

Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD

Von

Gerhard Kleinhenz

Dieter Mertens, Ulrich Pagenstecher

Herausgegeben von Heinz Lampert



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 81

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 81

Neue Dimensionen der
Arbeitsmarktpolitik in der BRD



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD

Von

Gerhard Kleinhenz

Dieter Mertens, Ulrich Pagenstecher

Herausgegeben von Heinz Lampert



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 03463 5

Vorwort des Herausgebers

Der Ausschuß für Sozialpolitik hat sich auf seinen Tagungen in Wien im September 1973 und in Hamburg im September 1974 — neben Problemen der Gesundheitspolitik — mit der Qualität der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik auseinandergesetzt.

Dieter Mertens, Leiter des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, hat — ausgehend von einem Defizit an Quantifizierung und modellartiger Aufbereitung der Ziele und Verfahren der Arbeitsmarktpolitik in der BRD — in seinem Referat „Quantitative Arbeitsmarktpolitik“ für eine stärkere Konkretisierung arbeitsmarktpolitischer Leitbilder durch die Quantifizierung von Zielen plädiert und die Anforderungen herausgearbeitet, die an eine konkrete arbeitsmarktpolitische Programmatik gestellt werden müssen. Während Mertens die Frage behandelt, wie die Qualität der Arbeitsmarktpolitik durch Zielquantifizierung verbessert werden kann, hat G. Kleinhenz in seinem Aufsatz „Qualität der Arbeit‘ als Ziel der Sozialpolitik“ untersucht, wie qualitative arbeitsmarktpolitische Ziele — z. B. Vermeidung „unterwertiger Beschäftigung“ (§ 2 Arbeitsförderungsgesetz) oder „bestmögliche Beschäftigung“ (aus dem sozialpolitischen Zielkatalog der Kommission der Europäischen Gemeinschaften) — operationalisiert werden können. U. Pagenstecher schließlich hat in seiner Arbeit „Die sozialpolitische Bedeutung ‚allokativer‘ Arbeitsmarktpolitik“ die Fragen behandelt, welche sozialpolitischen Wirkungsmöglichkeiten eine an Allokationsaspekten orientierte Arbeitsmarktpolitik hat und welche wohlfahrtsökonomischen Effekte eine sozialpolitisch ausgerichtete Arbeitsmarktpolitik hervorzubringen vermag.

Die derzeitige (Frühjahr 1975) Arbeitsmarktlage mag es dringlicher erscheinen lassen, sich mit Problemen des Arbeitsmarktausgleichs zu beschäftigen, statt darüber nachzudenken, wie die Qualität der Arbeit und der sozialpolitische Gehalt der Arbeitsmarktpolitik verbessert werden können. Eine der wesentlichen Aufgaben der Wissenschaftler ist es jedoch, sich losgelöst von aktuellen Problemen mit der Zukunft zu beschäftigen und gerade dadurch aktuell zu sein, daß die Zukunft die Gegenwart von morgen ist.

Herrn Dietrich Schönwitz, wiss. Assistent am Institut für Volkswirtschaftslehre an der Universität Augsburg, danke ich im Namen des Ausschusses für Sozialpolitik für seine Hilfe bei der Herausgabe dieser Schrift.

Heinz Lampert, Augsburg

Inhaltsverzeichnis

Quantitative Arbeitsmarktpolitik	
Von <i>Dieter Mertens</i> , Erlangen	9
„Qualität der Arbeit“ als Ziel der Sozialpolitik	
Von <i>Gerhard Kleinhenz</i> , Köln	29
Die sozialpolitische Bedeutung „allokativer“ Arbeitsmarktpolitik	
Von <i>Ulrich Pagenstecher</i> , Nürnberg	61

Quantitative Arbeitsmarktpolitik*

Aktuelle Zielprobleme der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsmarktforschung

Von *Dieter Mertens*, Erlangen

1. Thesen zur Einleitung:

Begründung für eine quantitative Arbeitsmarktpolitik

1.1 Die Forderung nach mehr Lebensqualität und nach einer qualitätsorientierten politischen Programmatik ist Resonanz auf eine einseitig an quantitativen Wachstumsindikatoren ausgerichtete *Wirtschaftspolitik*. Im Zuge der logischen Entfaltung dieser Debatte darf aber nicht übersehen werden, daß das Rationalitäts- und Transparenzstadium der modellhaften Zielquantifizierung in jedem Politikbereich eine notwendige Voraussetzung auch einer rationalen Qualitätsdebatte ist, und daß diese Stufe in wichtigen Politikbereichen noch gar nicht erreicht ist. Außer in

* Dieses Referat wurde im Sommer 1973 für die Jahrestagung des Ausschusses für Sozialpolitik im September 1973 in Wien ausgearbeitet. Die Konjunktursituation der Jahre 1974/75, welche teilweise andere Explikationsbeispiele nahegelegt hätte, konnte also noch nicht einbezogen werden. Dennoch liegt mir daran, den Gedankengang unverändert vorzulegen, da nur so reflektiert werden kann, inwieweit das Plädoyer für eine stärker rationalisierte, mit rechenhaften Zielen operierende Arbeitsmarktpolitik auch unabhängig von aktuellen Teilproblemen tragfähig ist. M. E. erweist sich die Notwendigkeit einer solchen Weiterentwicklung der Politik in der Rezession eher noch deutlicher als in Vollbeschäftigungssituationen. Beispielsweise ist es ganz unbefriedigend, wenn dem seit Ende 1973 verordneten Anwerbestopp keine expliziten quantitativen Zuwanderungsziele, seien sie als Ausländerplafonds oder als Wanderungsquoten oder wie auch immer definiert, gegenüberstehen. Diese Art von perspektivlosem Krisenmanagement birgt tendenziell den Keim für neue, künftige Friktionen.

Ein anderes Anwendungsbeispiel, das gegenwärtig in der Arbeitsmarktpolitik eine Rolle spielt, ist das neuerdings aktuell gewordene Problem der Jugendlichen-Arbeitslosigkeit. Konkrete demographische Perspektiven in Verbindung mit jahrgangsspezifischen Ablaufvariationen für die Verwirklichung des Bildungsgesamtplans (etwa hinsichtlich der Durchsetzung des 10. Schuljahres und des Berufsgrundbildungsjahres) hätten die Eckdaten für konkrete kurz- und mittelfristige Strategien auf den Teilarbeitsmärkten für Jugendliche zu sein. Eine ganz aktuelle Erörterung einer zielorientierten quantitativen Arbeitsmarktpolitik in der Rezession findet sich in den WSJ-Mitteilungen, Heft 2/1975, S. 63 ff.: *L. Reyher*, Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit.

der Wachstums- und Konjunkturpolitik werden politische Programme quantifiziert in der Finanz-, Verkehrs-, neuerdings auch in der Landwirtschafts- und Bildungspolitik und teilweise in der Sozialpolitik. Andere politische Ressorts (in Verbänden, Parteien, Parlamenten und Regierungen) orientieren sich in ihrer Programmatik nach wie vor an zentralen Verbalzielen oder Grundwerten und bleiben insofern einer quantitativen Programmkontrolle weitgehend entzogen (Entwicklungshilfe, Außenpolitik, Integrationspolitik, Familien- und Jugendpolitik usw.). Für alle Ressorts nimmt zwar der Trend zur Ausweisung rechenhafter und insofern kontrollierbarer Ziele zu; jedoch ist dabei in den verschiedenen Organisationsbereichen der Gesellschaft ein unterschiedlicher Stand erreicht. Möglicherweise läßt sich die Formel „Qualität vs. Quantität“ auch als Unbehagen an der Divergenz interpretieren, die darin liegt, daß wirtschaftspolitische Ziele häufig quantifiziert vorliegen, andere Ziele dagegen nur deklamatorisch. Für diese Interpretation spricht das breite Interesse an der Entwicklung von Sozialindikatoren.

1.2 Die folgenden Überlegungen befassen sich mit dem Defizit an Quantifizierung und modellhafter Aufbereitung von Zielen und Verfahren auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik, und zwar am Beispiel des zentralen Postulats der Arbeitsmarktpolitik, daß

„weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fort dauern“ solle

(Ziel des ausgeglichenen Arbeitsmarktes, § 2¹ Arbeitsförderungsgesetz).

Wesentliche Teilgebiete einer Politik des quantitativen Arbeitsmarktausgleichs sind

- a) die Abstimmung zwischen Leistungsanforderung der Wirtschaftspolitik an das Beschäftigungssystem und den autonomen Entwicklungszielen des Beschäftigungssystems,
- b) die Politik der Arbeitszeitgestaltung,
- c) die Politik der Erwerbsquotengestaltung, insbesondere durch Abstimmung mit der
 - ca) Sozialpolitik (Alterserwerbsquote),
 - cb) Bildungspolitik (Jugenderwerbsquote) und
 - cc) Familienpolitik (Frauenerwerbsquote),
- d) die Politik der Bevölkerungsentwicklung, und zwar als
 - da) inländische Bevölkerungspolitik und
 - db) Wanderungspolitik,
 sowie

- e) die Politik der „Außenbeziehungen“ des Beschäftigungssystems, soweit diese über Fragen der Bevölkerungswanderung hinausreicht, und schließlich — in gewissem Grade — auch
- f) die Politik der Gestaltung von Arbeitsbedingungen, soweit diese von Einfluß auf Arbeitsvolumen und Arbeitsproduktivität sind.

1.3 Die Teilziele auf diesen Gebieten lassen sich durchweg innerhalb eines Modellzusammenhangs quantitativ darstellen und auf Plausibilität (z. B. Widerspruchsfreiheit und simultan verträgliche Beschäftigungseffekte) kontrollieren, und zwar sowohl für die kurze wie für die mittlere und lange Sicht. Daß dies kaum geschieht, liegt möglicherweise (neben anderen Ursachen, unter denen vor allem der Stellenwert von Arbeitsmarktpolitik eine Rolle spielt: sie ist oft Resultante anderer Politiken) auch daran, daß der innere Systemzusammenhang der Arbeitsmarktverhältnisse nur wenig bewußt ist oder zumindest in der Tagespolitik nur wenig reflektiert wird. Auffallend ist stattdessen gerade auf diesem Gebiet die Dominanz monokularer oder bipolarer Betrachtungsweisen. So wird etwa als unausweichliche Folge eines vermeintlichen Arbeitsmarktentzugseffektes bestimmter bildungspolitischer Maßnahmen eine entsprechende Zunahme der Ausländerbeschäftigung behauptet, oder Veränderungen in der tariflichen Wochenarbeitszeit werden in einen Mehrbedarf an Arbeitnehmern, zuweilen auch in ein Produktionsdefizit umgerechnet. Das Denken in Alternativpositionen dieser Art prägt weithin die (arbeitsmarkt-)politische Landschaft.

1.4 Damit ist Arbeitsmarktpolitik dadurch gekennzeichnet, daß hier ein naiveres Betrachtungs- und damit Beurteilungsniveau der öffentlichen, auch kompetenten Meinung zu zentralen Steuerungsgrößen gegeben ist, als etwa in der Wirtschaftspolitik, wo zumindest das Instrument der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung zur Sichtbarmachung von Interdependenzen und Sensibilitäten genutzt wird. Diese Feststellung ist keine Kritik an der Politik: Quantitative Modelle für die Wirtschaftspolitik wurden bereits vor 40 Jahren entwickelt, die ersten Vorstellungen von Systemen des „demographic accounting“ und „social accounting“ dagegen erst im letzten Jahrzehnt. Entsprechend diesem Rückstand der Modellbildung ist auch die Arbeitsmarktstatistik nicht so entfaltet wie die Wirtschaftsstatistik, und nicht so, wie sie es sein müßte, um ausgereifte Modellvorstellungen zu befriedigen. (Erst Ende der Siebziger Jahre werden die langen Lücken zwischen den Volks- und Berufszählungen durch eine amtliche Beschäftigtenstatistik teilweise geschlossen.)

Es empfiehlt sich daher, der Arbeitsmarktpolitik in der gegenwärtigen Phase des Übergangs zwischen naivem Liberalismus und systematisch verschaffter Zieltransparenz als Aufgabe