 35, 56].

Schritte in Richtung auf eine Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit wurden bisher in drei Ländern unternommen: zuerst in *Großbritannien*, später auch in *Frankreich* von 40 auf 39 und in *Belgien* auf 38 Wochenstunden. Geringfügig bzw. langsame Arbeitszeitverkürzungen dieser Art mit vollem Lohnausgleich scheinen aber in bezug auf das Beschäftigungsziel relativ unwirksam zu sein und eher durch Produktivitätssteigerungen ausgeglichen zu werden [20]. Auch die vor kurzem in Frankreich eingeführte Möglichkeit der Subventionierung zusätzlicher Beschäftigung in Unternehmen, die umfangreichere Arbeitszeitverkürzungen durchführen, dürfte nur geringe Erfolgsaussichten haben, da

<sup>14)</sup> Die in Tabelle 5 ausgewiesene Erwerbsquote von 75,8% bei den 60 – 64jährigen Männern in Großbritannien dürfte als überhöht anzusehen sein, da ein großer Teil der über 60jährigen Betriebsrentenbezieher einer Rente noch unterhalb des Sozialhilfeminimums bezieht. Diese Personen bleiben daher als arbeitslos registriert, um sich den Bezug ergänzender Sozialhilfeleistungen zu sichern, und zählen infolgedessen statistisch noch zur Erwerbsbevölkerung. In den USA dagegen wird die Erwerbsquote durch eine Stichprobenerhebung gewonnen, die ein zutreffenderes Bild der Wirklichkeit geben dürfte.

die Subvention für die wenigen Zusatzbeschäftigten nur einen geringen Teil der für die Gesamtbeschäftigten entstehenden Zusatzkosten abdeckt [33].

Während im Bereich der wöchentlichen oder jährlichen Arbeitszeitverkürzung bisher nur wenige und sehr beschränkte Maßnahmen realisiert wurden, sind Verkürzungen der Lebensarbeitszeit weit verbreitet. Möglicherweise liegt dies auch daran, daß die Kosten der Frühverrentungen meist nicht von den Einzelunternehmen, sondern von der Gesellschaft als Ganzes getragen werden. Da dieser Bereich bereits behandelt wurde (vgl. 4.2), gehen wir hier darauf nicht mehr weiter ein.

Ein dritter Bereich schließlich, auf den sich die Bemühungen der Regierungen (nicht der Gewerkschaften) in einer Reihe von Ländern konzentrierten, ist die Förderung der Teilzeitarbeit. Diese Form der Arbeitszeitverkürzung wird unter anderem Vorstellungen gerecht, die als zentrale Voraussetzung für den Erfolg einer Arbeitsumverteilungsstrategie die gleichzeitige Umverteilung des mit der Arbeit erzielten Einkommens sehen. In *Belgien*, *Frankreich* und *Schweden* wurden im letzten Jahr die arbeitsvertraglichen Regelungen von Teilzeit-Arbeitnehmern erheblich verbessert; in *Belgien* wurden darüber hinaus die Regelungen der Sozialversicherung in Richtung auf eine möglichst umfassende Einbeziehung der Teilzeitarbeit reformiert. Daneben existieren Versuche, eine Ausweitung der Teilzeitarbeit auch finanziell zu fördern. In *Frankreich* werden Arbeitgebern zusätzliche Beitragskosten zur Sozialversicherung erlassen, die bei Beschäftigung von zwei Teilzeit-Arbeitnehmern anstelle eines Vollzeitbeschäftigten entstehen könnten. In den *Niederlanden* konnten Arbeitgeber einen Zuschuß für die Aufteilung jedes neuen oder existierenden Vollzeit Arbeitsplatzes erhalten. Wie in einer Evaluierungsstudie nachgewiesen wurde [65], wäre der größte Teil der subventionierten Teilzeitplätze auch ohne das Programm geschaffen worden und auch das Ziel einer Verbreitung der Teilzeitarbeit in nicht-traditionellen Branchen und bei Männern wurde nicht erreicht; das Programm wurde daher vor kurzem eingestellt.

### **5. Allgemeine Trends und zusammenfassende Bewertung**

Gibt es über alle oder mehrere der untersuchten Länder verallgemeinbare Trends und generelle Strategien der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit 1974/75? Die unmittelbare Reaktion auf die Krise ist in den meisten Ländern ein Ausbau der beschäftigungserhaltenden Maßnahmen im Unternehmenssektor, um auf diese Weise die Zeit bis zu einem antizipierten Aufschwung zu überbrücken. Eine Ausnahme bilden hier nur die USA, die zur Überbrückung vor allem auf eine Expansion der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen setzen. Die beschäftigungserhaltenden Maßnahmen werden in den meisten Ländern in der anschließenden Erholungsperiode zwar verringert, entwickeln sich aber gleichzeitig auf niedrigerem Niveau zu einer dauerhafteren Intervention. Insbesondere Österreich und Schweden bieten Beispiele für eine derartige langfristige Erhaltungspolitik, die allerdings mit der erneuten Verschlechterung der Lage im Übergang zu den 80er Jahren an ihre Grenzen gekommen zu sein scheint.

Nach einer ersten Phase beschäftigungserhaltender Überbrückungsmaßnahmen setzt in vielen der Länder ein Ausbau der arbeitsbeschaffenden Maßnahmen im öffentlichen und im Privatsektor ein, während in einigen Ländern auch die berufliche Mobilitätsförderung erweitert wird. Betrachtet man die relative Bedeutung der beruflichen Mobilitätsförderung im Verhältnis zu direkt arbeitsbeschaffenden oder ein-

gliedernden Maßnahmen, so bietet Österreich ein Beispiel für eine starke Konzentration von Maßnahmen im ersten und die USA für eine entsprechende Schwerpunktsetzung im zweiten Bereich. In Schweden werden in beiden Bereichen große Anstrengungen unternommen.

Mit dem Ausbau von arbeitsbeschaffenden und Qualifizierungsprogrammen geht in der zweiten Hälfte der 70er Jahre eine zunehmende Ausrichtung auf bestimmte Zielgruppen einher. In allen Ländern außer der Bundesrepublik und Österreich vollzieht sich dieser Prozeß in Richtung auf eine zunehmende Dominanz der Programme für Jugendliche, wobei vor allem verschiedene Formen von „Arbeitsfermaßnahmen“ im Vordergrund stehen. Die berufliche Mobilitätsförderung für Erwachsene tritt demgegenüber in diesen Ländern (mit Ausnahme von Schweden mit seinem insgesamt sehr großen Qualifizierungsprogramm) in den Hintergrund. Man könnte diese Entwicklung dahingehend interpretieren, daß die Arbeitsmarktpolitik in vielen Ländern ihre klassische Aufgabe der Mobilitätsförderung nur noch unzureichend wahrnimmt, da sie zunehmend Defizite der Systeme der beruflichen Erstausbildung kompensiert, ohne daß entscheidende Schritte zum längerfristigen Aufbau solcher Systeme unternommen werden.

Die Arbeitsmarktpolitik reagierte aber nicht nur auf die steigende Jugendarbeitslosigkeit, sondern auch auf die als Folge einer langandauernden hohen Arbeitslosigkeit zunehmende Dauer der Arbeitslosigkeit und die Herausbildung einer wachsenden Gruppe von Langzeitarbeitslosen. Eine Reihe von Lohnsubventionsprogrammen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden speziell für diese Problemgruppe eingeführt; häufig wurden aber auch existierende Programme mit entsprechend verschärften Teilnahmebedingungen versehen. In den meisten Ländern blieb der Gesamtumfang derartiger Programme aber relativ klein, teilweise auch deswegen, weil die Inanspruchnahme gering blieb. Eine Ausnahme bilden hier allerdings die umfangreichen Programme „geschützter Beschäftigung“ in Schweden und den Niederlanden, wobei in beiden Ländern der Begriff der „(Arbeits-)Behinderten“ weit gefaßt wird und beispielsweise „normale“ Langzeitarbeitslose einschließt.

Die Strategie einer erheblichen Entlastung des Arbeitsmarktes durch Reduzierung der Ausländerbeschäftigung wurde nur in der Bundesrepublik, in Österreich, in der Schweiz und – in geringerem Umfang – in Frankreich angewandt, während andere Länder, wie z. B. die USA, im selben Zeitraum ein erhebliches Wachstum der Ausländerbeschäftigung zu verzeichnen hatten. Seit 1978/79 hat aber die „Reduzierungspolitik“ auch in den erstgenannten Ländern offensichtlich ihre Grenzen erreicht und wird seitdem von wieder steigenden Ausländerzahlen abgelöst. Eine Reduzierung des Arbeitsangebots durch frühere Verrentung ist während der siebziger Jahre in allen hier untersuchten Ländern zu beobachten. Besonders weit gehen aber Belgien, die Bundesrepublik, Frankreich und Österreich, wobei allerdings diese Maßnahmen in der Bundesrepublik und in Österreich überwiegend nicht arbeitsmarktpolitisch motiviert waren.

Während zumindest in einem Teil der Länder die Grenzen von angebotsreduzierenden Ausländerpolitiken oder von Frühverrentungen weitgehend erreicht und die fiskalischen Bewegungsspielräume erschöpft zu sein scheinen, konkretisiert sich etwa seit Beginn der 80er Jahre gewissermaßen als eine Art „Ersatzstrategie“ die Arbeitsumverteilung mit Hilfe verschiedener Formen von Verkürzungen der jährlichen Arbeitszeit. Erste Schritte in Richtung auf die Realisierung

dieser Strategie finden sich insbesondere in Belgien und Großbritannien; in Frankreich stellte dagegen erstmals eine Regierung die Arbeitsumverteilung in den Mittelpunkt ihrer Arbeitsmarktpolitik. Der Umfang der durch derartige und weitergehende Arbeitszeitverkürzungen erzielbaren Beschäftigungseffekte ist allerdings noch sehr umstritten.

Nach dieser zusammenfassenden Darstellung einiger wesentlicher Entwicklungslinien der Arbeitsmarktpolitik in den Untersuchungsländern sollen die verschiedenen Instrumente der „traditionellen“ aktiven Arbeitsmarktpolitik abschließend einer kurzen Bewertung unterzogen werden. Aktive Arbeitsmarktpolitik wurde ursprünglich als eine relativ kostengünstige Interventionsform konzipiert, bei der weder die möglichen inflationären Konsequenzen fiskalpolitischer Manipulationen drohen, noch die Gefahr, daß eine Nachfragerhöhung in zusätzlichen Importen versickert. Durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik könnten außerdem die Ziele ökonomischer Effizienz und sozialer Gerechtigkeit weitgehend gleichzeitig verfolgt werden. Obwohl bisher unbewiesen ist, daß diese Vorteile nicht mehr gelten, ist gerade in der letzten Zeit eine rapide Verschlechterung des öffentlichen Ansehens von Arbeitsmarktpolitik und ein Abbau des Maßnahmevolumens zu verzeichnen, nicht zuletzt auch in Schweden, wo erstmals auch der Haushalt der Arbeitsmarktbehörde in die fiskalische Sparpolitik einbezogen wurde. Auch die OECD-Beschäftigungsministerkonferenz vom Frühjahr 1982 erbrachte im Gegensatz zur Konferenz von 1976 und späteren Empfehlungen keine wirklich tiefgreifende Unterstützung der aktiven Arbeitsmarktpolitik mehr [47, 52, 53].

Die konkreten Erfahrungen mit den verschiedenen Instrumenten lassen eine pauschale Abwertung aber als nicht gerechtfertigt erscheinen. Zwar haben sich die eher kurzfristig gezielten Maßnahmen zur Überbrückung der Krise (vgl. 2.) ökonomisch längerfristig als wenig effizient erwiesen und meist auch Entlassungen nur hinausschieben, nicht aber ganz verhindern können. Als eine prinzipiell sinnvollere Form beschäftigungserhaltender Subventionen erscheint uns aber die Kombination von *Kurzarbeit mit inner- und außerbetrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen*, obwohl die bisher durchgeführten Programme noch der Verbesserung bedürfen. *Marginale Lohnsubventionen* könnten bei einer Beschränkung auf kleine und kleinste Unternehmen möglicherweise eine sinnvolle und kostengünstige Maßnahme sein; nach allen vorliegenden Evaluierungen steigen die Mitnahmeeffekte allerdings bei größeren Unternehmen auf bis zu 100% an. *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen* bleiben angesichts der schlechten Arbeitsmarktlage weiterhin ein unverzichtbares Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik, das zu relativ günstigen Kosten öffentliche Dienstleistungen in einer arbeitsintensiveren Weise herstellt und insbesondere auch solchen Gruppen zumindest eine Unterbrechung des demoralisierenden Zustands der Arbeitslosigkeit ermöglicht, die auch mit Hilfe von Einstellungs-subsventionen nicht vermittelt werden können. Bei schneller Ausweitung von ABM und ungenügender Planung und Kontrolle können allerdings – wie das Beispiel USA zeigt – beträchtliche Substitutionseffekte auftreten und damit die sonst günstigen Kostenrelationen verschlechtern.

Besonders wichtig und auch unter den heutigen ökonomischen Rahmenbedingungen ohne jede Einschränkung zu befürworten sind arbeitsmarktpolitische *Qualifizierungsprogramme* für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte. Sie haben nach Ansicht der OECD den Vorteil, daß sie „sowohl Effizienz- als auch Gerechtigkeitskriterien

genügen. Die Hebung seiner Produktivität steigert die Konkurrenzfähigkeit des Arbeitnehmers auf dem Arbeitsmarkt und verbessert sein Einkommen. . . Gleichzeitig repräsentieren sie eine Investition der Gesellschaft in die Fähigkeit der Arbeitskräfte, sich an den Strukturwandel anzupassen, und tragen dadurch zu künftigem Wirtschaftswachstum bei“ [55].

Schließlich sei noch ein weiterer in diesem Aufsatz nicht behandelte Funktionsbereich der Arbeitsmarktpolitik zu nennen, in dem zusätzliche Anstrengungen sowohl zu mehr Effizienz als auch zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen können: der öffentliche *Arbeitsvermittlungsdienst*. Die öffentliche Informationsfunktion der Stellenvermittlungsdienste könnte noch entscheidend erweitert werden, wobei der EDV und den „Selbstbedienungssystemen“ (offene Vermittlung) eine zentrale Rolle zukommen sollten. Es sollte aber nicht nur die „extensive“ Arbeitsvermittlung entwickelt werden, sondern parallel ein „intensiver“ Vermittlungsdienst, der umfassende Betreuungs- und Beratungsleistungen sowohl für Arbeitnehmer (insbesondere solchen mit besonderen Problemen) als auch für Arbeitgeber (besonders für kleinere Unternehmen) bereitstellt.

Unsere Bewertung der verschiedenen Maßnahmen auf der Basis der Erfahrungen und Evaluierungen in einer Reihe von Ländern könnte als Vorschlag einer Rückkehr zur „klassischen aktiven Arbeitsmarktpolitik“ verstanden werden, die sich weitgehend auf die Förderung von Mobilitätsprozessen (beruflich und regional) konzentriert. Ein grundlegender Unterschied ist dabei aber zu berücksichtigen. Während die Arbeitsmarktpolitik der 60er Jahre auf die Mobilitätsförderung von Kerngruppen der Arbeitnehmerschaft und die Erschließung „stiller Reserven“ ausgerichtet war und die zweite Hälfte der 70er Jahre in den meisten Ländern eine Hinwendung zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit sah, muß sich die aktive Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren in viel stärkerem Maße als bisher den Langzeitarbeitslosen zuwenden. Während die Beschäftigungsprobleme der kommenden Jahre sicher nicht allein mit den Mitteln der traditionellen Arbeitsmarktpolitik zu lösen sind, könnte Arbeitsmarktpolitik auf diese Weise verhindern helfen, daß ein wachsender Teil der Bevölkerung faktisch aus dem Erwerbsleben ausgegrenzt und den Systemen der Sozialfürsorge überantwortet wird.

#### Literaturverzeichnis

- [1] Abaissement de l'age de la retraite, in: liaisons sociales No. 5164 vom 7. 4. 82
- [2] Adaptation of Working Time, in: European Economy No. 5, March 1980
- [3] Aktive Arbeitsmarktpolitik in den Vereinigten Staaten: ein Resümee, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin, Januar 1982
- [4] Anställning av arbetshandikappade inom stat och kommun. Slutrapport. SOU 1978 : 81, Stockholm
- [5] Om Arbetsmarknadspolitikens Framtida Inriktning. Regeringens Proposition 1980/81 : 126, Stockholm, 12. 3. 81
- [6] Ausländerbeschäftigung und Arbeitsmarktpolitik, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 4, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin, April 1981
- [7] Bishop, J., R. Havemann, Selective Employment Subsidies: Can Okun's Law Be Repealed? in: American Economic Review, May 1979

- [8] *Boisard, P.*, Bilan des recherches sur la réduction de la durée du travail, Centres d'Etudes de l'Emploi, Ministère du Travail, Paris, avril 1979
- [9] Breit gefächertes Programm zur Beschäftigungsförderung - Arbeitslosigkeit jetzt erste Priorität, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 5, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin, Juli 1981
- [10] *Bruche, G., B. Casey*, Arbeit oder Rente? Beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer in Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und den USA, Campus, Frankfurt/M. 1982
- [11] *Butschek, F.*, Vollbeschäftigung in der Krise. Die österreichische Erfahrung 1974 bis 1979, Orac, Wien 1981
- [12] *Butschek, F.*, Versteckte Arbeitslosigkeit in Österreich, in: W.I.F.O. Monatsbericht 7/1981
- [13] Le Cadre Spécial Temporaire en 1980, in: Bulletin Mensuel de l'ONEM, février 1981, Office National de l'Emploi, Bruxelles
- [14] *Calame, A. (Gruppe Politikinformationen)*, Wirksamkeit und Kosten von Lohnsubventionsprogrammen: Erfahrungen in Großbritannien, Schweden und den USA, IIM-paper 1980-1, Wissenschaftszentrum Berlin 1980
- [15] *Clark, K., L. Summers*, Labour Market Dynamics and Unemployment: A Reconsideration, in: Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1, 1979
- [16] *Colin, J. F., J. M. Espinasse*, Les subventions a l'emploi. Un essai d'analyse, in: Travail et Emploi No. 1, juin 1970, S. 37 – 49
- [17] *Colin, J.-F., J.-C. Cros, E. Verdier, D. Welcomme*, Politique d'emploi: La rupture de 1977, in: Travail et Emploi No. 10, octobre-décembre 1981
- [18] *Cossey, H., G. Hedeboom, J. Hoydonckx, J. Van Peteghem*, Evaluatie van de Stages voor Jongeren in Ondernemingen, Hooger Instituut voor de Arbeid, Leuven 1977
- [19] *Cossey, H., N. Molisse*, Bijzonder Tijdelijk Kader en Tewerkstelling van Werklozen door de Overheid, Hooger Instituut voor de Arbeid, Leuven, 1979
- [20] Cutting the Working Week, Study No. 264, Incomes Data Services Ltd., London, April 1982
- [21] *Dahme, H.-J., D. Grunow, F. Hegner*, Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme, in: *Mayntz, R.* (Hrsg.), Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Athenäum, Königstein/Ts. 1980, S. 154- 175
- [22] Erfarenheter av nyrekryteringsbidraget – sammanfatning och kommentar. AMS, Meddelanden fran utredningsenheten 1981 : 15, Solna
- [23] *Feldstein, M.*, Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment, in: Journal of Political Economy, Vol. 84, No. 4, 1976
- [24] *Feldstein, M.*, The Effect of Unemployment Insurance on Temporary Layoff Unemployment, in: American Economic Review, Vol. 68, No. 5, Dec. 1978
- [25] *Freiburghaus, D.*, Dynamik der Arbeitslosigkeit. Anton Hain Verlag, Meisenheim am Glan, 1978
- [26] *Garlichs, D., F. Maier*, Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung. Bisherige Praxis und Reformperspektiven, in: Scharpf et al. (Hrsg.), Für eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Campus, Frankfurt 1982
- [27] *Gaspard M., D. Frank*, Les effets des pactes nationaux pour l'emploi sur l'évolution du chômage, in: Economie et Provision, Année 1981/82, Numero 47
- [28] *Gaudin, J.*, Les emplois d'utilité collective: Premières caractérisations issues d'une analyse d'expériences ressortissant au domaine socioéconomique, in: Travail et Emploi No. 12, avril-juin 1982, Paris
- [29] *Gaulier X.*, L'avenir à reculons: chômage et retraite, Les Editions Ouvrières, Paris 1982
- [30] *Goosens, K., J. Vuchelen*, Marginal Employment Subsidies: a study of a Belgian Instrument, C.E.M.S. Vrij Universiteit Brüssel, Juli 1980
- [31] Grundzüge und Probleme der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik. Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit. 2 Bde., Bern 1980
- [32] *Hart, R.*, Unemployment Insurance and the Firm's Employment Strategy: a European and United States Comparison, in: *Kyklos* (forthcoming) 1982
- [33] *Hart, R.*, On the Economics of Worksharing, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Berlin 1982 (mimeo)
- [34] *Haveman, R.*, The Dutch Social Employment Program, in: *Palmer, J.* (ed.), Creating Jobs, The Brookings Institute, Washington D.C., 1978
- [35] *Henze, J.*, An Evaluation of the Effects of a Reduction in Working Hours Using the German Employment Policy Model, Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung m.b.H. Bonn, Interner Bericht IPES. 80 203, August 1980
- [36] *Hjern, B.*, Commitment to Work and Work-Creation in Sweden, IIM-dp/78 – 57, Wissenschaftszentrum Berlin 1978
- [37] The Implementation of the Targeted Jobs Tax Credit. Report No. 2, prepared for Office of Program Evaluation, U.S. Dept. of Labor, Washington D.C., January 1981
- [38] *Jackson, M., V. Hanby*, Job Creation in Britain, in: *Jackson, M., V. Hanby* (eds.), Job Creation: International Experiences, Saxon House, Farnborough 1979
- [39] *Janus, L.*, Job Creation in Sweden, in: *Jackson, M., V. Hanby* (eds.), Job Creation: International Experiences, Saxon House, Farnborough 1979
- [40] *Johannesson, J.*, On the Outcome of Swedish Labour Market Policy from the 1960s to 1981. EFA – The Delegation for Labour Market Research, Stockholm, 1982 (mimeo)
- [41] *Jones, L.*, The New Training Initiative – an Evaluation, in: National Institute Economic Review No. 99, February 1982
- [42] *Kaldor, N.*, Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment, in: The Journal of Political Economy, Vol. 44, 6/1936
- [43] *Kopits, G. F.*, Wage Subsidies and Employment: An Analysis of the French Experience, International Monetary Fund, Staff Papers 1978
- [44] *Lundin, T., V. Vlachos*, Lönesubventioner som ett sysselsättningspåverkande medel. En intervjuundersökning, Nationalekonomiska institutionen, Lunds Universitet, Lund 1982 (mimeo)
- [45] *Martens, B.*, Rechtstreeks Tewerkstelling en Loonsubsidies, in: *De Vereniging voor Economie* (red.), Overheidsinterventies: Effectiviteit en Efficiëntie, Universitaire Pers. Leuven, 1981
- [46] Une mesure de „partage du travail“: L'indemnisation du chômage partiel, in: *Intersocial* No. 65, Paris, novembre 1980
- [47] Ministers discuss the Unemployment Problem, in: OECD Observer No. 115, March 1982
- [48] *Mirengoff, W., L. Rindler*, CETA: Manpower Programs under Local Control, National Academy of Sciences, Washington D.C., 1978
- [49] *Mirengoff, W., L. Rindler, H. Greenspan, S. Seablom*, CETA: Assessment of Public Service Employment Programs, National Academy of Sciences, Washington D.C., 1980

- [50] *Mirengoff, W., L. Rindler, H. Greenspan*, The CETA-Experience: 1978 – 1980, Preliminary Report, Bureau of Social Science Research, Inc., Washington D.C., 1981
- [51] *Mukherjee, S.*, There's Work to be Done, HMSO, London 1974
- [52] *OECD* (Hrsg.), Ministers of Labour and the Problems of Employment (Vol. I and II), Paris 1976 and 1977
- [53] *OECD* (Hrsg.), A Medium Term Strategy for Employment and Manpower Policies, Paris 1978
- [54] *OECD* (Hrsg.), Women and Employment. Policies for Equal Opportunities, Paris 1980
- [55] *OECD* (Hrsg.), The Challenge of Unemployment. A Report to Labour Ministers, Paris 1982
- [56] *OECD* (Hrsg.), Labour Supply, Growth Constraints and Worksharing, Paris 1982
- [57] *Offe, C., K. Hinrichs*, Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage ‚benachteiligter‘ Gruppen von Arbeitnehmern, in: *Offe* (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Neuwied, Darmstadt 1977
- [58] *Osterman, P.*, The Politics and Economics of CETA Youth Programs, Boston University, Department of Economics and Institute for Employment Policy, Boston Mass., 1980 (mimeo)
- [59] *Peeters M., J. Theeuwes*, Temporary Jobs for the Unemployed: The Dutch Experience with Temporary Job Creation, in: *Jackson, M., J Hanby* (eds.), Work Creation: International Experiences, Saxon House, Farnborough 1979
- [60] *Perker, H.*, Les aides à la création d'entreprises par les demandeurs d'emploi, in: *Droit Social*, No. 6 – juin 1981, S. 474 – 477
- [61] *Pate, F., G. Bez, P. Koepp, M. Tardieu*, Les pactes pour l'emploi, in: *Travail et Emploi* No. 6, octobre 1980
- [62] *Perloff, J., M. Wachter*, The New Jobs Tax Credit: an Evaluation of the 1977 – 78 Wage Subsidy Program, in: *American Economic Review*, May 1979
- [63] *Peterson, J., V. Vlachos*, En granskning av utbildningsbidraget för permitteringshotade, Nationalekonomiska Institutionen, Lunds Universitet, Lund 1978
- [64] *Pigou, A. C.*, The Theory of Unemployment, Macmillan, London 1933
- [65] Rapport Experiment Bevordering Deeltijdarbeid Onderzoek, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Den Haag, Juni 1982
- [66] *Rehn, G.*, Anti-inflationary Expansion Policies (With Special Reference to Marginal Employment Premiums), Swedish Institute for Social Research, Occasional Papers 4/1982, Stockholm
- [67] A Review of Youth Employment Policies in the United States, in: *Williams, S. et al.*, Youth Without Work: Three Countries Approach the Problem, OECD, Paris 1981
- [68] *Scharpf, F., D. Garlichs, F. Maier, H. Maier*, Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik: Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Campus, Frankfurt 1982
- [69] *Schmid, G., K. Semlinger*, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen. Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Anton Hain, Meisenheim 1980
- [70] *Suzuki, M.*, Lagerstödet: en studie av dess effekter på sysselsättning och lageruppbyggnad, Höchskolan i Växjö, Dezember 1980 (mimeo)
- [71] Un sondage de l'Office National de l'Immigration, in: *Le Monde* v. 26. 7. 1980
- [72] *Schmid, G.*, The Impact of Selective Employment Policy: The Case of a Wage-Cost Subsidy Scheme in Germany 1974 – 75, in: *The Journal of Industrial Economics*, Vol. 27, June 1979
- [73] *Spitznagel, E.*, Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, in: *MittAB* 2/1979
- [74] *Trittemmel, W.*, Sozialministerium berücksichtigt erstmals VÖI-Forderungen für Arbeitsmarktpolitik, in: *Die Industrie* 6/6, Wien, Februar 1981
- [75] Uppföljning av elever i arbetsmarknadsutbildning, *AMS* (Hrsg.), Meddelanden från utredningsheten 1981 : 13, Solna
- [76] *Van Langendonck, J.*, Pushed out of the Cookoo's Nest: The Preference for Young Over Older Workers in Belgian Social and Economic Policy in Times of Recession, in: *Re-examining European Manpower Policies*, Special Report No. 10, National Commission for Manpower Policy, Washington D.C., August 1976
- [77] „Verordnung des Reichspräsidenten zur Belebung der Wirtschaft“ vom 4. 9. 1932, abgedruckt in, *Bombach, G. et al.* (Hrsg.), *Der Keynesianismus*, Bd. II, Berlin Springer, 1976
- [78] *Villey, O.*, Le redéploiement actuel de la main-d'œuvre étrangère passé le premier choc de la crise, in: *Emploi et Travail*, No. 8, avril – juin 1981, S. 47 – 55
- [79] *Wösendorfer, J.*, Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz. Untersuchung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Österreich unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitsmarktausbildung und Arbeitsbeschaffung, Österreichisches Institut für Arbeitsmarktpolitik, Wien 1980