

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Ulrich Walwei

Aktive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern
– Entwicklungstendenzen und Effekte

29. Jg./1996

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 „Schwerpunkt-heft“, 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. 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).

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; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: 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, 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>

Aktive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern – Entwicklungstendenzen und Effekte

Ulrich Walwei*

Zur Verwirklichung arbeitsmarktpolitischer Ziele gaben die OECD-Länder 1994 durchschnittlich fast 1% ihres jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Dabei zeigen sich aber erstaunliche Unterschiede zwischen den Ländern. Die Spannweite der Ausgaben (jeweils in % des BIP) reichte vom Spitzenwert 2,89% in Schweden bis zum Minimum von 0,09% in Japan. In Deutschland waren es laut OECD-Statistik immerhin 1,32%. In der politischen Debatte gibt es Stimmen, die für eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik plädieren, wie auch andere, die für eine strikte Begrenzung dieser Maßnahmen eintreten. Voraussetzung für eine Beurteilung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der damit verbundenen Aufwendungen ist aber, daß man den Erfolg dieser Instrumente abschätzen kann.

Auf der Basis eines internationalen Vergleichs will sich dieser Beitrag insbesondere mit den Möglichkeiten und Grenzen aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Lösung von Arbeitsmarktproblemen befassen. In einem ersten Schritt werden mögliche Zusammenhänge zwischen gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktindikatoren (wie z.B. Arbeitslosenquoten, Anteil von Langzeitarbeitslosen) und den Gesamtausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beleuchtet. Im zweiten Schritt wird dann detaillierter auf nachfrage- und angebotsorientierte Maßnahmetypen und diesbezüglich international vorliegende Evaluationsergebnisse eingegangen.

Die Ergebnisse legen nahe, daß die beschäftigungspolitischen Ansatzpunkte aktiver Maßnahmen nicht so sehr auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene (gemessen an Makrokennziffern) liegen. Dieser Befund darf aber nicht dazu führen, daß die individuelle und damit mikroökonomische Dimension der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus dem Blickfeld gerät, z.B. indem durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Entwertung von Humankapital vermieden wird oder neues Humankapital aufgebaut wird. Aktive Arbeitsmarktpolitik wäre also in erster Linie als Integrationshilfe zu verstehen. Es käme darauf an, daß volkswirtschaftlich begrenzte Ressourcen für die Arbeitsmarktpolitik möglichst sinnvoll zur Eingliederung ansonsten schwervermittelbarer Personengruppen eingesetzt werden. Weil es aber nach den jeweils verschiedenen Bedürfnissen und Problemlagen des Einzelfalls darauf ankommt, „maßgeschneiderte“ Problemlösungen anbieten zu können, benötigt insbesondere die Arbeitsmarktpolitik vor Ort ein Bündel flexibler Instrumente, aus dem individuelle Programmpakete geschnürt werden können.

Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Theoretische Begründungen für arbeitsmarktpolitische Interventionen
- 3 Entwicklung und Effekte der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich
- 4 Beurteilung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen
 - 4.1 Nachfrageorientierte Instrumente: Förderung von Arbeitsplätzen
 - 4.2 Angebotsorientierte Instrumente: Förderung von Arbeitsuchenden
- 5 Fazit und Fragen an die Wirkungsforschung

Literatur

1 Einleitung

Auf den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zielende Politiken (Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne) spielen in den Industriegesellschaften der westlichen Welt eine zunehmend wichtigere Rolle. Zurückzuführen ist dies auf strukturwandelbedingte Anpassungsprobleme in den Volkswirtschaften und nicht zuletzt auf die nun schon lang anhaltende und in der Tendenz steigende Arbeitslosigkeit. Über die bloße Gewährung von Lohnersatzleistungen (passive Arbeitsmarktpolitik) hinaus sollen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Suche nach Arbeitsplätzen erleichtern,

die regionale sowie berufliche Arbeitsmarktmobilität erhöhen, einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftlichen Standortbedingungen sowie der örtlichen Lebensqualität leisten und schließlich die Reintegration von Arbeitslosen in das Erwerbsleben fördern.

Zur Verwirklichung der genannten arbeitsmarktpolitischen Ziele gaben die OECD-Länder 1994 durchschnittlich fast 1% ihres jeweiligen Bruttoinlandsprodukts (BIP) aus. Dabei zeigen sich aber erstaunliche Unterschiede zwischen den Ländern. Die Spannweite der Ausgaben (jeweils in % des BIP) reichte vom Spitzenwert 2,89% in Schweden bis zum Minimum von 0,09% in Japan. In Deutschland waren es laut OECD-Statistik immerhin 1,32%. In der politischen Debatte bei uns gibt es Stimmen, die für eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik plädieren, wie auch andere, die für eine strikte Begrenzung dieser Maßnahmen eintreten¹. Voraussetzung für eine Beurteilung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der damit verbundenen Aufwendungen ist aber, daß man den Erfolg dieser Instrumente abschätzen kann. Anhaltspunkte hierfür kann auch ein Ländervergleich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen bieten, der anders als bei national gleichförmigen Maßnahmepaketen erst die für Analyse und Politikberatung relevante Varianz erschließt.

Auf der Basis eines internationalen Vergleichs will sich dieser Beitrag insbesondere mit den Möglichkeiten und Grenzen aktiver Arbeitsmarktpolitik zur Lösung von Arbeitsmarktproblemen befassen. Dabei sind u.a. auch Vorschläge zu diskutieren, die seitens verschiedener internationaler Organisationen zum Thema Arbeitsmarktpolitik in jüngster Zeit gemacht wurden (vgl. hierzu insbesondere Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1993 sowie OECD 1994). Zum einen wird immer wieder angemahnt, soweit wie möglich Mittel für passive Lohnersatzleistungen auf aktive Maßnahmen zu verlagern. Zum anderen sei, angesichts knapper öffentlicher Ressourcen, die Wirksamkeit der Mittel für die ak-

* Dr. Ulrich Walwei ist wiss. Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ vgl. hierzu den Vorschlag zum Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung und Qualifizierung, in: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (o.J.) und die Gegenposition von Siebert (1995).

tive Arbeitsmarktpolitik zu steigern. Auch im Entwurf des Arbeitsförderungs-Reformgesetzes (AFRG), und damit zumindest auf dem Papier, haben Vermittlung in Arbeit und mit gewisser Abstufung auch andere aktive Maßnahmen Vorrang vor Lohnersatzleistungen (vgl. §4 und §5 im Gesetzentwurf).

Zu Beginn des Beitrags steht die eher theoretische Frage im Vordergrund, welche Probleme eigentlich durch den Einsatz der Arbeitsmarktpolitik gelöst werden können und sollen. Schwerpunkt der Ausführungen ist danach die Analyse der Entwicklungen und Wirkungen aktiver Arbeitsmarktpolitik auf der Grundlage eines OECD-Ländervergleichs von 1985 bis 1994. Für diesen Zeitraum weist die OECD Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik (sowie darin einbezogene Teilnehmer) nach Ländern und Maßnahmetypen aus. Die Untersuchung erfolgt in zwei Schritten. In einem ersten Schritt werden mögliche Zusammenhänge gesamtwirtschaftlicher Arbeitsmarktindikatoren (wie z.B. Arbeitslosenquoten, Anteil von Langzeitarbeitslosen) und der Gesamtausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen beleuchtet. Im zweiten Schritt wird dann detaillierter auf nachfrage- und angebotsorientierte Maßnahmetypen und diesbezüglich international vorliegende Evaluationsergebnisse eingegangen. Der Beitrag schließt mit dem Versuch einer Gesamtbewertung und einer Reihe von Fragen an die zukünftige Wirkungsforschung.

2 Theoretische Begründung für arbeitsmarktpolitische Interventionen

Da Arbeitsmarktpolitik als eine öffentliche Intervention in Marktprozesse zu sehen ist, stellt sich zunächst die Grundfrage, ob man dieses Instrumentarium überhaupt einsetzen muß, und wenn ja, in welchem Umfang bzw. mit welcher Kombination von Maßnahmetypen. Eine allgemeingültige Antwort auf diese Frage gibt es im Grunde nicht, denn sie setzt einiges an – bisher in der Regel nicht vorhandenem – Wissen voraus. Zunächst wäre das Problem zu definieren, das durch öffentliche Intervention gelöst werden soll. Es wäre also nach Ursachen zu fragen, warum der Markt das gegebene Problem nicht allein lösen kann. Arbeitsmarktpolitische Interventionen kämen in Betracht, wenn diese zur Beseitigung oder zumindest zu einer partiellen Korrektur von spezifischem Marktversagen beitragen würden. Eine sorgfältige Analyse der Arbeitsmarktprobleme ist somit zwingende Voraussetzung für einen effektiven Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Aus der Arbeitsmarkttheorie lassen sich zumindest fünf Gründe ableiten, die zum Beweis der Notwendigkeit arbeitsmarktpolitischer Interventionen herangezogen werden könnten:

Mangelnde Transparenz

Arbeitsmärkte sind ein klassisches Beispiel für Suchmärkte, auf denen typischerweise Informationsunsicherheiten vorherrschen (vgl. hierzu ausführlich: Walwei 1995). Arbeitnehmer bringen sehr unterschiedliche berufliche, qualifikationspezifische und persönliche Befähigungen mit. Auch Arbeitgeber fragen sehr unterschiedliche Qualifikationen zur Erstellung ihrer Produkte und Dienstleistungen nach. Es gibt also nicht den homogenen Arbeitsmarkt, sondern vielmehr heterogene Teilarbeitsmärkte, und dies mit offenbar zunehmender Tendenz in marktwirtschaftlichen Systemen. Eine wichtige Rolle können in diesem Zusammenhang Dienstleistungen wie die Arbeitsberatung und Arbeitsvermittlung spielen. Diese Instrumente filtern Informationen auf beiden Seiten des Marktes und können Nutzen stiften, indem sie durch Schaffung von mehr Marktübersicht und damit niedri-

geren Suchkosten Informationsunsicherheiten verringern. Aus einer theoretischen Perspektive argumentiert Yavas (1994), daß je höher die Suchkosten ausfallen (würden), desto eher ein positiver Nettonutzen von Vermittlungsaktivitäten erwartet werden könne.

Mismatch

Probleme des Arbeitsmarktausgleichs können nicht nur in quantitativer Hinsicht (z.B. in Form der registrierten Arbeitslosigkeit) bestehen, sondern auch eine qualitative Dimension haben. Dies ist der Fall, wenn trotz Arbeitslosigkeit offene Stellen nicht oder nicht schnell genug besetzt werden können. Hierfür kann es drei Gründe geben (vgl. Franz 1995:20): Informationsbedingter Mismatch ist auf mangelnde Marktübersicht zurückzuführen (siehe hierzu das Transparenzargument oben). Regionaler Mismatch ist empirisch dadurch gekennzeichnet, daß das Niveau der Arbeitslosigkeit regional mehr oder weniger stark variiert, d.h. die Arbeitsplätze befinden sich in anderen Regionen als die Arbeitslosen. Schließlich kann qualifikationsbezogener Mismatch gegeben sein, wenn Arbeitslosigkeit in bestimmten Berufen besonders stark auftritt, während andere Berufe unter Fachkräftemangel leiden. Unternehmen fragen also andere Qualifikationen nach als die Arbeitslosen sie anbieten. Paque (1995) hat darauf aufmerksam gemacht, daß qualifikatorische Mobilitätsdefizite als Folge des intersektoralen Strukturwandels gesehen werden können. Er beobachtete, daß vor allem die Sektoren schrumpften, in denen überproportional Geringqualifizierte eingesetzt werden. Zwangsläufig stieg die Arbeitslosigkeit von Arbeitnehmern mit geringer Qualifikation, weil entsprechende Arbeitsplätze nicht mehr in dem vorigen Ausmaß zur Verfügung standen. Regionalem Mismatch kann mit Mobilitätshilfen bzw. regionaler Strukturpolitik und qualifikationsbezogenem Mismatch mit Bildungsmaßnahmen begegnet werden.

Mangelnde Risikobereitschaft

Aufgrund unsicherer Zukunftsperspektiven kann bei den Arbeitsmarktakteuren ein eher kurzfristiges Kalkül Platz greifen und damit zum Ausbleiben sich nur langfristig amortisierender Investitionen führen. Insbesondere kleine Betriebe könnten wegen der Gefahr von Abwerbeversuchen seitens der großen Betriebe umfangreiche Bildungsinvestitionen scheuen. Auch für Arbeitssuchende kann das Risiko einer möglichen hohen Verschuldung zu groß sein, wenn nur durch einen Bankkredit Kapital für Weiterbildung bzw. die Gründung einer selbständigen Existenz beschafft werden kann. Öffentlich geförderte Erst- und Weiterbildung sowie Maßnahmen zur Förderung der Selbständigkeit können dem generell vorherrschenden risikoaversen Verhalten insbesondere auf Seiten der Arbeitnehmer entgegenwirken (vgl. zum Risikoverhalten: Arrow 1976).

Diskriminierung

Die Benachteiligung bestimmter Personengruppen (z.B. von Frauen, Ausländern oder Behinderten) auf dem Arbeitsmarkt ist keine Seltenheit. Aufgrund des Vorliegens unveränderbarer, beobachtbarer Hintergrundmerkmale erwarten Arbeitgeber bei bestimmten Personengruppen eine geringere Produktivität. Aus Vergangenerfahrung bilden die Unternehmungen Erwartungswerte über die Produktivität möglicher Stellenbewerber (vgl. Spence 1973). Dies kann zur Nichtberücksichtigung bestimmter Gruppen bei Einstellungsent-

scheidungen führen (sog. „statistische Diskriminierung“). Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik in diesem Zusammenhang wäre es, begründete oder unbegründete Vorurteile der Arbeitgeber gegenüber bestimmten Bewerbern abzubauen. Als Instrumente kämen dabei in Betracht einerseits Lohnkostenzuschußprogramme, die immer auch als (Teil-)Kompensation für eine tatsächlich geringere Leistungsfähigkeit gesehen werden können, aber andererseits auch – die zuletzt mehr und mehr an Bedeutung gewinnenden – Formen der Probebeschäftigung.

Hysteresis

Beobachtungen in der nun bereits lang andauernden Phase hoher Arbeitslosigkeit zeigen, daß Strukturalisierungsprozesse nicht nur durch die klassische Form der Diskriminierung erklärt werden können. Stigmatisierung ist nicht zuletzt auch das Resultat von Langzeitarbeitslosigkeit. Je länger eine Arbeitslosigkeit andauert, umso höher ist bei den Erwerbslosen die Wahrscheinlichkeit von Humankapitalverlusten und eines Entmutigungseffektes bei der Arbeitsplatzsuche (vgl. Franz 1995: 42). Zum einen verwenden die Betriebe die Dauer der Arbeitslosigkeit als „negatives“ Signal für die unbekannte Produktivität eines Bewerbers, zum anderen führt die längere Erfahrung mit Arbeitslosigkeit bei den Betroffenen aufgrund nachlassenden Selbstvertrauens zu einer geringeren Suchintensität. Allgemein kommt es zu Strukturalisierungsprozessen: Bei genereller Unterbeschäftigung setzen Sortierprozesse ein, die im Ergebnis zu einem Aussortieren der schwächsten Arbeitsanbieter führen. Die Reintegration von Langzeitarbeitslosen wird dann durch eine Vielzahl von Faktoren erschwert. Im Zuge des Trends zu wachsenden Qualifikationsanforderungen in den Betrieben fallen Jobs für weniger gut qualifizierte Personen und damit Einstiegspositionen für Langzeitarbeitslose mehr und mehr weg. Auf der Seite der Betroffenen sorgt Langzeitarbeitslosigkeit ihrerseits für eine den beruflichen Wiedereinstieg erschwerende Entwertung beruflicher und sozialer Qualifikationen. Auch kann irrationales Suchverhalten (z.B. wegen überhöhter Erwartungen) die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt behindern. Der Arbeitsmarktpolitik kommt insofern nicht nur die Aufgabe einer wirksamen Reintegration von Langzeitarbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt zu, sondern darüber hinaus durch geeignete, präventiv ausgerichtete Beratung die Personen frühzeitig ausfindig zu machen, bei denen ohne arbeitsmarktpolitische Intervention eine längere Arbeitslosigkeit zu erwarten wäre.

Selbst wenn eine sorgfältige Analyse der Ursachen von Niveau und Struktur der Arbeitslosigkeit ergeben würde, daß die oben genannten theoretischen Voraussetzungen für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente gegeben wären, müßte man gleichwohl klären, welche alternativen Möglichkeiten der öffentlichen Intervention zur Lösung eines gegebenen Problems in Betracht zu ziehen wären. In diesem Zusammenhang wäre beispielsweise zu erörtern, ob seitens der Arbeitsmarktordnungspolitik geeignete Rahmenbedingungen für den Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage (z.B. in Fragen der Lohn- und Arbeitszeitpolitik) gesetzt werden (vgl. hierzu ausführlich Walwei 1996a). Auch wäre immer danach zu fragen, ob es für die im Bereich der Arbeitsmarktpolitik aufgewendeten Ressourcen eine sinnvolle, alternative Verwendung gäbe. U.a. könnte man gegenüberstellen, inwieweit ein Mitteleinsatz für öffentliche Infrastrukturprogramme (z.B. zum Ausbau des allgemeinen Bildungssystems) als zumindest teilweiser Ersatz für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik unter beschäftigungspoliti-

schen Gesichtspunkten in Betracht käme. Schließlich müßte dann analysiert werden, welche der vorhandenen Alternativen bei Zugrundelegung einer Kosten-Nutzen-Analyse am besten abschneiden würde. Hierzu wären umfangreiche Wirkungsanalysen erforderlich, die wiederum ihrerseits ein aussagekräftiges Arbeitsmarktinformationssystem voraussetzen. Basis für solche Analysen wäre die Ermittlung sog. „Nettoeffekte“, bei denen die Wirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit einer sog. „Nullsituation“ verglichen werden müßten. Auf Mikro- und Makroebene müßte man sich also die Arbeitsmarktpolitik „wegdenken“ und danach fragen, was ohne eine solche Intervention (bzw. mit einer alternativen Intervention) Arbeitssuchenden und Betrieben sowie der Volkswirtschaft insgesamt widerfahren wäre.

Derartig hohe Ansprüche an die Wirkungsforschung können von den nachfolgenden Ausführungen nicht erfüllt werden. Vielmehr wird hier ein eher pragmatischer Ansatz gewählt, der versucht, Entwicklungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in einem internationalen Kontext zu interpretieren und einzuschätzen. Dabei sollen aber durchaus die genannten theoretischen Argumente an der einen oder anderer Stelle in die Betrachtungen einfließen.

3 Entwicklung und Effekte der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich

Für einen Zeitraum von nun immerhin neun Jahren weisen OECD-Statistiken aus, wieviel deren Mitgliedsländer für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgeben. In der Tabelle 1 werden für 22 Länder Aufwendungen für (aktive und passive) Arbeitsmarktpolitik zwischen 1985 und 1994 dargestellt. Der Vergleich zeigt, daß 1994 skandinavische Länder am meisten für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt (gemessen an deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt) aufgewendet haben. Über dem Durchschnitt (d.h. dem einfachen arithmetischen Mittel) lagen auch einige EU-Länder (u.a. die Bundesrepublik Deutschland). Unterdurchschnittlich waren die Aufwendungen für die Arbeitsmarktpolitik dagegen in Ozeanien, Japan, Nordamerika, Großbritannien, den Alpen- sowie einigen Mittelmeerländern.

Die Tabelle verdeutlicht auch, daß 1994 in den OECD-Ländern im Vergleich zu 1985 allgemein mehr finanzielle Mittel für die Arbeitsmarktpolitik bereitgestellt wurden. Der Durchschnitt der Aufwendungen (in % des Bruttoinlandsprodukts) stieg von 2,28% auf 3,02%. Einen besonders starken Zuwachs verzeichneten dabei die skandinavischen Länder sowie u.a. die Schweiz, Deutschland und Neuseeland. Entgegen dem allgemeinen Trend nahm in etwa einem Drittel der Länder die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Arbeitsmarktpolitik ab. Dazu zählten u.a. die Niederlande, Großbritannien, die USA und Japan.

Der größte Teil des Anstiegs der Aufwendungen für die Arbeitsmarktpolitik entfällt auf die Mehrausgaben im Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik (d.h. Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und Vorruhestandsaufwendungen). Gegenüber 1985 nahmen die Ausgaben für diese Kategorie in 1994 durchschnittlich von 1,57% auf 2,06% des Bruttoinlandsprodukts zu. Gravierend war der Anstieg in den skandinavischen Ländern sowie Deutschland, Neuseeland und der Schweiz. Wesentliche Ursache hierfür ist die - ebenfalls in Tabelle 1 ausgewiesene - negative Arbeitsmarktentwicklung in Form gestiegener Arbeitslosigkeit. Da in einigen Ländern trotz wachsender oder nur wenig zurückgegangener Arbeitslosigkeit die Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik zurückgingen (z.B. in Frankreich, Großbritannien oder den

Tabelle 1: Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern (in % des BIP, 1985-1994)

| Länder | Arbeitsmarktpolitik insg. | | Passive Arbeitsmarktpolitik | | Aktive Arbeitsmarktpolitik | | Anteil der aktiven AMP | | Arbeitslosigkeit | |
|------------------|---------------------------|------|-----------------------------|------|----------------------------|------|------------------------|------|------------------|----------|
| | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 | ALQ 1994 | ALQ 1985 |
| DK ¹ | 7 | 5 | 5,19 | 3,92 | 1,81 | 1,08 | 0,26 | 0,22 | 8 | 7,3 |
| SF | 6,73 | 2,21 | 5,03 | 1,33 | 1,7 | 0,88 | 0,25 | 0,40 | 18,2 | 5 |
| S | 5,71 | 2,92 | 2,82 | 0,8 | 2,89 | 2,12 | 0,51 | 0,73 | 8 | 2,8 |
| B ² | 4,33 | 4,64 | 3,07 | 3,37 | 1,26 | 1,28 | 0,29 | 0,28 | 9,7 | 12,3 |
| IRL ³ | 4,27 | 5,18 | 2,81 | 3,72 | 1,47 | 1,46 | 0,34 | 0,28 | 14,7 | 17,4 |
| D ⁴ | 3,84 | 2,23 | 2,52 | 1,41 | 1,32 | 0,82 | 0,34 | 0,37 | 8,7 | 8 |
| NL | 3,82 | 4,15 | 2,61 | 3,04 | 1,21 | 1,11 | 0,32 | 0,27 | 7,2 | 10,9 |
| E | 3,64 | 3,28 | 3,11 | 2,92 | 0,53 | 0,36 | 0,15 | 0,11 | 23,8 | 21,1 |
| F ² | 3,31 | 3,1 | 2,1 | 2,44 | 1,21 | 0,66 | 0,37 | 0,21 | 12,5 | 10,2 |
| N | 2,9 | 1,17 | 1,41 | 0,5 | 1,49 | 0,67 | 0,51 | 0,57 | 5,4 | 2,6 |
| NZL ² | 2,87 | 1,42 | 2,05 | 0,65 | 0,82 | 0,78 | 0,29 | 0,55 | 8,1 | 4,1 |
| AUS | 2,66 | 1,74 | 1,9 | 1,32 | 0,75 | 0,43 | 0,28 | 0,25 | 9,7 | 8,1 |
| CDN | 2,2 | 2,5 | 1,57 | 1,87 | 0,63 | 0,63 | 0,29 | 0,25 | 10,3 | 10,4 |
| UK | 2,18 | 2,76 | 1,59 | 2,03 | 0,59 | 0,73 | 0,27 | 0,26 | 9,6 | 11,5 |
| P ¹ | 1,98 | 0,8 | 1,13 | 0,41 | 0,84 | 0,39 | 0,42 | 0,49 | 6,8 | 8,5 |
| AUT | 1,9 | 1,25 | 1,55 | 0,96 | 0,35 | 0,29 | 0,18 | 0,23 | 3,7 | 3,6 |
| CH | 1,87 | 0,45 | 1,42 | 0,28 | 0,45 | 0,17 | 0,24 | 0,38 | 3,8 | 0,9 |
| I ⁵ | 1,77 | 1,49 | 0,87 | 1,04 | 0,9 | 0,45 | 0,51 | 0,30 | 12 | 10,1 |
| L ² | 1,12 | 1,62 | 0,88 | 1,05 | 0,24 | 0,57 | 0,21 | 0,35 | 3,5 | 1,8 |
| GR ⁵ | 1,2 | 0,78 | 0,81 | 0,44 | 0,39 | 0,34 | 0,33 | 0,44 | 8,9 | 7,8 |
| USA ¹ | 0,69 | 0,84 | 0,45 | 0,57 | 0,24 | 0,27 | 0,35 | 0,32 | 6 | 7,1 |
| J ⁶ | 0,41 | 0,58 | 0,32 | 0,41 | 0,09 | 0,17 | 0,22 | 0,29 | 4,5 | 2,6 |
| Durchschnitt | 3,02 | 2,28 | 2,06 | 1,57 | 0,96 | 0,71 | 0,31 | 0,34 | 9,2 | 7,9 |

¹ Angaben beziehen sich auf 1986; ² Angaben beziehen sich auf 1993; ³ Angaben beziehen sich auf 1991; ⁴ Angaben für 1994 beziehen sich auf Gesamtdeutschland; ⁵ Angaben beziehen sich auf 1992; ⁶ Angaben beziehen sich auf 1987
Quelle: OECD 1989, 1995

USA), sind dort offenbar die für einen Arbeitslosen durchschnittlich aufgewendeten Lohnersatzleistungen weniger stark angestiegen als das BIP-Wachstum. Ursachen hierfür sind restriktive Maßnahmen, wie z.B. die Senkung von Lohnersatzleistungen, die Verkürzung der Anspruchsdauer oder die Verringerung der Zahl der Anspruchsberechtigten.²

Auch die Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik haben bezogen auf ihren Anteil am Bruttoinlandsprodukt durchschnittlich von 0,71% auf 0,96% zugenommen. Generell kann man feststellen, daß die Ausgaben dafür in Mittel- und Nordeuropa am höchsten ausfallen. Die Übersicht 1 legt nahe, daß es einen positiven Zusammenhang zwischen den Aufwendungen für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik gibt.³ Daraus kann man schließen, daß Länder mit hoher Arbeitslosigkeit (und damit in der Tendenz höheren Aufwendungen für passive Arbeitsmarktpolitik) in stärkerem Umfang auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückgrei-

fen müssen bzw. zurückgegriffen haben. Nahezu überall sind die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (in % des BIP) zwischen 1985 und 1994 gestiegen. Nennenswerte Ausnahmen sind lediglich Großbritannien⁴ und die USA. Betrachtet man den Anteil der Aufwendungen für die aktive Arbeitsmarktpolitik an allen arbeitsmarktpolitischen Ausgaben, so ergibt sich aber zwischen 1985 und 1994 ein Rückgang von 34% auf 31%. Bemerkenswert ist dabei vor allem die starke Abnahme in Schweden von 73% auf 51%. Demnach ist es den OECD-Ländern zumindest in der betrachteten Periode nicht gelungen – oder sie sahen sich nicht zuletzt auch aufgrund der verschlechterten oder nur unwesentlich verbesserten Arbeitsmarktsituation nicht in der Lage –, Ausgaben von den passiven Lohnersatzleistungen auf aktive Maßnahmen zu verlagern.

Eine der wichtigen Fragen ist natürlich, wieviele Personen (Maßnahmeteilnehmer) hinter den Angaben über die Aufwendungen stehen. Auch hier liefert die OECD-Datenbank gewisse Informationen. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Anzahl von Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in OECD-Ländern in 1994. Die Daten weisen – jeweils für den Zeitraum eines Haushaltsjahres – die Zugänge an Maßnahmeteilnehmern aus. Die Ergebnisse reflektieren weitgehend die aus dem Vergleich der Aufwendungen resultierende Rangfolge der Länder. Dennoch ist Vorsicht geboten. Unterschiede können sich auch ergeben, weil die Daten keine Informationen über die Dauer der Maßnahmen enthalten. Dominieren beispielsweise in einem Land eher kurzfristig ausgerichtete arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, fällt die Zugangsquote u.U. (bei gleichem Fördervolumen) höher aus als in einem Land mit überwiegend länger laufenden Maßnahmen. Wollte man ergänzend dazu Teilnehmerzahlen zu einem bestimmten Zeitpunkt (oder den Anteil von Teilnehmern an den Erwerbspersonen zu einem bestimmten Zeitpunkt) er-

² vgl. zur Entwicklung und Situation der Arbeitsmarktpolitik in Großbritannien ausführlich: Walwei 1996b

³ In der Übersicht 1 und den nachfolgenden Übersichten 2 bis 5 handelt es sich jeweils um zweidimensionale Darstellungen. Als Interpretationshilfe wurden die Durchschnitte der jeweiligen Indikatoren graphisch so eingearbeitet, daß die Punktwolke in vier Quadranten aufgeteilt worden ist. Dabei befinden sich im Falle eines positiven Zusammenhangs die Mehrzahl der Punkte in den Quadranten rechts oben und links unten sowie im Falle eines negativen Zusammenhangs links oben und rechts unten.

⁴ Die mäßigen Wiedereingliederungserfolge staatlicher Bildungs- und Arbeitsbeschaffungsprogramme und die bessere Arbeitsmarktsituation Ende der achtziger Jahre haben einen Richtungswechsel in der britischen Arbeitsmarktpolitik herbeigeführt. Inspiriert von den Beschäftigungserfolgen in den USA setzte man seither mehr auf die Marktkräfte und weniger auf arbeitsmarktpolitische Interventionen. Zwei Aspekte kennzeichnen die Richtungsänderung. Erstens schrumpfte das Budget für die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik. Zweitens verschob sich die relative Bedeutung aktiver Maßnahmen zugunsten von weniger aufwendigen Programmen zur Förderung der Suchaktivitäten (z. B. Job Clubs) und zu Lasten von teuren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

mitteln, wäre man auf spezifische Länderinformationen angewiesen. Beispielsweise nennt Auer (1994) für Schweden eine Teilnehmerquote an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für 1993 von rund 6%. Diese liegt aber deutlich unter der von der OECD-Datenbank ausgewiesenen Zugangsquote von 9%, woraus zu schließen ist, daß kurze (insbesondere unterjährige) Maßnahmen eine nicht unbeträchtliche Rolle gespielt haben dürften. Etwas ähnliches gilt auch für Dänemark, wo vor allem kurze Bildungsmaßnahmen weit verbreitet sind (vgl. hierzu auch Müller 1994).

Angaben über das gesamtwirtschaftliche Gewicht arbeitsmarktpolitischer Aufwendungen sowie über die Zahl einbezogener Maßnahmeteilnehmer geben jedoch lediglich Hinweise darauf, welche arbeitsmarktpolitischen Anstrengungen die Länder unternommen haben und wieviel gesellschaftliche Unterstützung es dafür gab. Sie lassen keine Aussage über die Effizienz des Mitteleinsatzes zu. Eine der zentralen Fragestellungen ist, inwieweit sich diese Ausgaben auf das Niveau und die Struktur der Arbeitslosigkeit ausgewirkt haben könnten. Hierzu sollen einige korrelative Zusammenhänge betrachtet werden.

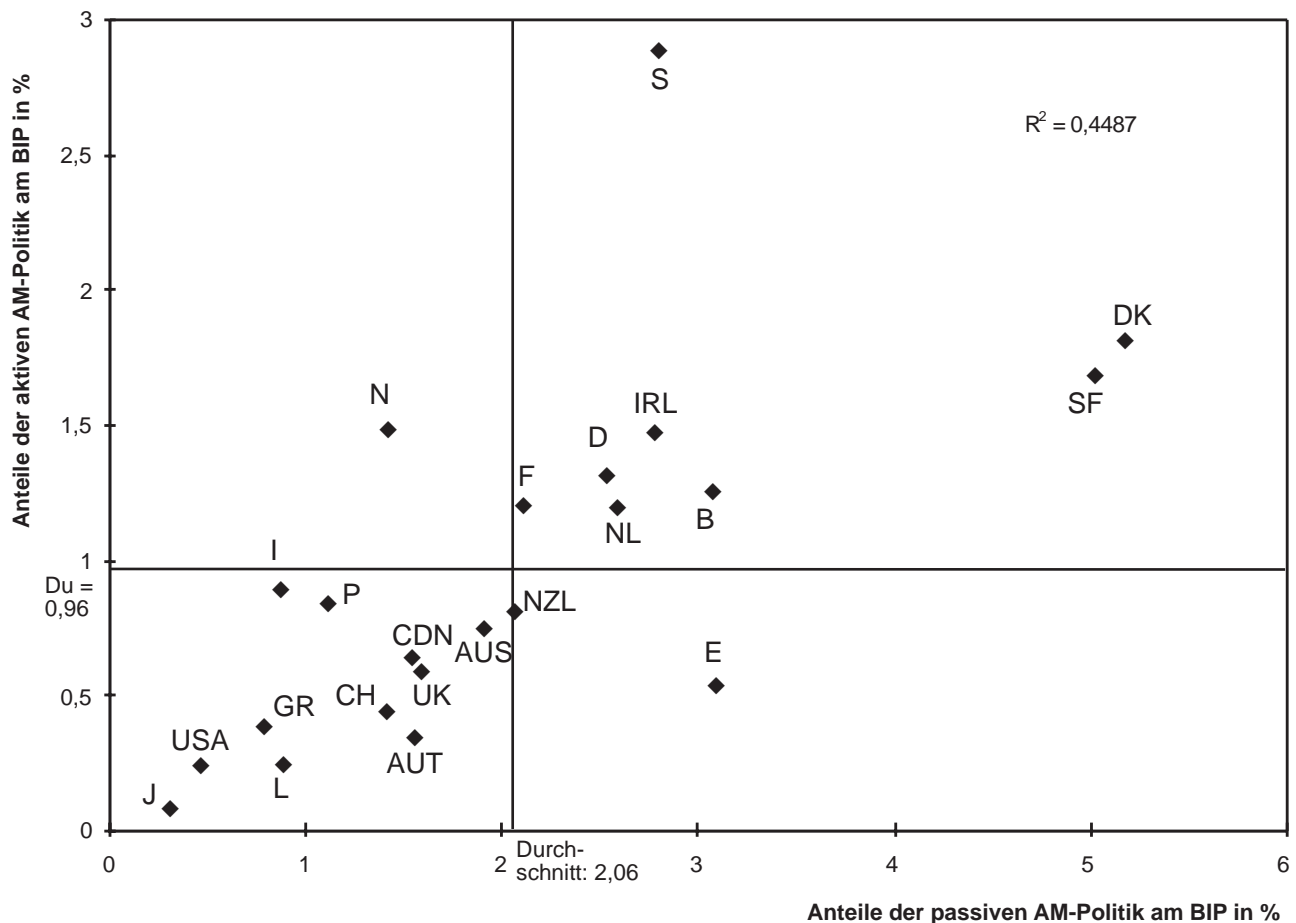
In der bereits erwähnten OECD „Jobs Study“ von 1994 heißt es dazu, daß hohe Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik nicht notwendigerweise mit einem niedrigeren Niveau der Arbeitslosigkeit einhergehen müssen. Die Übersicht 2, bei der aktuellere Daten als in der OECD-Studie verwendet wurden, bestätigt erneut die fehlende negative Korrelation zwischen Arbeitslosenquoten und Aufwendungen für die Arbeits-

Tabelle 2: Zugänge von Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in OECD-Ländern (in % der Erwerbspersonen)

| Länder | Insgesamt | Bildungsmaßnahmen | Subventionierte Beschäftigung | Zielgruppenförderung |
|---------------|-----------|-------------------|-------------------------------|----------------------|
| DK (1994) | 17,2 | 12 | 1,3 | 3,9 |
| SF (1994) | 11,9 | 3,3 | 6,2 | 2,4 |
| S (1993/94) | 11,9 | 3,5 | 4,7 | 3,7 |
| F (1993) | 10,5 | 4,8 | 2,5 | 3,3 |
| NZL (1993/94) | 9,9 | 5,3 | 2,8 | 1,8 |
| IRL (1991) | 8,1 | 3,4 | 1,5 | 3,2 |
| AUS (1993/94) | 8 | 4 | 2,3 | 1,7 |
| P (1994) | 4,7 | 2,7 | 0,2 | 1,8 |
| D (1994) | 4,1 | 1,9 | 1,3 | 0,9 |
| I (1994) | 3,9 | 0 | 0,2 | 3,7 |
| CDN (1994/95) | 3,5 | 2,6 | 0,3 | 0,6 |
| NL (1994) | 2,8 | 1,4 | 0,3 | 1 |
| USA (1992/93) | 2,7 | 0,7 | 0,3 | 1,7 |
| AUT (1990) | 2,5 | 1,3 | 0,5 | 0,7 |
| E (1994) | 2 | 0,7 | 1,1 | 0,3 |
| GR (1993) | 2 | 1,2 | 0,5 | 0,3 |
| UK (1993/94) | 1,8 | 0,9 | 0,2 | 0,6 |

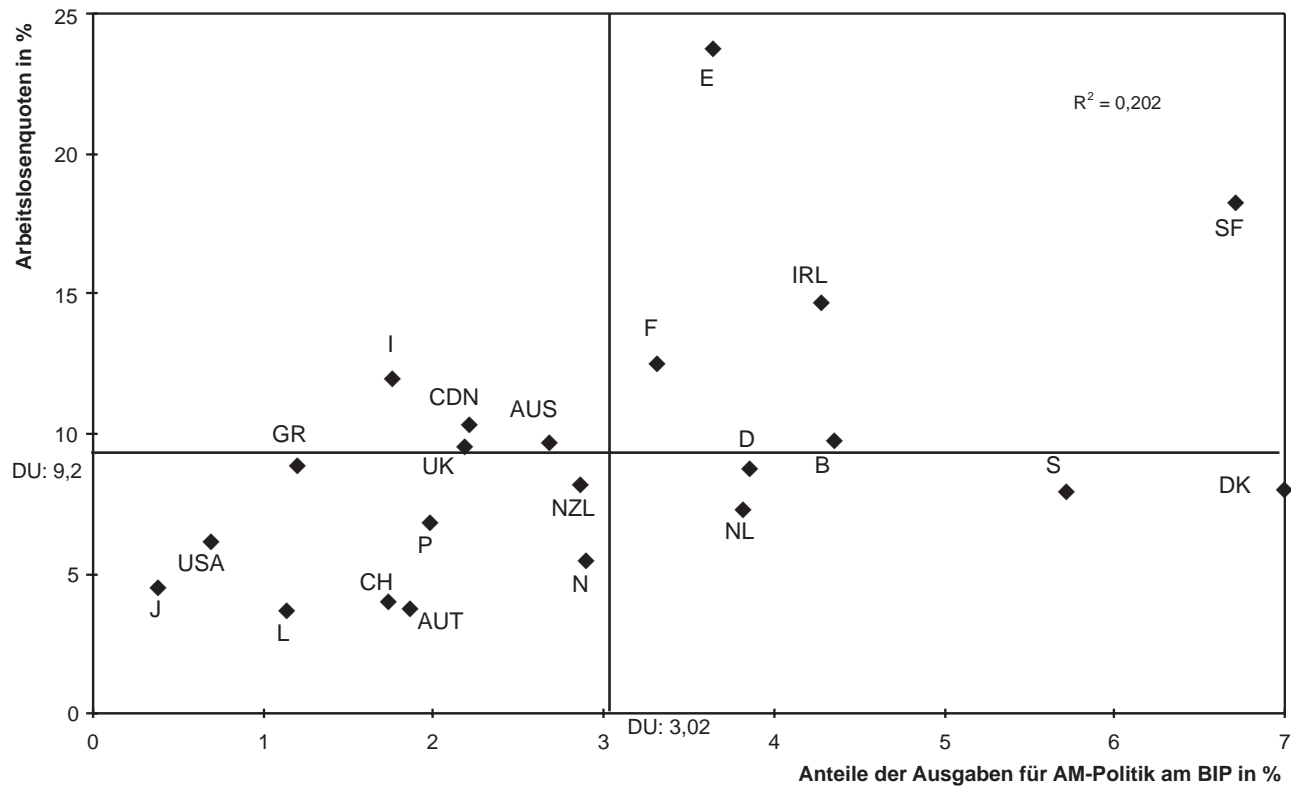
Quelle: OECD 1995

Übersicht 1: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern 1994



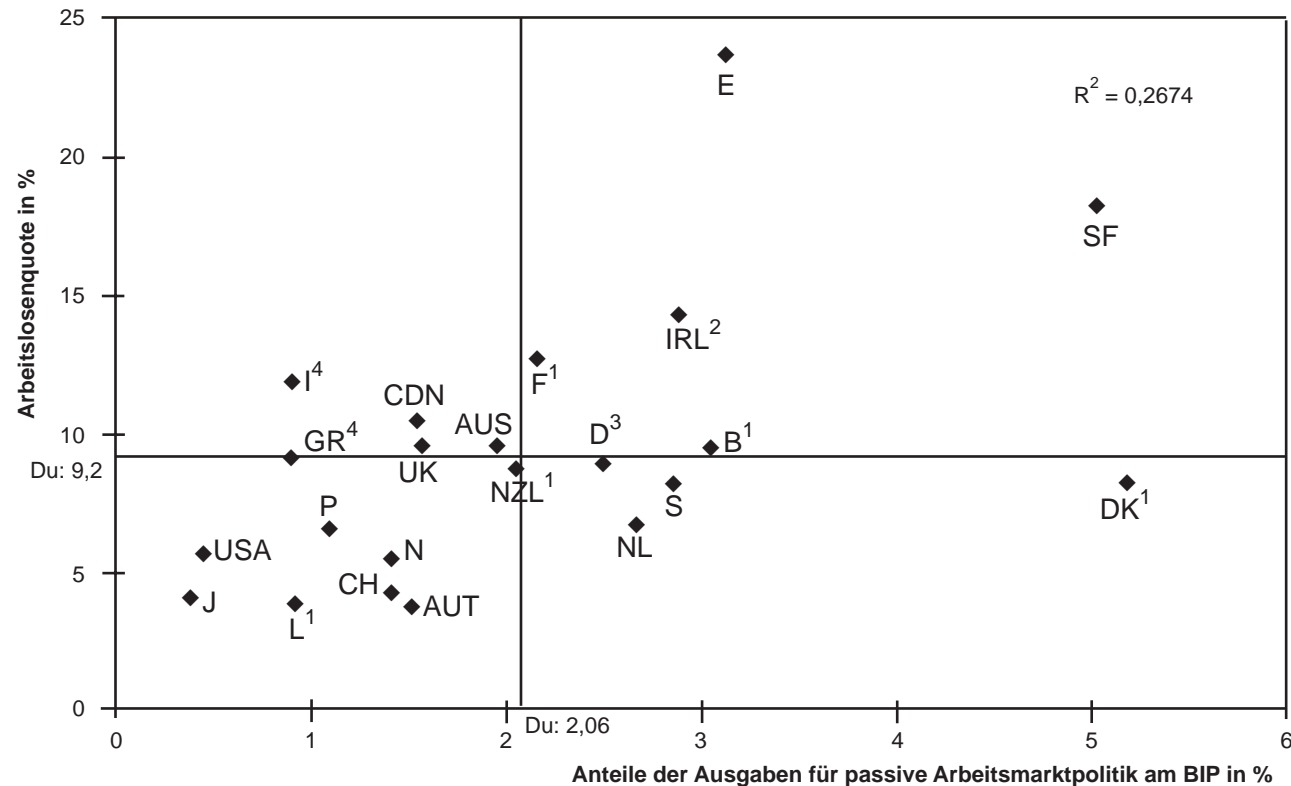
Quelle: OECD Employment Outlook 1989, 1995

Übersicht 2: Arbeitslosenquoten und Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt in OECD-Ländern 1994



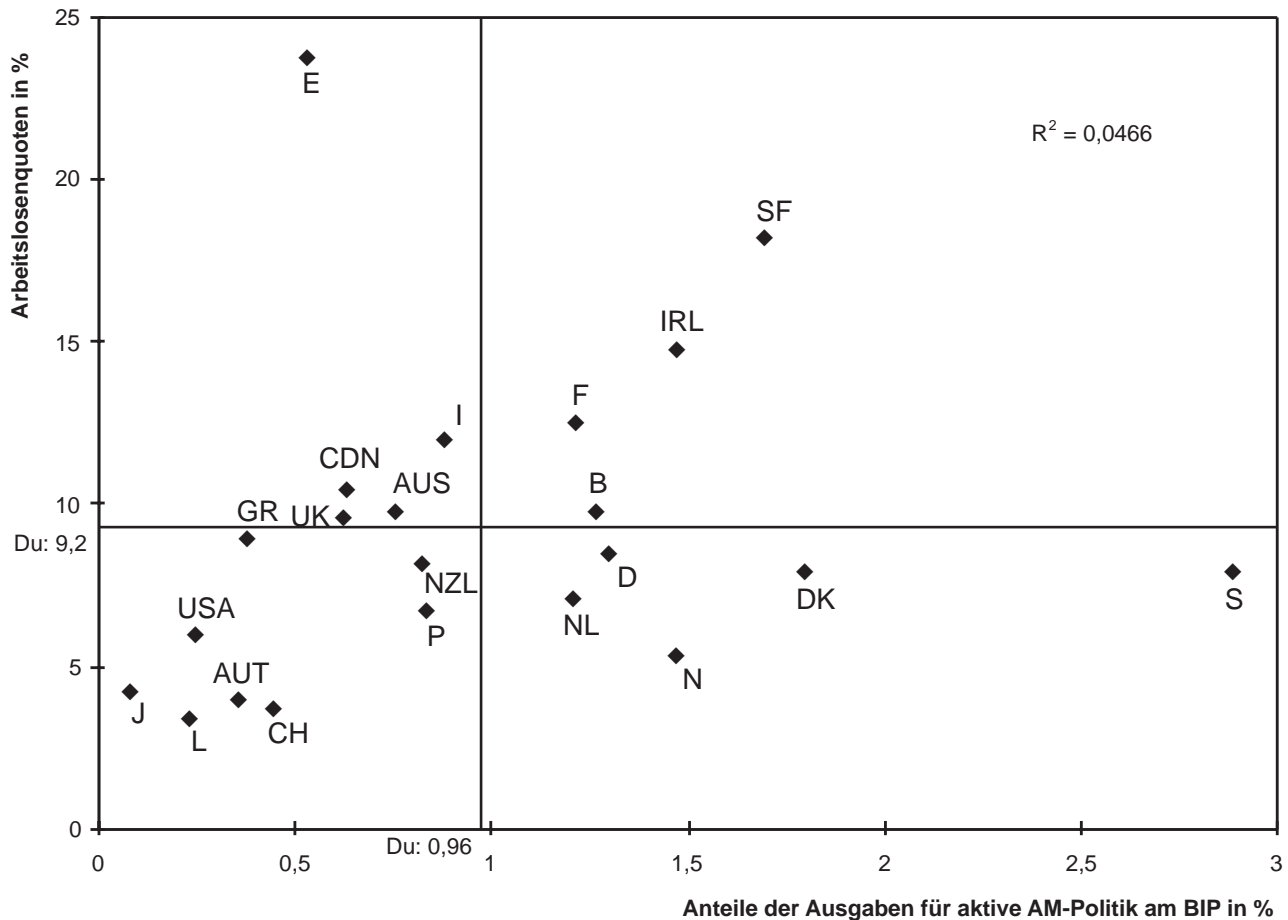
Quelle: OECD Employment Outlook 1989, 1995

Übersicht 3: Arbeitslosenquoten und Ausgaben für die passive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern 1994



Quelle: OECD Employment Outlook 1995

Übersicht 4: Arbeitslosenquoten und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern 1994



Quelle: OECD 1989, 1995

marktpolitik. Dies mag zunächst noch nicht überraschen, weil ein großer Teil der arbeitsmarktpolitischen Aufwendungen eher passiver Natur ist und tendenziell in einem positiven Zusammenhang zur Höhe der Arbeitslosigkeit steht (vgl. Übersicht 3). Beschränkt man sich aber nur auf den Zusammenhang von bereitgestellten Ressourcen für die aktive Arbeitsmarktpolitik und Arbeitslosenquoten, verbessert sich das Bild nur unwesentlich (vgl. Übersicht 4)⁵. Hohe und steigende Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik (gemessen an ihrem Anteil am BIP) sorgen also noch nicht allein und quasi automatisch für ein niedrigeres Niveau der Arbeitslosigkeit.

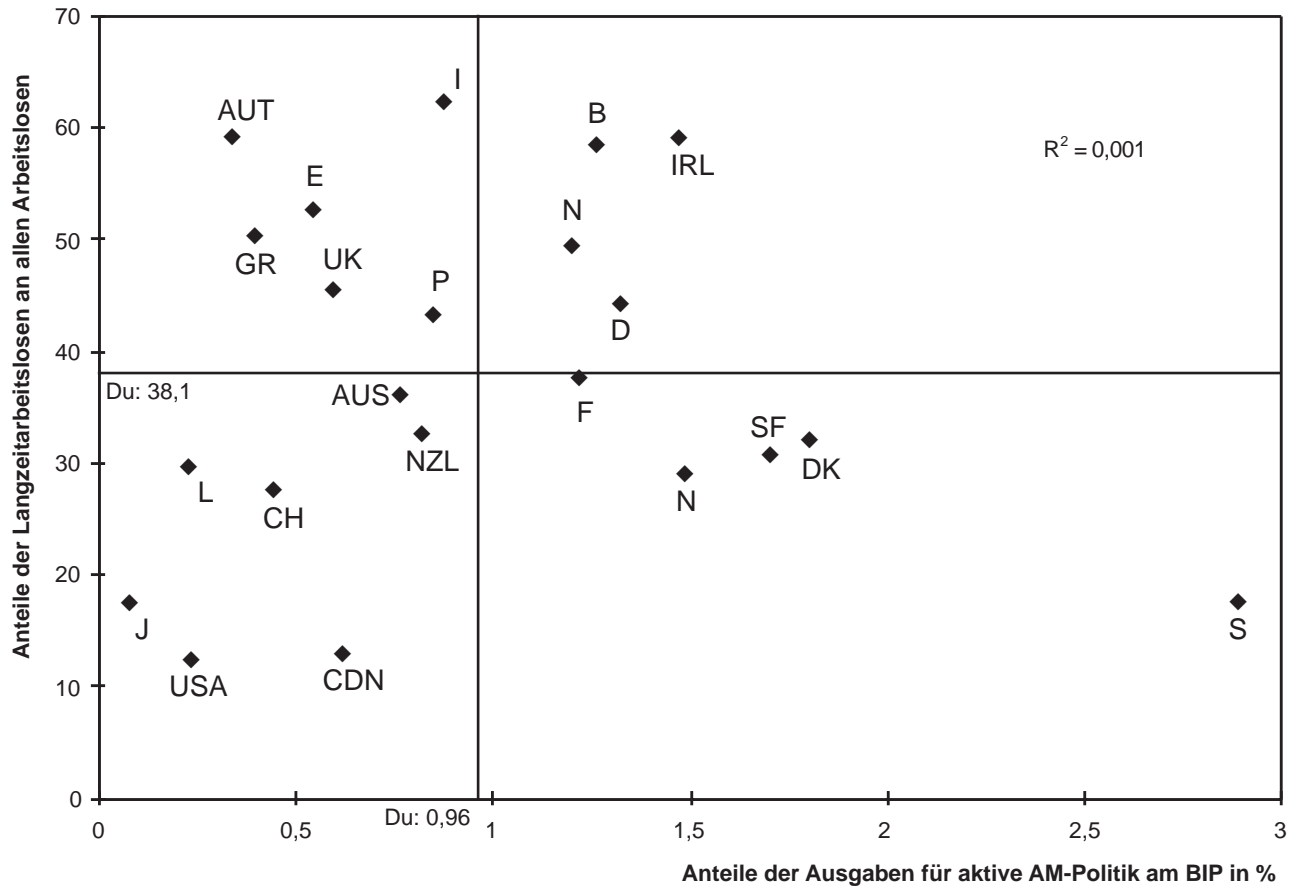
Man kann die Frage natürlich auch anders stellen: Ist bei hoher Arbeitslosigkeit nicht vielmehr ein hoher Mitteleinsatz für aktive Arbeitsmarktpolitik mit einer möglicherweise ganz anderen Zielsetzung erforderlich? So könnten z.B. mit diesen Mitteln zumindest für die Problemgruppen des Arbeitsmarktes die Beschäftigungschancen verbessert und Arbeitsloskeitsrisiken vermindert worden sein. Dies wäre der Fall, wenn es einen negativen Zusammenhang zwischen den Aufwendungen für die Arbeitsmarktpolitik und dem Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen gäbe. Die Übersicht 5

⁵ Auch wenn der Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosenquoten und der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik betrachtet wird, ergibt sich kein negativer Zusammenhang. D.h. mehr Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik sorgen nicht zwangsläufig für einen Rückgang oder einen weniger starken Anstieg der Arbeitslosigkeit. Aus Platzgründen wird hier aber auf eine Graphik verzichtet.

liefert aber zunächst einmal keinen Beleg dafür. Der Umfang der Langzeitarbeitslosigkeit dürfte somit *nicht nur* von den im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingesetzten Mitteln abhängen. So werden beispielsweise die Erfolgsaussichten der überwiegend auf Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt zielenden arbeitsmarktpolitischen Instrumente durch eine beträchtliche gesamtwirtschaftliche Arbeitsplatzlücke geschmälert.

Entscheidend für die Struktur der Arbeitslosigkeit sind aber die beiden Komponenten Zugang und Verbleib in Arbeitslosigkeit. So sind identische Arbeitslosenquoten mit sehr unterschiedlichen Verteilungen von Zugängen in Arbeitslosigkeit und durchschnittlicher Dauer der Arbeitslosigkeit denkbar. Für den Verbleib in Arbeitslosigkeit und insbesondere das Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, ist von besonderer Bedeutung, wieviel Fluktuation (Zugänge und Abgänge) in Arbeitslosigkeit gegeben ist. Wenig Fluktuation in Arbeitslosigkeit kann sich beispielsweise ergeben, wenn, wie z.B. in Deutschland, bis in die jüngste Vergangenheit Langzeitarbeitslosigkeit als eine z.T. hingenommene Erscheinung mit dem Ziel des frühen Übergangs in die Rente zu sehen ist. Mehr Fluktuation kommt zustande, wenn wie in skandinavischen Ländern – bei gleichem Fördervolumen – durch kürzere Maßnahmen mehr Arbeitslose in arbeitsmarktpolitische Programme einbezogen werden können. Dadurch ergibt sich eine tendenziell höhere Wahrscheinlichkeit, daß individuelle Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen unterbrochen wird, und damit ein geringeres Risiko des Auftretens von Langzeitarbeitslosigkeit. Dies dürfte die wesentliche Erklärung des re-

Übersicht 5: Langzeitarbeitslosigkeit und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern 1994



Quelle: OECD 1989, 1995

lativ geringen Anteils von Langzeitarbeitslosen (an allen Arbeitslosen) in den skandinavischen Ländern sein. Das Risiko, arbeitslos zu bleiben, hängt aber nicht zuletzt auch von der Stabilität der Beschäftigungsverhältnisse ab. Das Dilemma besteht dabei allerdings darin, daß instabilere Beschäftigungsverhältnisse zwar einerseits die Fluktuation erhöhen und damit die Integrationschancen arbeitsloser „Outsider“ begünstigen, andererseits aber auch mit anderen gravierenden Nachteilen einhergehen würden. Denn mangelnde Beschäftigungsstabilität kann sich negativ auf die einzel- und gesamtwirtschaftliche Produktivität auswirken, weil dadurch die Identifikation der Belegschaft mit den Betriebszielen beeinträchtigt, die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten aufgrund fehlender Beschäftigungssicherheit negativ beeinflusst, die betriebsinterne Mobilität erschwert, die Bereitschaft zu Humankapitalinvestitionen vermindert und die Akzeptanz technologischen Fortschritts verringert werden könnte (vgl. hierzu ausführlich: Büchtemann/Walwei 1996).

Wenn also mit Hilfe des vorliegenden Datenmaterials kein positiver Zusammenhang zwischen dem Umfang der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik und wichtigen Arbeitsmarktindikatoren (z.B. den Arbeitslosenquoten oder dem Anteil der Langzeitarbeitslosen) nachgewiesen werden kann, ist dies nicht gleichzeitig auch ein Beleg für den möglichen Umkehrschluß, wonach weniger Aufwand für die aktive Arbeitsmarktpolitik in jedem Falle als unschädlich für die jeweilige Arbeitsmarktlage und -entwicklung zu sehen wäre. Hinzuweisen ist darauf, daß die Arbeitsmarktsituation durch eine Vielzahl von Faktoren direkt und indirekt beeinflusst wird

und sich dadurch Wirkungszusammenhänge außerordentlich komplex darstellen. So werden beispielsweise den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik indirekt positive Beschäftigungseffekte zugeschrieben. Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß sich die Beschäftigungsintensität des Wachstums erhöhen kann, wenn Länder mehr in Bildungsmaßnahmen investieren (OECD 1991, OECD 1994). Dies wird damit begründet, daß Neueinstellungen durch die – aufgrund der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – bessere Verfügbarkeit qualifizierter und motivierter Arbeitskräfte gegenüber anderen Formen der Beschäftigungsanpassung (z.B. Ausweitung der Überstunden) attraktiver werden. Auch wird in den selben OECD-Studien das Argument genannt, wonach durch die arbeitsmarktpolitische Reaktivierung von Arbeitslosen die Konkurrenz am Arbeitsmarkt wachse und dadurch der Lohnanstieg gebremst werden könne. Doch auch nach Berücksichtigung dieser Aspekte kann das Zwischenfazit nur lauten, daß die beschäftigungspolitischen Ansatzpunkte der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht so sehr auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene (gemessen an Makrokennziffern) zu liegen scheinen. Dies darf aber nicht dazu führen, daß die individuelle und damit mikroökonomische Dimension der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus dem Blickfeld gerät, z.B. indem durch Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Entwertung von Humankapital vermieden wird. Aktive Arbeitsmarktpolitik wäre also in erster Linie als Integrationshilfe zu interpretieren. Um diesem Anspruch zu genügen, wären zielgerichtete Maßnahmetypen erforderlich, deren Wirksamkeit im folgenden anhand eines zusammenfassenden Überblicks diskutiert werden sollen.

Tabelle 3: Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik in OECD-Ländern nach Maßnahmetypen (in % des BIP, 1985-1994)

| Länder | Aktive Arbeitsmarktpolitik | | Administration | | Bildungsmaßnahmen | | Subventionierte Beschäftigung | | Zielgruppenförderung | |
|------------------|----------------------------|------|----------------|------|-------------------|------|-------------------------------|------|----------------------|------|
| | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 | 1994 | 1985 |
| S | 2,89 | 2,12 | 0,27 | 0,25 | 0,8 | 0,5 | 0,81 | 0,42 | 1,08 | 0,94 |
| DK ¹ | 1,81 | 1,08 | 0,11 | 0,1 | 0,47 | 0,49 | 0,43 | 0,01 | 0,8 | 0,48 |
| SF | 1,7 | 0,88 | 0,17 | 0,07 | 0,47 | 0,27 | 0,78 | 0,42 | 0,28 | 0,12 |
| N | 1,49 | 0,67 | 0,21 | 0,12 | 0,32 | 0,11 | 0,32 | 0,21 | 0,66 | 0,23 |
| IRL ³ | 1,47 | 1,46 | 0,14 | 0,15 | 0,48 | 0,66 | 0,28 | 0,18 | 0,57 | 0,47 |
| D ⁴ | 1,32 | 0,82 | 0,24 | 0,21 | 0,42 | 0,2 | 0,34 | 0,17 | 0,32 | 0,24 |
| B ² | 1,26 | 1,28 | 0,21 | 0,17 | 0,27 | 0,11 | 0,62 | 0,85 | 0,15 | 0,15 |
| NL | 1,21 | 1,11 | 0,2 | 0,08 | 0,18 | 0,2 | 0,13 | 0,07 | 0,7 | 0,77 |
| F ² | 1,21 | 0,66 | 0,15 | 0,13 | 0,44 | 0,25 | 0,26 | 0,06 | 0,36 | 0,22 |
| I ⁵ | 0,9 | 0,45 | 0,08 | 0,08 | 0,02 | 0,06 | 0 | 0 | 0,8 | 0,32 |
| P ¹ | 0,84 | 0,39 | 0,13 | 0,08 | 0,33 | 0,19 | 0,07 | 0,04 | 0,32 | 0,08 |
| NZL ² | 0,82 | 0,78 | 0,12 | 0,05 | 0,34 | 0,09 | 0,19 | 0,62 | 0,11 | 0,01 |
| AUS | 0,75 | 0,43 | 0,23 | 0,12 | 0,16 | 0,03 | 0,22 | 0,2 | 0,15 | 0,08 |
| CDN | 0,63 | 0,63 | 0,21 | 0,24 | 0,37 | 0,23 | 0,04 | 0,02 | 0,02 | 0,14 |
| UK | 0,59 | 0,73 | 0,24 | 0,14 | 0,16 | 0,09 | 0,02 | 0,22 | 0,17 | 0,29 |
| E | 0,53 | 0,36 | 0,11 | 0,1 | 0,15 | 0 | 0,18 | 0,26 | 0,1 | 0 |
| CH | 0,45 | 0,17 | 0,12 | 0,08 | 0,08 | 0,01 | 0,05 | 0 | 0,19 | 0,08 |
| GR ⁵ | 0,39 | 0,34 | 0,07 | 0,06 | 0,19 | 0,14 | 0,08 | 0,08 | 0,05 | 0,05 |
| AUT | 0,35 | 0,29 | 0,13 | 0,11 | 0,11 | 0,09 | 0,04 | 0,03 | 0,07 | 0,06 |
| L ² | 0,24 | 0,57 | 0,04 | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,02 | 0,13 | 0,14 | 0,4 |
| USA ¹ | 0,24 | 0,27 | 0,08 | 0,07 | 0,07 | 0,11 | 0,01 | 0,02 | 0,09 | 0,06 |
| J ⁶ | 0,09 | 0,17 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,03 | 0,1 | 0 | 0,01 |
| Durchschnitt | 0,96 | 0,71 | 0,15 | 0,11 | 0,27 | 0,18 | 0,22 | 0,19 | 0,32 | 0,24 |

¹ Angaben beziehen sich auf 1986

² Angaben beziehen sich auf 1993

³ Angaben beziehen sich auf 1991

⁴ Angaben für 1994 beziehen sich auf Gesamtdeutschland

⁵ Angaben beziehen sich auf 1992

⁶ Angaben beziehen sich auf 1987

Quelle: OECD 1989, 1995

4 Beurteilung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Einen Ansatzpunkt für die Bewertung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen liefern Kosten-Nutzen-Rechnungen. Die Gesamtkosten einer Maßnahme errechnen sich aus der Zahl der Teilnehmer sowie den durchschnittlichen Kosten je Teilnehmer. Je nach struktureller Zusammensetzung der Teilnehmer können sich die notwendigen Integrationskosten je Förderungsfall enorm unterscheiden. Der Nutzen der auf Wiedereingliederung zielenden Arbeitsmarktpolitik besteht zum einen in den vermiedenen Kosten der Arbeitslosigkeit während der Laufzeit einer Maßnahme und zum anderen in der möglichen Arbeitsmarktintegration des Teilnehmers nach Abschluß der Maßnahme. Kosten der Arbeitslosigkeit umfassen nicht nur die eventuell fälligen Lohnersatzleistungen, sondern auch andere, z.T. schwer zu quantifizierende Aspekte, wie die Entwertung des während der Erwerbslosigkeit nicht genutzten Humankapitals oder mögliche Folgen sozialer Erosion (z.B. Kriminalität und politischer Extremismus).

Die Beurteilung des Nutzens arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen hängt ganz entscheidend davon ab, ob, und wenn ja, in welchem Umfang es bei ihrem Einsatz zu substantiellen Mitnahme- und Substitutionseffekten kommt. Solche Effekte kann es sowohl auf der Angebotsseite, d.h. bei den geförderten Arbeitssuchenden, als auch auf der Nachfrageseite, d.h. bei den geförderten Arbeitsplätzen geben. So ist bei angebotsorientierten Instrumenten zunächst einmal denkbar, daß zumindest ein Teil der geförderten Personen auch ohne Maßnahme genau so schnell einen vergleichbaren Arbeitsplatz gefunden hätte (Mitnahmeeffekt). Auch müßte berücksichtigt werden, daß ohne Maßnahme möglicherweise andere nicht in

das Programm einbezogene Stellensuchende die Arbeitsplätze eingenommen hätten (Substitutionseffekt). Geförderte Personen würden also nicht-geförderte Personen verdrängen.

Bei nachfrageorientierten Instrumenten steht dagegen die Arbeitsplätzförderung im Vordergrund. Allerdings kann dies dann möglicherweise ganz oder teilweise zu Lasten von anderen Arbeitsplätzen gehen. Zum Beispiel könnten Arbeitsplätze subventioniert worden sein, die entweder in den geförderten Betrieben ohnehin entstanden und besetzt worden wären (Mitnahmeeffekt) oder das Entstehen von Arbeitsplätzen in Betrieben verhindert haben, die keine Förderung in Anspruch nehmen konnten (Substitutionseffekt). Je nach Maßnahmetyp und konkreter Ausgestaltung der Programme spielen die genannten Effekte eine jeweils mehr oder weniger große Rolle.

Bevor aber konkrete Maßnahmetypen näher beleuchtet werden, soll vorab noch einmal die OECD-Datenbank herangezogen werden. In der Tabelle 2 wurden ja bereits die Zugangsquoten nach Maßnahmetypen ausgewiesen. Ergänzend dazu liefert die Tabelle 3 nun noch Informationen über die Aufwendungen für bestimmte Maßnahmetypen (wiederum in % des BIP). Sie enthält erneut einen Ländervergleich zwischen den Jahren 1985 und 1994. Er verdeutlicht, daß alle Ausgabenkategorien zumindest durchschnittlich einen mehr oder weniger starken Zuwachs zu verzeichnen hatten. Nach Ländern sind aber zum Teil gravierende Unterschiede festzustellen. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Niveaus der Aufwendungen als auch bezüglich ihrer strukturellen Zusammensetzung. In den folgenden (Unter-)Abschnitten werden nachfrage- und angebotsorientierte Maßnahmetypen der ak-

tiven Arbeitsmarktpolitik unterschieden. Dabei werden schwerpunktmäßig die zentralen Evaluationsergebnisse und wichtige Neuerungen in diesen Teilbereichen angesprochen.⁶

4.1 Nachfrageorientierte Instrumente: Förderung von Arbeitsplätzen

Um die Einstellungsbarrieren für (Langzeit-)Arbeitslose zu senken, könnte man zunächst an eine stärkere öffentliche Subventionierung von Arbeitsplätzen denken. Die OECD-Datenbank unterscheidet drei Typen subventionierter Beschäftigung (vgl. zur relativen Bedeutung dieser Programme Tabelle 4).

Tabelle 4: Ausgaben für subventionierte Beschäftigung in OECD-Ländern (in % des BIP, 1994)

| Länder | Subventionierte Beschäftigung | | | |
|------------------|-------------------------------|---------------------|------------------------------|---------------------------------|
| | Insgesamt 1994 | Lohnkostenzuschüsse | Arbeits-schaffungs-maßnahmen | Förderung der Selbstständigkeit |
| S | 0,81 | 0,19 | 0,54 | 0,08 |
| SF | 0,78 | 0,15 | 0,57 | 0,06 |
| B ¹ | 0,62 | 0,06 | 0,56 | 0 |
| DK | 0,43 | 0,03 | 0,3 | 0,1 |
| D ³ | 0,34 | 0,06 | 0,27 | 0,01 |
| N | 0,32 | 0,1 | 0,21 | 0 |
| IRL ² | 0,28 | 0,01 | 0,25 | 0,02 |
| F ¹ | 0,26 | 0,1 | 0,14 | 0,02 |
| AUS | 0,22 | 0,11 | 0,09 | 0,02 |
| NZL ¹ | 0,19 | 0,07 | 0,07 | 0,05 |
| E | 0,18 | 0,09 | 0,05 | 0,04 |
| NL | 0,13 | 0,01 | 0,12 | 0 |
| GR ⁴ | 0,08 | 0,06 | 0 | 0,02 |
| P | 0,07 | 0,03 | 0,01 | 0,03 |
| CH | 0,05 | 0,01 | 0,04 | 0 |
| CDN | 0,04 | 0 | 0,02 | 0,02 |
| AUT | 0,04 | 0,03 | 0,01 | 0 |
| J | 0,03 | 0,03 | 0 | 0 |
| UK | 0,02 | 0 | 0 | 0,02 |
| L ¹ | 0,02 | 0,02 | 0 | 0 |
| USA | 0,01 | 0 | 0,01 | 0 |
| I ⁴ | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Durchschnitt | 0,22 | 0,05 | 0,15 | 0,02 |

¹ Angaben beziehen sich auf 1993

² Angaben beziehen sich auf 1991

³ Angaben für 1994 beziehen sich auf Gesamtdeutschland

⁴ Angaben beziehen sich auf 1992

Quelle: OECD 1995

Lohnkostenzuschüsse

In der Regel werden Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber gewährt, wenn diese Langzeitarbeitslose oder andere Benachteiligte einstellen. Die Zuschüsse dienen als Instrument zur Finanzierung der Einarbeitungszeit, als Kompensation für die geringere Produktivität der betroffenen Personengruppen und als Brücke zur längerfristigen Arbeitsmarktintegration (z.B. im Falle statistischer Diskriminierung). Vorliegende Studien zum Erfolg von Lohnkostenzuschußprogrammen deuten auf

zum Teil beträchtliche Mitnahme- und Substitutionseffekte hin (vgl. OECD 1996). Da die Unternehmen bei Lohnkostenzuschüssen i.d. Regel nicht zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze verpflichtet werden, ist die Wahrscheinlichkeit betrieblicher Mitnahmeeffekte sehr groß und damit der mögliche Beschäftigungseffekt eher gering. Darüber hinaus können Mitnahmeeffekte auf der Angebotsseite entstehen, wenn die Zielgruppen nicht genau definiert und ausgewählt werden und deshalb ein Teil der geförderten Personen ohnehin einen vergleichbaren Arbeitsplatz gefunden hätte. Substitutionseffekte zu Lasten nicht geförderter Personengruppen sind bei diesen Programmen nicht zu vermeiden, sie werden vielfach sogar ausdrücklich toleriert. Es soll ja vor allem Verhärtungstendenzen entgegengewirkt werden, die durch Langzeitarbeitslosigkeit entstehen. Im Kern geht es dabei also letztlich um eine Umverteilung des Arbeitslosigkeitsrisikos zugunsten vorher definierter Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Als Frage ergäbe sich somit, wieviel Ressourcen man ausschließlich für die Umverteilung von Chancen und Risiken bereitstellen will und kann.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Auch das Ziel von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen besteht darin, schwervermittelbare Personengruppen wieder an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. Im Gegensatz zu Lohnkostenzuschüssen werden aber im Falle von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht mit der Privatwirtschaft in Konkurrenz stehende Arbeitsplätze für Zielgruppen geschaffen, für die im Rahmen eines befristeten Zeitraums ein relativ hoher Lohnkosten- und Sachmittelzuschuß gewährt wird. Im Bereich der nachfrageorientierten Instrumente spielen solche Programme in den OECD-Ländern nach wie vor die größte Rolle. Dies gilt vor allem für skandinavische Länder. Dagegen gibt es Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Nordamerika, Japan und Großbritannien so gut wie überhaupt nicht (mehr). Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden häufig im Rahmen sog. „Beschäftigungsgesellschaften“ durchgeführt, die von öffentlichen Einrichtungen oder karitativen Organisationen getragen werden. Beispiele für Einsatzfelder von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind soziale Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung und Altenpflege) oder auch ökologische Projekte (z.B. Entgiftung von Industrieflächen oder Recycling). In Transformationsländern (und auch in Ostdeutschland) zielen solche Maßnahmen nicht allein auf die Reintegration von Problemgruppen, sondern sollen auch den notwendigen Strukturwandel unterstützen. Eines ihrer vorrangigen Ziele ist der Auf- und Ausbau der unternehmensbezogenen und sozialen Infrastruktur auf lokaler Ebene. Die Komponente „Unterstützung des Strukturwandels“ als Teilziel solcher „produktiven Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen“ wird inzwischen auch in anderen Teilen Westeuropas als relevant angesehen, insbesondere zur Beschleunigung des Aufholprozesses unterentwickelter Regionen.

Bei der Beurteilung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind mögliche Substitutionseffekte auf der Arbeitsplatzseite das Hauptproblem. Wird die Schaffung von Arbeitsplätzen subventioniert, kann dies dazu führen, daß dadurch in Betrieben des privaten und öffentlichen Sektors Arbeitsplätze verloren gehen oder erst gar nicht geschaffen werden. Deshalb werden derartige Subventionen in der Regel an das Prinzip der „Zusätzlichkeit“ gebunden und die Tätigkeiten einem „Konkurrenzverbot“ unterworfen. Generell wird die Rechtfertigung von Subventionen im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen um so problematischer, je mehr es sich bei den Maßnahmen um Aufgaben handelt, die entweder auch

⁶ Außen vor bleiben kann dabei die in der Tabelle 3 als Zielgruppenförderung ausgewiesene Kategorie. Dabei handelt es sich im wesentlichen um klassische Instrumente der Beschäftigungsförderung, wie z.B. subventionierte Beschäftigung oder Qualifizierungsmaßnahmen, für Behinderte und Jugendliche.

von privaten Unternehmen wahrgenommen werden könnten oder eigentlich zu den Pflichtaufgaben des Staates gehören.

Förderung der Selbständigkeit

Schließlich gibt es eine dritte Gruppe von nachfrageorientierten Programmen, die es Arbeitslosen durch finanzielle Zuschüsse ermöglichen, eine selbständige Existenz zu gründen. Basis für die finanzielle Unterstützung ist dabei in der Regel der zu erwartende Anspruch auf Arbeitslosengeld (z.B. in kapitalisierter Form oder als laufende Zahlung in der Gründungsphase). Als Erfolg dieser Maßnahmen schlägt nicht nur zu Buche, daß dadurch möglicherweise die geförderte Person den Wiedereinstieg schaffen kann, sondern daß als Folge mittel- oder längerfristig sogar Arbeitsplätze in den geförderten Unternehmen entstehen können.

Jedoch sollte das Potential an Arbeitslosen, welches für eine derartige Förderung in Betracht kommt, nicht überschätzt werden. Auf der Basis der vorliegenden Studien im internationalen Vergleich schätzt die OECD (1994), daß maximal 2-4 % der Arbeitslosen dafür in Betracht kämen. Dabei handelt es sich eher um Männer als um Frauen, eher um besser ausgebildete Personen als gering Qualifizierte, eher um frühere Führungskräfte als um ehemals kleinere Angestellte und eher um Personen mit technischen Fähigkeiten als mit kaufmännischen Fähigkeiten.

Natürlich sind auch bei diesen Programmen Mitnahmeeffekte und insbesondere Substitutionseffekte nicht ausgeschlossen. Mitnahmeeffekte lassen sich aber hier minimieren, wenn die Förderung von Existenzgründungen durch die Arbeitsmarktpolitik eher auf „Grenzfälle“ beschränkt würde. Die durch Existenzgründungen ausgehenden möglichen Substitutionseffekte zu Lasten konkurrierender Betriebe sind in der Marktwirtschaft systemimmanent und müssen hingenommen werden, wenn man Betriebsgründungen in welcher Form auch immer speziell fördern will.

Zusammenfassend läßt sich also sagen: Wenn also durch die Subventionierung von Arbeitsplätzen zwar beschäftigungspolitisch die Bäume nicht in den Himmel wachsen, so sollte doch ihre Bedeutung mit Blick auf eine gleichmäßigere Verteilung von Erwerbchancen und Erwerbsrisiken auch nicht gering geschätzt werden. Durch die Bereitstellung von „geschützten“ Arbeitsplätzen wird eine Dequalifizierung im Gefolge längerer Arbeitslosigkeit vermieden. Denn den Beschäftigten werden Berufserfahrungen vermittelt, ihre qualifikatorischen Defizite werden verringert und die Chancen zur (Re-)Integration in den regulären Arbeitsmarkt können sich erhöhen. Ferner wird für die betreffenden Beschäftigten Arbeit wieder zur Quelle materiellen Einkommens und sie erwerben Ansprüche auf Sozialleistungen. Zu Recht empfiehlt daher die bereits mehrfach erwähnte OECD-„Jobs Study“, statt der Gewährung passiver Lohnersatzleistungen oder Sozialleistungen den Arbeitslosen eine stärkere Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen zu ermöglichen. Zu denken ist dabei aber nicht nur an die bereits erwähnten Formen

der subventionierten Beschäftigung, sondern auch an eher angebotsorientierte Instrumente, wie z.B. wirksame Qualifizierungsmaßnahmen oder an eine aktivere Arbeitsberatung und -vermittlung.

4.2 Angebotsorientierte Instrumente: Förderung von Arbeitsuchenden

Bei angebotsorientierten Instrumenten steht von vornherein die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitsuchenden im Vordergrund. Hierzu tragen bei: Bildungsprogramme, intensive Beratung sowie die Bereitstellung von Stellen- und Bewerberinformationen durch die Arbeitsvermittlung.

Qualifizierungsmaßnahmen

Arbeitsmarktpolitisch ausgerichtete Bildungsmaßnahmen haben zwei Funktionen: Zum einen sollen sie den Einstieg in das Beschäftigungssystem nach der Schulausbildung für solche Personengruppen erleichtern, die andernfalls massive Integrationsprobleme hätten (z.B. benachteiligte Jugendliche). Zum anderen sollen öffentlich finanzierte Qualifizierungsmaßnahmen den Wiedereinstieg in das Beschäftigungssystem nach einer längeren Erwerbsunterbrechung (z.B. nach Arbeitslosigkeit oder Familienphase) fördern. In vielen Ländern machen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose sowie benachteiligte Zielgruppen den größten Teil der Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik aus (vgl. Tabelle 3). Sie zielen darauf ab, die Absolventen auf neue Aufgaben vorzubereiten. Die Maßnahmen können sowohl in Betrieben (vergleichbar mit der beruflichen Erstausbildung) erfolgen als auch in separaten Bildungseinrichtungen. Sie sind erfolgreich, wenn Absolventen nach der Maßnahme in eine möglichst qualifikationsadäquate Beschäftigung einmünden. Um dies zu gewährleisten, sind bestimmte Bedingungen zu erfüllen. Für die erworbenen Qualifikationen muß es in quantitativer und qualitativer Hinsicht eine Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt geben. Der Standard der erworbenen Qualifikation muß den üblichen Arbeitsplatzanforderungen genügen. Die Teilnehmer müssen im Hinblick auf ihre Eignung und Perspektiven sorgfältig ausgewählt werden.

Eine von der OECD (1996) vorgelegte Zusammenschau von Studien zur Evaluation von Bildungsprogrammen zeigt, daß sich Maßnahmen mit einer konkreten Zielgruppenorientierung gegenüber solchen mit einer allgemeineren Ausrichtung als weitaus erfolgreicher erwiesen haben. Auch hat sich gezeigt, daß eine Ausbildung in Betrieben oder zumindest eng an betriebliche Bedürfnisse ausgerichtete Schulungsmaßnahmen die Einmündung in Beschäftigung erleichtern. Hier gibt es offenbar eine Analogie zu den Vorteilen der betrieblichen Erstausbildung gegenüber der mit Integrationsproblemen einhergehenden schulischen Erstausbildung. Der schnelle technologische Wandel und das alternde Erwerbspersonenpotential in den Industrieländern stellt die Weiterbildungssysteme vor große Herausforderungen. Dabei geht es nicht nur darum, daß diejenigen, die vielleicht auch aufgrund eines veralteten Humankapitals ihren Arbeitsplatz verloren haben, möglichst schnell nachgeschult werden, sondern daß auch Beschäftigte mehr Anreize bekommen, in ihre Weiterbildung zu investieren.⁷

Gesamtwirtschaftlich sind Bildungsprogramme sehr differenziert zu beurteilen. Aufgrund ihres z.T. beträchtlichen Umfangs kommt ihnen zweifelsohne eine wichtige temporäre Entlastungsfunktion zu, denn während der Dauer der Maß-

⁷ In eine ähnliche Richtung geht auch das aus Dänemark stammende Modell der „Jobrotation“, welches nun auch in Deutschland erprobt werden soll. Das Programm verfolgt zwei Zielsetzungen. Erstens soll der Arbeitslosigkeit durch eine Erhöhung von Stellenrotation entgegengewirkt werden. Zweitens soll das Qualifikationsniveau der Beschäftigten (vor allem in Klein- und Mittelbetrieben) den neuen Anforderungen angepaßt werden. Das Modell setzt darauf, daß Betriebe Mitarbeiter zu Qualifizierungszwecken freistellen und Arbeitslose – quasi als Stellvertreter – diese Lücke im Rahmen einer berufspraktischen Fortbildungsmaßnahme ausfüllen.

nahme reduzieren die Teilnehmer die Zahl der Arbeitsuchenden. Auch sorgen sie dafür, daß das Humankapital nicht-erwerbstätiger Personen erhalten und ggf. erweitert wird. Werden die erworbenen Qualifikationen dann von den Unternehmen genutzt, kann sich dies positiv auf die einzel- und gesamtwirtschaftliche Produktivität auswirken. Dies ist vor allem dann zu erwarten, wenn durch Bildungsmaßnahmen der wirtschaftliche Umbruch erleichtert würde. Abgesehen von den beteiligten Bildungsinstitutionen schaffen aber Bildungsmaßnahmen in der Regel keine neuen Arbeitsplätze. Vielmehr können erfolgreiche Maßnahmeabsolventen (ähnlich wie bei Lohnkostenzuschüssen) Personen verdrängen, die nicht an den Maßnahmen teilgenommen haben. Dies ist lediglich dann zu rechtfertigen, wenn nur durch öffentlich finanzierte Bildungsmaßnahmen strukturelle Qualifikationsdefizite verringert werden können.

Beratung und Vermittlung

Administrative Aufgaben im Bereich der Arbeitsmarktpolitik werden in aller Regel von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen wahrgenommen. Sie umfassen die Verwaltung der Lohnersatzleistungen (oder zumindest die Kontrolle der Leistungsansprüche), das Management der Arbeitsmarktpolitik sowie die Beobachtung des Arbeitsmarktes. In die Kategorie Administration in der Tabelle 4 fallen aber auch die personalintensiven Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen. Diese Dienstleistungen können als notwendige Ergänzung des übrigen arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums gesehen werden, aber durchaus auch als Alternative und möglicherweise sogar als Priorität arbeitsmarktpolitischen Handelns.

Einerseits gibt es vielfältige Wechselwirkungen zwischen Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen und anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten. So ist in nicht wenigen Fällen ein Bildungsprogramm oder ein Lohnkostenzuschuß überhaupt erst die Voraussetzung für die Vermittlung eines Arbeitslosen. Andererseits erlaubt die Stellenvermittlung (in Verbindung mit dem Angebot anderer aktiver Maßnahmen) eine eingehendere Überprüfung der Verfügbarkeit des Arbeitslosen und damit seines Anspruchs auf Lohnersatzleistungen.

Andererseits haben Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen auch eine durchaus eigenständige Bedeutung. So kann regelmäßige Beratung eine wichtige Orientierungshilfe für den Arbeitsuchenden liefern, indem sie die Weichen für eine „Hilfe zur Selbsthilfe“ stellt (sog. „Back-to-Work-Plan“). Intensive Beratungsbemühungen (einschl. konkreter Hilfestellungen bei der Arbeitsplatzsuche, z. B. in Form eines Bewerbungstrainings) bergen auch nicht – wie andere aktive Programme – die Gefahr, daß Maßnahmeteilnehmer quasi „eingesperrt“ werden und sich damit deren Suchintensität verringert.

Insbesondere der Bereich Arbeitsvermittlung ist in Westeuropa gegenwärtig durch tiefgreifende Reformen gekennzeichnet. Bis Mitte der achtziger Jahre war in den meisten EU-Ländern die öffentliche Arbeitsverwaltung allein oder überwiegend zuständig für die Arbeitsvermittlung (sog. „Vermittlungsmonopol“). In den letzten zehn Jahren waren wir jedoch Zeugen einer massiven Liberalisierungswelle. Allein in sieben EU-Ländern wurde private Arbeitsvermittlung generell zugelassen. Insofern herrscht jetzt in Europa das sog. „Koexistenzmodell“ vor, welches durch ein relativ freies Nebeneinander von öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung geprägt ist (vgl. hierzu und zum nachfolgenden Walwei 1996c).

Die Liberalisierung der Arbeitsvermittlung ist eine Antwort auf das Problem, daß sich die öffentlichen Beschäftigungsdienste nicht um alles kümmern können. Der Vorteil privater Arbeitsvermittlung ist insbesondere darin zu sehen, daß sie eine andere Klientel als ihr öffentliches Pendant erreichen kann. Öffentliche Interventionen in die Suchprozesse (durch die Arbeitsvermittlung) sind aber aus drei Gründen immer noch erforderlich. Erstens könnte sich bei ausschließlich privatwirtschaftlicher Organisation eine Unterversorgung mit Vermittlungsdienstleistungen in Gebieten mit niedrigerer wirtschaftlicher Leistungskraft und damit geringerem Stellenumschlag ergeben. Zweitens könnten in Phasen der Rezession, also bei geringerem Arbeitskräftebedarf, die Vermittlungsangebote der dann häufig besonders negativ betroffenen privaten Agenturen nicht mehr für alle Arbeitsuchenden ausreichen. Drittens wären schwervermittelbare Personen, deren Vermittlungschancen seitens der privaten Agenturen als eher gering eingeschätzt werden, und Betriebe, die sich teure Vermittlungsgebühren nicht leisten können, weithin auf sich selbst gestellt, was möglicherweise zu noch größeren Problemen beim Arbeitsmarktausgleich führen könnte.

Arbeitsvermittlung und -beratung tragen dazu bei, daß offene Stellen möglichst schnell mit geeigneten Bewerbern besetzt werden können und Arbeitsuchende möglichst schnell einen geeigneten Arbeitsplatz finden können. Sie sorgen für eine Verbesserung der Marktübersicht und damit für einen paßgenaueren Arbeitsmarktausgleich. Ihr quantitativer Arbeitsmarkteffekt hält sich aber in engen Grenzen, weil durch beide Instrumente keine Stellen geschaffen werden können. Allerdings führt die Verringerung der Zahl der offenen Stellen auf ein friktionelles Minimum zu dem unter gegebenen Bedingungen maximal erreichbaren Beschäftigungsstand.

Berichtenswert sind darüber hinaus auch Innovationen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Vier Aspekte seien besonders hervorgehoben. Erstens nutzt die öffentliche Arbeitsvermittlung zunehmend das Instrument der Probebeschäftigung, mit deren Hilfe Betriebe quasi unverbindlich Arbeitskräfte testen können (z.B. in Form der gemeinnützigen Arbeitnehmerüberlassung). Probebeschäftigungen in Betrieben erleichtern den Arbeitsmarkteinstieg, weil sich Arbeitskräfte entweder dort oder für Aufgaben in anderen Betrieben bewähren können. Zweitens können durch Kooperationsvereinbarungen zwischen öffentlicher und privater Arbeitsvermittlung auch gezielt die Reintegrationschancen von Arbeitslosen erhöht werden. Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation sind aber noch nicht hinreichend ausgelotet worden. Drittens erfreuen sich computerunterstützte Selbstinformationssysteme bei der Stellensuche und auch bei der Bewerbersuche wachsender Beliebtheit. Hier ist die Frage, ob Selbstbedienungssysteme die Personalausstattung der Arbeitsämter ergänzen oder teilweise ersetzen? Viertens werden durch konkrete Zielvorgaben interne Anreize zur Leistungssteigerung geschaffen. Dabei kommt es aber darauf an, daß nicht nur Quantitäten (wie z.B. die Zahl der getätigten Vermittlungen), sondern auch qualitative Aspekte (wie z.B. die in die Vermittlungsbemühungen einbezogenen Problemgruppen) in den Zielkatalog aufgenommen werden.

5 Fazit und Fragen an die Wirkungsforschung

Grundsätzlich ist es schwierig, den optimalen Umfang und eine problemadäquate Zusammensetzung arbeitsmarktpolitischer Interventionen zu bestimmen. Zu diesem Zweck mußte geprüft werden, ob mit dem gleichen Aufwand bei alternativem Mitteleinsatz größere beschäftigungspolitische Er-

folge bei der Zunahme der Erwerbstätigkeit und der Verringerung der Langzeitarbeitslosigkeit erreicht werden können. Zu fragen wäre also immer, ob mit zumindest einem Teil der für die aktive Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung stehenden Mittel größere Beschäftigungseffekte im Rahmen alternativer Ausgabenprogramme (z.B. dem Ausbau der wirtschaftsnahen und sozialen Infrastruktur) erreichbar wären und bis zu welchem Ausgabenumfang dies gelten würde, oder ob durch Verringerung von Ausgaben und entsprechender Reduktion von Sozialversicherungsbeiträgen bzw. Steuern höhere Beschäftigungswirkungen möglich wären und bis zu welchem Umfang dies unter welchen Bedingungen gelten würde (vgl. hierzu auch: Emmerich 1996).

Nur so viel dazu: Es erscheint eher zweifelhaft, daß benachteiligte Personengruppen (anders als bei zielgerichteten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik) unter status-quo-Bedingungen auch bei den durch alternative Mittelverwendung entstehenden Arbeitsplätzen in gleichem Umfang zum Zuge kommen würden. Eine überlegenswerte Variante stellt in diesem Zusammenhang die wettbewerbliche Vergabe von öffentlichen Beschäftigungsprojekten dar, mit deren Hilfe man arbeitsmarkt- und (infra-)strukturpolitische Zielsetzungen noch stärker miteinander verzahnen könnte (vgl. hierzu Emmerich/Rabe 1996).

Generell kommt dieser Beitrag zu dem Ergebnis, daß die von den Maßnahmen ausgehenden Effekte weniger in einer Senkung des Arbeitslosigkeitsniveaus bestehen dürften als vielmehr in einer Umverteilung der Arbeitslosigkeitsrisiken zugunsten der Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Außerdem könnte aktive Arbeitsmarktpolitik auch als eine notwendige Flankierung für Strategien zur Schaffung von Arbeitsplätzen (z.B. durch eine Forcierung des wirtschaftlichen Wachstums oder durch eine höhere Beschäftigungsintensität bei gegebenem Wirtschaftswachstum) gesehen werden, indem sie durch aktive Maßnahmen das Humankapital der Erwerbslosen erhält, weiter ausbaut oder neu anpaßt. Somit käme es darauf an, daß die begrenzten Ressourcen für die Arbeitsmarktpolitik möglichst sinnvoll zur Vermeidung von Strukturalisierungsprozessen bei der Arbeitslosigkeit eingesetzt werden. Weil es aber nach den jeweils verschiedenen Bedürfnissen des Einzelfalls darauf ankommt, „maßgeschneiderte“ Problemlösungen anbieten zu können, benötigt die Arbeitsmarktpolitik ein Bündel flexibler Instrumente, aus dem individuelle Programmpakete geschnürt werden können. Vorrangiges Erfolgskriterium arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen muß die Reintegration der Teilnehmer in den sog. „ersten Arbeitsmarkt“ sein. In diesem Zusammenhang stellen sich nicht nur die bereits erörterten Fragen nach dem Umfang des Maßeinsatzes, sondern auch nach der konkreten Implementation der verschiedenen Programme. Dabei ergeben sich aber aus den im zweiten Teil dieses Beitrags zusammengefaßt dargestellten Evaluationsergebnissen eine Reihe von Zielkonflikten, die nur durch weitere Anstrengungen im Bereich der Wirkungsforschung auflösbar erscheinen:

Unterstützungsleistungen während der Maßnahme und Begründung neuer Leistungsansprüche

Die Höhe der Unterstützungsleistungen während der Dauer der Maßnahme kann je nach Maßnahmetyp reichen vom Arbeitslosengeld als Minimum (z.B. bei Bildungsmaßnahmen) bis hin zu einem Marktlohn (z.B. bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) als Maximum. Von Bedeutung ist auch, ob durch die Teilnahme an einer Maßnahme neue Leistungsansprüche (z.B. auf Arbeitslosenunterstützung) begründet wer-

den. Allgemein gilt, daß je näher sich das „Maßnahmeentgelt“ am Marktlohn orientiert und je mehr neue Leistungsansprüche aus der Maßnahmeteilnahme begründet werden, desto geringer ist die Bereitschaft des Programmteilnehmers, während der Maßnahme (und ggf. auch danach) nach alternativen Beschäftigungen Ausschau zu halten. Andererseits gilt, daß je näher sich das Maßnahmeentgelt an der Arbeitslosenunterstützung orientiert und je weniger durch die Maßnahmeteilnahme neue Leistungsansprüche begründet werden, desto geringer ist die Bereitschaft überhaupt an dem Programm teilzunehmen.

Betriebsorientierung

Betriebsnahe Lösungen (z.B. Probebeschäftigung, Ausbildungsprogramme, Lohnkostenzuschüsse) erhöhen die Wiedereingliederungschancen der Maßnahmeteilnehmer, sei es, weil diese von dem betreffenden Betrieb übernommen werden, oder sei es, weil sie sich mit der betrieblichen Verankerung besser bei anderen Betrieben bewerben können. Der Vermeidung des bei außerbetrieblichen Maßnahmen (z.B. bei externen Bildungsträgern oder Beschäftigungsgesellschaften) drohenden „Stigmatisierungseffekts“ stehen aber als Nachteil die wohl nicht zu vernachlässigenden möglichen betrieblichen Mitnahmeeffekte gegenüber.

Zielgruppenorientierung

Die Frage ist hier, ob arbeitsmarktpolitische Interventionen erst zu dem Zeitpunkt einsetzen sollten, wo tatsächlich Integrationsprobleme sichtbar geworden sind (z.B. bei Eintritt der Langzeitarbeitslosigkeit) oder ob arbeitsmarktpolitische Aktivitäten darauf ausgerichtet werden sollten, schwervermittelbare Personengruppen bereits frühzeitig auffindig zu machen und dann sofort mit Maßnahmen einzugreifen. Der Vorteil einer späteren Intervention bestünde darin, daß Hilfen auf die Personen konzentriert werden können, die tatsächlich einer Unterstützung bedürfen. Mitnahmeeffekte und Maßnahmekosten können dadurch verringert werden. Dem gegenüber besteht der Nachteil einer späten Intervention darin, daß es dann wesentlich schwieriger und kostenaufwendiger sein dürfte, den Betroffenen wieder in Beschäftigung zu bringen.

Zeitliche Dauer der Programme

Auch hinsichtlich der Dauer der Programme gibt es Optimierungsprobleme. Lange Programme bergen die Gefahr, daß Maßnahmeteilnehmer quasi „eingesperrt“ sind und weder viele Möglichkeiten noch großen Anreiz haben, aktiv nach Arbeit zu suchen. Mit kurzen Programmen können aber nicht immer die teilweise beträchtlichen Defizite der Betroffenen (z.B. hinsichtlich der Qualifikation) ausgeglichen werden.

Literatur

- Arrow, K.J. (1976): Alternative Approaches to the Theory of Choice in Risk-Taking Situations, in: Arrow K.J. (Hrsg.), Essays in the Theory of Risk-Bearing (3. Auflage)
- Auer, P. (1994): Schweden: Ende der Vollbeschäftigung, in: *informISEP*, Nr. 46, S. 16-23
- Buechtemann, Chr. und U. Walwei (1996): Employment and Dismissal Protection (erscheint bald in „Handbook of Labour Market Policy and Evaluation“)
- Bundestagsdrucksache (1996): Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG). Drucksache 13/4941 vom 18.6.1996

- Emmerich, K. (1996): Kosten und Nutzen des „Zweiten Arbeitsmarktes“, in: Montada, L. und A. Dieter, Gerechtigkeitsprobleme der Arbeitslosigkeit. Berichte aus dem Zentrum für Gerechtigkeitsforschung an der Universität Potsdam, Potsdam, S. 70-85
- Emmerich, K. und Birgitta Rabe (1996): Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung. Zur Ausschreibung von §249h-Projekten im Bereich der Treuhandanstalt, in: MittAB 1/1996
- Franz, W. (1995): Theoretische Ansätze zur Erklärung der Arbeitslosigkeit: Wo stehen wir 1995? CILE - Diskussionspapier 27 - 95, Universität Konstanz
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993): Weißbuch. Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg
- Müller, K. (1994): Berufliche Weiterbildung: Das Beispiel Dänemark, IAB-werkstattbericht, Nr. 13/94
- OECD (1989): Employment Outlook, Paris
- OECD (1991): Evaluating Labour Market and Social Programmes: The State of a Complex Art, Paris
- OECD (1994): Jobs Study. Evidence and Explanations, Paris
- OECD (1995): Employment Outlook, Paris
- OECD (1996): Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies, Paris
- Paque, K.-H. (1995): Structural Unemployment and Real Wage Rigidity in Germany, Tübingen (Mimeo)
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (o.J.): Berliner Erklärung. Zur Halbierung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 (Mimeo)
- Siebert, H. (1995): Hundert Punkte für mehr Beschäftigung. Kieler Diskussionsbeiträge 264
- Spence, M. (1973): Job Market Signalling, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 87, S. 355-379
- Walwei, U. (1995): Brutto- und Nettoeffekte der Arbeitsvermittlung. Möglichkeiten und Grenzen der Messung ihres Nutzens für Arbeitssuchende, Betriebe und die Volkswirtschaft, in: MittAB 4/1995
- Walwei, U. (1996a): Flexibilisierung und Regulierung des Beschäftigungssystems: Optionen und Effekte, in: MittAB 2/1996
- Walwei, U. (1996b): New Job Creating Initiatives Outside the Mainstream Labour Market. National Report on the United Kingdom, Council of Europe, Document GE-INCE (96) 14
- Walwei, U. (1996c): Arbeitsvermittlung als öffentliche Aufgabe und privatwirtschaftliche Dienstleistung, in: MittAB 1/1996
- Yavas, A. (1994): Middlemen in Bilateral Search Markets, in: Journal of Labour Economics, Heft 3, S. 406-429