

# Berichte

## Zwischenbilanz der neuen deutschen Arbeitsmarktpolitik

### Bemerkungen zum Arbeitsförderungsbericht der Bundesregierung\*

#### I.

Ende März dieses Jahres legte die Bundesregierung den nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes obligatorischen Bericht über die bei der Anwendung dieses Gesetzes bisher gemachten Erfahrungen und erzielten Ergebnisse vor. Er ist wohl auch als Zwischenbilanz der mit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes am 25. Juni 1969 eingeleiteten neuen deutschen Arbeitsmarktpolitik anzusehen. Das Adjektiv ‚neu‘ ist dabei sowohl durch eine teilweise Neusetzung bzw. -gewichtung von Zielen als auch durch eine quantitative wie qualitative Erweiterung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums gerechtfertigt. Die einschneidendste Änderung war zweifellos die, daß neben die klassischen Dienstleistungen der staatlichen Arbeitsverwaltung, nämlich Arbeitsvermittlung (die auch der Förderung der regionalen Mobilität der Arbeitskräfte dienen soll) und Berufsberatung, nunmehr die Förderung der beruflichen Bildung in Form der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung trat und sich alsbald als das, zumindest vom finanziellen Aufwand her, gewichtigste Tätigkeitsgebiet erwies.

Die im Arbeitsförderungsbericht zum Ausdruck kommende Bewertung der bisherigen Erfahrungen und Ergebnisse ist im Tenor deutlich positiv. Allerdings gibt es auch eine Reihe von Einschränkungen oder zumindest zurückhaltenden Formulierungen. Bei näherem Hinsehen wird klar, daß der Bericht eine Anzahl wichtiger Fragen unbeantwortet läßt und daß er Perspektiven eventuell notwendiger oder nützlicher gesetzlicher oder organisatorischer Änderungen kaum enthält.

#### II.

Es scheint nützlich, sich zu Beginn noch einmal die spezifischen Zielsetzungen des Arbeitsförderungsgesetzes vor Augen zu halten, die in § 1 genannt werden. Danach sollen die Maßnahmen dazu dienen, daß ein

---

\* Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes (Arbeitsförderungsbericht). Bundestagsdrucksache 7/403 v. 23. 3. 73. (Künftig zitiert als Arbeitsförderungsbericht.)

hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrecht erhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.

Die Bundesregierung geht dabei selbst davon aus, daß eine nachträgliche Korrektur unerwünschter Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt nicht ausreicht. Vielmehr gilt es, durch vorbeugende Maßnahmen die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt so zu beeinflussen, daß nachteilige Wirkungen soweit wie möglich von vornherein vermieden werden<sup>1</sup>. Neben diesen rein arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen sind in den letzten Jahren in offiziellen und halboffiziellen Verlautbarungen immer wieder weitere Ziele genannt worden, die mit Hilfe des Arbeitsförderungsgesetzes verwirklicht oder gefördert werden sollten. Auch der Arbeitsförderungsbericht spricht in diesem Zusammenhang von bestimmten, allgemein anerkannten gesellschafts- und bildungspolitischen Zielvorstellungen und nennt das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, die Chancengleichheit bei der Berufswahl, die Weckung unerkannter Begabungen und die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus<sup>2</sup>. Einschränkend wird dazu festgestellt, daß das Arbeitsförderungsgesetz diese Zielvorstellungen nur zum Teil verwirklichen helfen kann<sup>3</sup>. Obwohl einige Daten und Ergebnisse es nahelegen, wird jedoch nicht die Frage erörtert, ob diese bildungspolitischen Zielsetzungen möglicherweise mit den spezifischen arbeitsmarktpolitischen Zielen des Arbeitsförderungsgesetzes kollidieren könnten. Diese Frage ist aber für die Wirtschaftspolitik insofern von besonderem Interesse, als eine Inkompatibilität der Ziele die Festlegung einer Zielrangfolge zur Durchführung einer rationalen Wirtschaftspolitik unerläßlich machte. Über dieses Problem wird daher an anderer Stelle noch zu sprechen sein.

### III.

Über die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer auf Vollbeschäftigung und Verbesserung der Beschäftigtenstruktur zwecks Förderung des Wirtschaftswachstums gerichteten staatlichen Arbeitsmarktpolitik ist schon an anderer Stelle ausführlich geschrieben worden<sup>4</sup>. Es genüge daher der lapidare Hinweis, daß sich die Notwendigkeit staatlicher Arbeitsmarktpolitik in erster Linie aus den vielfältigen Unvollkommenheiten des Arbeitsmarktes ergibt. Als Hauptpunkte wären hier zu nennen die Heterogenität des Faktors Arbeit, die mangelnde Markttransparenz, die Vielfalt der für Mobilitätsentscheidungen relevanten Faktoren (die Lohnhöhe ist nur einer und nicht einmal der wichtigste Bestimmungsfaktor) und schließlich die unterschiedliche Präferenzstruktur

<sup>1</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 2, S. 13.

<sup>2</sup> Ebd., Ziff. 83, S. 31.

<sup>3</sup> Ebd., Ziff. 84, S. 31.

<sup>4</sup> Vgl. z. B. Hubertus Adebahr: Die Fluktuation der Arbeitskräfte. Berlin 1971. S. 128 ff., 173 ff., 193 ff.

der Arbeitnehmer. Diese Marktunvollkommenheiten beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes und behindern eine im Sinne des Vollbeschäftigungs- und Wachstumsziels optimale Anpassung der Arbeitskräftestruktur an sich vollziehende Wandlungen der Produktionsstruktur.

Es könnte hier eingewendet werden, daß sich, zumindest in der Bundesrepublik, dieser Anpassungsprozeß offenbar trotz aller Hemmnisse recht gut vollzogen habe, da der Beschäftigungsgrad seit Ende der fünfziger Jahre bis in die Gegenwart hinein durchweg sehr hoch gewesen ist. So ist die Arbeitslosenquote selbst in den Jahren des bisher schwersten konjunkturellen Einbruchs 1966/67 im Jahresdurchschnitt kaum über 2 % gestiegen. In den anderen Jahren schwankte sie um 1 % und lag häufig noch wesentlich darunter<sup>5</sup>. Dem wäre jedoch entgegenzuhalten, daß Vollbeschäftigung keineswegs eine optimale Verteilung des Produktionsfaktors Arbeit und damit die bestmögliche Förderung des Wachstumsziels garantiert. Eine Vergrößerung oder auch Richtungsänderung der regionalen oder beruflichen Mobilität kann vielmehr auch im Zustand der Vollbeschäftigung zu einer Verbesserung der Verteilung der Arbeitskräfte und damit zu einer größeren Effizienz der Produktion führen.

Akzeptiert man also die Notwendigkeit einer auf wirtschaftliches Wachstum gerichteten Arbeitsmarktpolitik, so ist ihr anspruchsvollstes und im Prinzip sinnvollstes Konzept das einer *vorbeugenden* Mobilitäts politik. Sie müßte darauf abstellen, die notwendigen oder wünschenswerten Strukturveränderungen auf dem Arbeitsmarkt durch vorbeugende mobilitätspolitische Maßnahmen herbeizuführen und damit das Entstehen von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt überhaupt und von vornherein zu verhindern. Gerade auf eine solche Politik hat sich die Bundesregierung mehrfach und auch im Arbeitsförderungsbericht festgelegt<sup>6</sup>.

Unerläßliche Voraussetzung für die Durchführung einer solchen prophylaktischen Politik ist jedoch die zuverlässige und möglichst langfristige Prognose sowohl der Arbeitskräftenachfrage als auch des Arbeitsangebots. Beide müßten möglichst weitgehend untergliedert sein nach Berufen bzw. Qualifikationen einerseits und nach Regionen andererseits; denn nur auf diese Weise kann man das Entstehen räumlicher oder beruflicher Ungleichgewichte zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage im voraus erkennen und ihnen mit entsprechenden politischen Maßnahmen entgegenzuwirken versuchen.

Das Prognoseproblem muß aber trotz einer Reihe von praktischen Versuchen bislang noch als ungelöst angesehen werden<sup>7</sup>. Auch für die ab-

<sup>5</sup> Arbeitsstatistik 1971 — Jahreszahlen. ANBA, 20. Jg. (Aug. 1972), Sondernummer, S. 84/85.

<sup>6</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 2, S. 13.

<sup>7</sup> Vgl. Jürgen Wulf: Über einige Probleme arbeitsmarktbezogener Regionalprognosen. Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (künftig zitiert als Mitteilungen), 3. Jg. (1970), S. 8\*. — Dieter Mertens: „Be-



sehbarer Zukunft sind optimistische Erwartungen fehl am Platze. Es gelingt bislang nicht, zukünftige Veränderungen der Produktionsstruktur und der sie auslösenden Faktoren wie technischer Fortschritt, Nachfrageveränderung etc. mit ausreichender Zuverlässigkeit vorauszusagen. Ebenso stößt die Voraussage der Entwicklung des beruflichen und regionalen Arbeitskräfteangebots auf größte Schwierigkeiten.

Allerdings ließen sich bei Reduzierung der Prognoseanforderungen noch verwertbare Aussagen erzielen. So könnte an die Stelle der eindeutigen zahlenmäßigen Prognose die Angabe eines Bereiches treten, innerhalb dessen der zukünftige Bedarf liegen wird. Wenn auch entsprechende Angaben für die zu erwartende Angebotsentwicklung vorliegen, ließen sich daran drohende strukturelle Ungleichgewichte ablesen. Allerdings nimmt der Nutzen einer solchen Bereichsprognose mit der Größe des prognostizierten Bereichs ab. Eine andere Prognosemöglichkeit besteht in der reinen Tendenzprognose, die keine Zahlenangaben enthält, sondern nur Entwicklungsrichtung und Entwicklungstempo angibt<sup>8</sup>. Das alles ist zwar besser als gar nichts, gibt aber doch nur eine recht unsichere Basis für eine darauf aufbauende prophylaktische Mobilitätspolitik ab.

#### IV.

Sind somit die Erfolgchancen für eine gezielte vorbeugende Mobilitätspolitik gering, so könnte man eine Möglichkeit, auch ohne genaue Kenntnis des zukünftigen Arbeitsangebots und des zukünftigen Arbeitsbedarfs eine reibungslose Anpassung des Arbeitskräfteangebots an die Arbeitskräftenachfrage herbeizuführen, darin sehen, die Bereitschaft und Fähigkeit der Arbeitskräfte zur Mobilität zu erhöhen. Dann nämlich könnte man hoffen, daß sie auf Impulse des Arbeitsmarktes, etwa auf Lohnerhöhungen, mit zielkonformen Mobilitätsentscheidungen reagieren. Genau diese Meinung vertritt die Bundesregierung, wenn es im Arbeitsförderungsbericht heißt, daß „die Sicherung und Verbesserung der beruflichen Beweglichkeit des einzelnen nicht Selbstzweck, sondern notwendige Vorbedingung für die Verwirklichung der übrigen Ziele (ist, H. A.)“<sup>9</sup>.

Auf den Unterschied zwischen Mobilitätsbereitschaft und Mobilitätsfähigkeit soll hier nicht ausführlich eingegangen werden<sup>10</sup>. Es sei nur kurz vermerkt, daß der Grad der Mobilitätsbereitschaft auf bestimmten Verhaltensformen, auf dem Lebensstil, auf mehr grundsätzlichen Einstellungen beruht. Sie ist daher nicht leicht und insbesondere nicht kurzfristig zu beeinflussen. Als Maßnahme bietet sich eine aufklärende Propaganda, die zum Ziel hat, berufliche oder räumliche Veränderungen

---

rufsprognosen“: Relativierung und Modifikationen. Mitteilungen, 2. Jg. (1969), S. 408 ff. — Erhard Ulrich, Manfred Lahner: Zur Prognose neuer Berufe. Mitteilungen, 3. Jg. (1970), S. 34 ff.

<sup>8</sup> Mertens: Berufsprognose, S. 409.

<sup>9</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 58, S. 27.

<sup>10</sup> Adebahr: Die Fluktuation, S. 174 ff.

nicht mehr als ungerne ertragenes Übel, sondern als willig akzeptierte Voraussetzung für die Erzielung weiterer gesamt- und einzelwirtschaftlicher Vorteile erscheinen zu lassen. Dieser Art von Aufklärungs- und Überzeugungsarbeit wird seitens der Bundesanstalt für Arbeit seit Verabschiedung des Gesetzes in der Tat stark erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt<sup>11</sup>.

Unter Fluktuationsfähigkeit ist dagegen die Möglichkeit zu verstehen, einen räumlichen oder beruflichen Wechsel ohne individuelle Nutzen einbuße vorzunehmen. Hier scheint von vornherein die Voraussetzung günstiger, durch Gewährung materieller Anreize eine Verbesserung der Mobilitätsfähigkeit herbeizuführen. Zu denken wäre im einzelnen an solche Maßnahmen, die die berufliche Flexibilität erhöhen, und an solche, die zu einer Erhöhung der Markttransparenz der Marktteilnehmer beitragen. Man muß sich hierbei aber noch einmal vor Augen halten, daß es sich bei all diesen Maßnahmen nur um mehr oder weniger generelle, d. h. nach dem Gießkannenprinzip verabreichte, Maßnahmen handeln kann. Denn die spezifische Förderung etwa der beruflichen Mobilität bestimmter Berufsgruppen oder der räumlichen Mobilität in bestimmte Regionen hinein oder aus bestimmten Regionen hinaus setzt ja die bisher nicht mögliche zuverlässige Prognose der Arbeitsmarktentwicklung voraus. Die Frage, die hier zu stellen ist, lautet jedoch, ob eine generelle Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität sowie der Markttransparenz tatsächlich zu einer besseren, d. h. produktiveren, Verteilung der Arbeitskräfte auf die Produktion führt.

Zunächst zur Förderung der *beruflichen Mobilität* bzw. Flexibilität: Abgesehen von einer grundlegenden Reform der Ausbildungsgänge im Sinne einer Abkehr von der hochgradigen Spezialisierung zugunsten einer breiteren theoretischen und daher vielfältiger verwendbaren Ausbildung kann die Flexibilität — wie es auch tatsächlich geschieht — kurzfristig durch Gewährung staatlicher Umschulungs- oder Weiterbildungsbeihilfen gefördert werden. Eine generelle Förderung der beruflichen Weiterbildung und Umschulung führt aber keineswegs zwangsläufig — selbst wenn die Bewerber geeignet sind — zu einer Verbesserung der Berufsstruktur im Sinne einer Erhöhung der Produktivität und damit des Wachstums. In erster Linie ist dafür der Umstand verantwortlich, daß die diesbezüglichen Entscheidungen der einzelnen Arbeitskräfte keineswegs nur durch die Lohnrelationen bestimmt werden, sondern daß auch vielfältige außerökonomische Faktoren die Entscheidung beeinflussen können. Damit wäre im Prinzip möglich, daß auch eine erhöhte Flexibilität der Beschäftigten zu keiner Verbesserung der Beschäftigungsstruktur führt.

In der Bundesrepublik wird dennoch im großen und ganzen in dieser Weise verfahren. Das Arbeitsförderungsgesetz schreibt zwar in § 36 neben der Eignung des Antragstellers auch die Berücksichtigung der Lage und der Entwicklung des Arbeitsmarktes vor, was bedeutet, daß

<sup>11</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 65, S. 27 f.



die Förderung nur dann gewährt werden dürfte, wenn es sich um Berufe oder Tätigkeiten handelt, für die bei Nichtförderung ein Nachfrageüberhang entstehen würde. Gerade diese Frage aber kann die deutsche Arbeitsverwaltung mangels zuverlässiger und detaillierter Prognosen nicht beantworten. Die Folge ist, daß, abgesehen von ganz eindeutigen Fällen, in der Regel den Wünschen der Antragsteller entsprochen wird, obwohl vielfach nicht klar ist, ob sich die Maßnahme nicht nach kurzer Zeit als falsch herausstellen wird, weil möglicherweise die Nachfrage nach dieser oder jener spezifischen Berufskategorie nachläßt. Abgesehen von den prinzipiellen Einwänden gegen ein solches Verfahren, ergibt sich die besondere praktische Relevanz des Problems daraus, daß es sich bei den auf diese Weise verausgabten Mitteln um Beträge in Milliardenhöhe handelt<sup>12</sup>.

Auch eine generelle Förderung der *regionalen Mobilität* muß keineswegs eine Verbesserung der Regionalstruktur der Arbeitskräfte zur Folge haben. Denn auch hier können sich, weil der Lohn nur eines unter vielen Entscheidungskriterien ist, Mobilitätsbewegungen von produktiveren zu unproduktiveren Arbeitsplätzen ergeben. Voraussetzung für eine gezielte Förderung der regionalen Mobilität wäre auch hier, daß man eine Prognose der regionalen Angebots- und Nachfrageentwicklung hat und aus der Differenz beider Größen dann den Mobilitätsbedarf erhält. Dieser könnte dann Grundlage für gezielte Mobilitätsförderungsmaßnahmen sein. In der Bundesrepublik wird mangels geeigneter Prognosen nicht nach diesem Prinzip verfahren, vielmehr kann man de facto von einer generellen Förderung der regionalen Mobilität sprechen, obwohl gemäß den in § 1 des Arbeitsförderungsgesetzes niedergelegten Zielsetzungen eine Förderung nur erfolgen dürfte, wenn eine Verbesserung der Beschäftigungsstruktur damit erreicht würde. Die deutsche Arbeitsverwaltung kann aber gar nicht anders, als sich nach der jeweiligen aktuellen Situation richten. Das führt dazu, daß die in § 53 AFG vorgesehenen Förderungsmaßnahmen der regionalen Mobilität eigentlich nur dann verweigert werden, wenn jemand aus einer Region mit hohem Beschäftigungsgrad in eine Region mit niedrigerem Beschäftigungsgrad wechseln will. Man nimmt also auch hier in Kauf, Regionalwechsel zu fördern, die nicht zu einer Verbesserung der regionalen Arbeitskräftestruktur führen, weil der Beschäftigungsstand in den betroffenen Regionen gleich oder ähnlich ist, oder die sich nach kurzer Zeit als falsch herausstellen können, weil sich der Beschäftigungsstand in der Zielregion verschlechtert.

In diesem Fall dürften sich allerdings die eventuellen negativen Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Regionalstruktur der Arbeitskräfte in engen Grenzen halten, weil der materielle Anreiz der zur Verfügung stehenden Förderungsmaßnahmen relativ gering ist; denn es handelt sich hierbei gemäß § 53 AFG um einmalige Leistungen und zudem um Zuschüsse und nicht um volle Kostenerstattungen<sup>13</sup>. Demzufolge ist zu

<sup>12</sup> Siehe Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 95, S. 34 sowie Tab. 70, S. 148.

<sup>13</sup> Siehe dazu ebd., Ziff. 136, S. 44.

vermuten, daß sie nur in relativ wenigen Fällen der entscheidende Faktor für regionale Mobilitätsentschlüsse sind.

Es bleibt schließlich zu fragen, ob durch eine generelle Förderung der *Markttransparenz*, d. h. also durch generelle Verbesserung des Informationsstandes der Marktteilnehmer, die Mobilitätsentscheidungen der Beschäftigten in der Weise beeinflußt werden können, daß sie zu einer Verbesserung der beruflichen und regionalen Arbeitskräftestruktur im Sinne einer Förderung der Produktivität führen würden. Ganz abgesehen davon, daß Informationsbeschaffung und -vermittlung Kosten verursachen und daß diese Kosten der Tendenz nach progressiv steigen, so daß früher oder später die Frage auftaucht, ob der damit erreichte Nutzeffekt noch die dafür aufgewendeten Kosten deckt, und auch ganz abgesehen davon, daß man eine wirklich vollkommene Marktübersicht niemals erreichen wird, kann man folgende allgemeine Überlegungen anstellen:

Zwar wird der verbesserte Informationsstand der Arbeitnehmer über die zur Verfügung stehenden Stellen und deren Ausstattung individuelle Fehlentscheidungen aufgrund unvollkommener Information vermeiden helfen, jedoch wird damit nicht vermieden, daß die Arbeitskräfte nicht zu den Arbeitsplätzen mit höchstem Lohn und höchster Produktivität wandern, sondern sich möglicherweise von ganz anderen Faktoren, wie schöner Landschaft, kulturellem Angebot, Zufriedenheit oder Spaß am Beruf, Nähe von Verwandten und Bekannten und ähnlichem, zu Mobilitätsentschlüssen bewegen lassen.

In der Bundesrepublik wird offensichtlich eine generelle Erhöhung des Informationsstandes der Arbeitskräfte angestrebt. Die Informationen gelangen jedoch de facto über die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung aufbereitet, gefiltert und dosiert an den jeweiligen Ratsuchenden. Hier bestünde für die öffentliche Arbeitsverwaltung prinzipiell die Möglichkeit, durch entsprechende Kanalisierung der Informationen, verbunden mit entsprechender Beratung, die Mobilität im Sinne ihrer Zielsetzung zu beeinflussen. Allerdings müßte sie hierzu selber über praktikable Handlungskriterien verfügen, die ihr aber, wie bereits bemerkt, aufgrund der mangelhaften Prognosemöglichkeiten nur in unzureichendem Maße zur Verfügung stehen.

Es wäre jedoch voreilig, aus dem Vorangegangenen den Schluß zu ziehen, daß nach Lage der Dinge Mobilitätspolitik zwecklos sei. Gezeigt werden sollte lediglich, daß die anspruchsvolle vorbeugende Mobilitätspolitik nach dem heutigen Stand des Wissens mit sicherem Erfolg nur schwerlich praktiziert werden kann. Dennoch kann ein großer Nutzen jeder Mobilitätspolitik darin liegen, daß entstandene fundamentale Ungleichgewichte durch entsprechende Maßnahmen so rasch wie möglich abgebaut werden oder daß im Entstehen begriffene Ungleichgewichte in ihrer Entstehung gebremst und möglichst schnell reduziert werden. Um diese Aufgabe mit Erfolg meistern zu können, entfällt zwar nicht völlig die Notwendigkeit einer Prognose; im Vordergrund steht jedoch die exakte und möglichst schnelle Erfassung der aktuellen Situation und



eine Prognose der unmittelbaren kurzfristigen und daher besser überschaubaren Entwicklung, die leichter fällt und mit geringeren Risiken behaftet ist als eine mittelfristige oder langfristige Prognose. Wenn dieses Ziel, der möglichst schnelle Abbau bestehender oder entstehender Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt, erreichbar ist, so ist damit schon viel gewonnen, obwohl das beste Ergebnis die totale Vermeidung irgendwelcher Ungleichgewichte wäre.

Zu bedenken ist aber auch hier die Gefahr, daß die unter dem Druck der akuten Ungleichgewichte herbeigeführten Umschulungs- und Umsetzungsprozesse sich möglicherweise nach relativ kurzer Zeit schon als nicht optimal erweisen könnten.

Es ist vielleicht von Nutzen, an dieser Stelle eine kurze Bemerkung über die Wirksamkeit mobilitätspolitischer Maßnahmen, die in der Hauptsache in materiellen Anreizen bestehen, einzufügen. Es ist mit Sicherheit keineswegs so, daß durch Einsatz materieller Mittel von seiten des Staates die Mobilitätsbewegungen beliebig reguliert werden können. Dagegen spricht allein die Erfahrung, daß in vielen Fällen außerökonomische Gründe für Mobilitätsentscheidungen relevant sind. Ferner hat sich gezeigt, daß nicht alle Berufs- und Bevölkerungsgruppen gleichmäßig auf entsprechende Anreize reagieren. So ist z. B. eine deutliche Unterrepräsentation der älteren Beschäftigten an Umschulungs- und Förderungsmaßnahmen festzustellen. Auch scheint eine deutliche Unterrepräsentation der niedriger Qualifizierten nachweisbar<sup>14</sup>. Zu denken gibt auch die während der Krise im Ruhrkohlenbergbau gemachte Erfahrung, wonach sich ein relativ großer Teil der betroffenen Bergleute gegen einen Umzug in andere Regionen und Reviere wehrte<sup>15</sup>. Auch eine Umschulung in andere Berufe wurde von vielen abgelehnt, obwohl das mit erheblichen finanziellen Einbußen für die Betroffenen verbunden war<sup>16</sup>.

## V.

Wenn die Bundesregierung trotz dieser kaum bestreitbaren Realisierungsschwierigkeiten einer vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik an ihrem Konzept festhält, stellt sich zwangsläufig die Frage, ob der Erfolg dieser Politik nachweisbar ist. Der Arbeitsförderungsbericht soll zweifellos zumindest teilweise diesem Zweck dienen.

Allerdings muß von vornherein festgestellt werden, daß eine derartige Erfolgsmessung außerordentlich schwierig ist, weil es an eindeutigen und meßbaren Erfolgskriterien fehlt. Die grundsätzliche Schwierigkeit liegt darin, daß es meist unmöglich ist, einen wirklich gesicherten kausalen Zusammenhang zwischen den jeweiligen Mobilitätsmaßnahmen

<sup>14</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 50 ff., S. 24 f.

<sup>15</sup> Die Arbeitslosigkeit der Männer im Ruhrrevier Ende März 1968. ANBA, 16. Jg. (1968), S. 342 f.

<sup>16</sup> Rüdiger Pintar u. a.: Umschulung — eine Garantie für die Zukunft? Gewerkschaftl. Monatshefte, 21. Jg. (1970), S. 477.



und der entsprechenden Erfolgsmeßgröße festzustellen. Wenn man also z. B. aufgrund von Befragungen und Erhebungen feststellt, daß sich die Einkommen der Geförderten überdurchschnittlich entwickelt haben oder daß sie eine höhere Position erreicht haben oder daß sie mit ihrer neuen Position zufriedener sind, ist immer die Frage zu stellen, ob diese Ergebnisse wirklich ihre Ursache in der jeweiligen Förderungsmaßnahme haben oder ob der Erfolg nicht auch ohne sie eingetreten wäre.

Die die Ergebnisse der bisherigen Politik betreffenden Aussagen und Daten des Arbeitsförderungsberichtes basieren auf verschiedenen, zum Teil unveröffentlichten Untersuchungen der Bundesanstalt für Arbeit und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Aus dem Arbeitsförderungsbericht ist jedoch das methodische Vorgehen in diesen Untersuchungen deutlich ersichtlich.

Was die berufliche Mobilität betrifft, so wird zunächst eine möglichst vollständige Erfassung des Umfangs der in Anspruch genommenen Mobilitätshilfen vorgenommen. Das geschieht durch eine Untergliederung der statistischen Masse (geförderte Mobilitätsfälle) nach den persönlichen Merkmalen der Geförderten, nach ihrer Gruppenzugehörigkeit, nach ihrer regionalen Herkunft und nach der Art der Bildungsmaßnahmen<sup>17</sup>. Sodann werden einige Erfolgskriterien gewählt und entweder mit Hilfe des vorliegenden statistischen Materials oder mit Hilfe der Ergebnisse zusätzlicher Befragungen gemessen. Diese Erfolgskriterien sind: Erfolgreicher Abschluß der Bildungsmaßnahme, Zufriedenheit im neuen Beruf, Verbesserung der beruflichen Stellung, Einkommensveränderung, Teilnahmeanteil einzelner Arbeitnehmergruppen, Wirksamkeit des finanziellen Anreizes, Bedeutung der Arbeitsverwaltung als Informationsquelle<sup>18</sup>. Man erkennt sofort, daß einige dieser Kriterien prinzipiell ungeeignet sind, die Frage nach der Zielkonformität der durchgeführten Maßnahmen zu beantworten. So mag der Anteil der erfolgreichen Abschlüsse Aussagen über die Qualität der Bildungseinrichtungen oder die Eignung der Teilnehmer zulassen, keinen Hinweis liefern sie jedoch, ob dadurch die Arbeitskräftestruktur im Sinne einer Wachstumsförderung verändert wurde, ob dem Vollbeschäftigungsziel gedient wurde oder ob die in § 36 AFG genannte Förderungsvoraussetzung „Berücksichtigung der Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes“ eingehalten wurde. — Der Anteil der einzelnen Arbeitnehmergruppen an den Maßnahmen kann zwar sozial- und bildungspolitisch relevante Aufschlüsse erlauben; hinsichtlich der vorgenannten Ziele ist er jedoch ebenfalls ohne Aussagekraft. Ebenso wenig spielt hier die Bedeutung der Arbeitsverwaltung als Informationsquelle eine Rolle. — Auch ob das komplexe Kriterium der größeren beruflichen Zufriedenheit irgendwelche Aufschlüsse im Hinblick auf die genannten Ziele gewährt, muß stärkstens bezweifelt werden. Im übrigen kann es wohl kaum als überwältigendes Ergebnis angesehen werden, wenn nur 29,4 % der fortgebildeten und 44,6 % der umgeschulten Männer eine größere berufliche Zufriedenheit

<sup>17</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 28 - 48, S. 20 ff.

<sup>18</sup> Ebd., Ziff. 47 - 56, S. 23 ff.

erreicht haben<sup>19</sup>. — Das Kriterium Verbesserung der beruflichen Position scheint zunächst im Hinblick auf die gestellte Frage besser geeignet. Das gilt jedoch nur unter zwei Voraussetzungen: (1) Die bessere berufliche Stellung signalisiert einen produktiveren Einsatz dieser Beschäftigten. (2) Es besteht ein ursächlicher Zusammenhang zwischen der Förderungsmaßnahme und dem beruflichen Aufstieg. Während für die erste Voraussetzung eine gewisse Wahrscheinlichkeit spricht, ist die Frage eines ursächlichen Zusammenhanges offen<sup>20</sup>. Hinzu kommt, daß die grobe Unterteilung in Selbständige, Beamte, Angestellte und Arbeiter<sup>21</sup> kaum einen Aufschluß über die tatsächliche berufliche Stellung der Beteiligten gewährt. — Nahezu die gleichen Bedenken können gegen das Erfolgskriterium Einkommenserhöhung geltend gemacht werden. Hinzu kommen die im Arbeitsförderungsbericht genannten methodischen und erhebungstechnischen Probleme<sup>22</sup>. — Die Relevanz materieller Anreize für Mobilitätsentscheidungen könnte zwar keinen Aufschluß über die Zielrealisierungschancen geben, wohl aber die prinzipielle Brauchbarkeit des Instruments erhellen. Erstaunlich ist zunächst, daß weit mehr als 50 % aller befragten Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nicht über die finanziellen Förderungsmöglichkeiten informiert waren<sup>23</sup>. Welchen Sinn es haben kann, diese Leute zu fragen, ob sie auch teilgenommen hätten, wenn sie doch davon gewußt hätten<sup>24</sup>, bleibt dunkel und wird nirgends erläutert. Die vorgelegten Daten lassen daher m. E. keine zuverlässige Aussage über die Wirksamkeit des finanziellen Anreizes zu. Die vorangestellte Bemerkung, die starke Zunahme der Teilnehmer seit Inkrafttreten des AFG zeige die Wirksamkeit des finanziellen Anreizes<sup>25</sup>, muß als leichtfertig bezeichnet werden, da der ursächliche Zusammenhang nicht nachgewiesen wird.

Nach dem Bisherigen ist von besonderem Interesse, was die Bundesregierung in dem Abschnitt „Verwirklichung arbeitsmarktpolitischer Ziele“ zu sagen hat. Der Inhalt entspricht den Erwartungen. Gesicherte Aussagen darüber, ob die expliziten Ziele des AFG „Vollbeschäftigung und Verbesserung der Beschäftigungsstruktur zwecks Wachstumsförderung“ durch die bisherigen Maßnahmen gefördert wurden, finden sich nicht. Statt dessen liest man Allgemeines über die Wirkungen erhöhter Mobilität und einiges über spezielle Nebenergebnisse<sup>26</sup>. Diesem relativ kurzen Abschnitt folgt ein weit längerer, der die „Bildungspolitischen Ergebnisse“ zusammenfaßt<sup>27</sup>. Spätestens hier wird deutlich, daß die Bundesregierung den bildungs- und gesellschaftspolitischen Möglichkei-

<sup>19</sup> Vgl. Arbeitsförderungsbericht, Tabelle 42, S. 120.

<sup>20</sup> Vgl. dazu auch Karl Martin Bolte: Untersuchung über die Ergebnisse der beruflichen Fortbildung im Rahmen des „Individuellen Förderungsprogramms“. Mitteilungen, 2. Jg. (1969), S. 517.

<sup>21</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 48, S. 23; Tab. 43 und 44, S. 121 f.

<sup>22</sup> Ebd., Ziff. 48, S. 23 f.

<sup>23</sup> Ebd., Ziff. 56, S. 26.

<sup>24</sup> Ebd., Tabelle 49, S. 127.

<sup>25</sup> Ebd., Ziff. 52, S. 26.

<sup>26</sup> Ebd., Ziff. 58 - 62, S. 27.

<sup>27</sup> Ebd., Ziff. 65 - 80, S. 27 ff.



ten, die das Instrumentarium bietet, offenbar Vorrang vor den grundsätzlichen Zielen des § 1 AFG einräumt. Einige wenige bildungspolitische Einzelaufgaben können direkt dem § 2 AFG entnommen werden (berufliche Mobilität und Vermeidung nachteiliger Folgen für Beschäftigte durch technischen Fortschritt und Strukturwandel). Allerdings gehen die „allgemein anerkannten gesellschafts- und bildungspolitischen Ziele“, von denen der Arbeitsförderungsbericht spricht und deren Berücksichtigung im Rahmen der AFG-Förderung er verlangt<sup>28</sup>, weit darüber hinaus.

## VI.

Aus dieser Konstellation ergeben sich folgende Probleme:

(1) Die grundlegenden Ziele (§ 1 AFG) werden de facto verdrängt durch bestimmte Einzelaufgaben des AFG (§ 2), die ihrerseits anderen nicht im AFG enthaltenen bildungspolitischen Zielen dienen sollen. Abgesehen von eventuellen rechtlichen Vorbehalten müßte diese dem Gesetz nicht zu entnehmende Zielrangfolge unmißverständlich bekanntgegeben werden.

(2) Die Notwendigkeit einer Feststellung der Zielrangfolge ergibt sich dann, wenn mehrere gleichzeitig verfolgte Ziele nicht miteinander kompatibel sind. Es ist im Vorangegangenen gezeigt worden, daß die Instrumentarien keineswegs zwangsläufig im Sinne von Vollbeschäftigung und Wachstum wirken müssen, obwohl möglicherweise damit ein positiver gesellschaftspolitischer Effekt erzielt wird. Eine stärkere Ausrichtung der Förderungspraxis auf die Struktur und Entwicklung der Nachfrage nach Arbeitskräften könnte andererseits die Neigungen und Interessen der Anbieter beeinträchtigen und damit bildungs- und gesellschaftspolitische Ziele gefährden. Wenn die Bundesregierung, wie es den Anschein hat, eine vorrangig angebotsorientierte Bildungspolitik verfolgen will, so hätte sie das nicht nur öffentlich erklären, sondern auch überprüfen müssen, inwieweit sie sich mit den grundsätzlichen Zielen des AFG vereinbaren läßt. Im negativen Fall wäre festzulegen, welchen Grad an Beeinträchtigung der Grundziele des AFG man für einen höheren Realisierungsgrad bestimmter bildungs- und gesellschaftspolitischer Ziele in Kauf zu nehmen bereit ist.

Im übrigen ist auch die ungünstigste Konstellation denkbar, daß nämlich weder das Beschäftigungs- und Wachstumsziel nachhaltig gefördert wird, noch bestimmte wichtige bildungspolitische Teilziele erreicht werden. Der dem Arbeitsförderungsbericht zu entnehmende Umstand, daß die gehobenen sozialen Gruppen (hohe Qualifikation, hohes Einkommen) am stärksten von den Förderungsmaßnahmen profitieren<sup>29</sup>, deutet darauf hin, daß es sich hierbei nicht um eine gänzlich außerhalb der Realität liegende Möglichkeit handelt.

<sup>28</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 81, 82, S. 31.

<sup>29</sup> Ebd., Ziff. 72 - 79, S. 29 f.

## VII.

(1) Des weiteren ist erwähnenswert, daß der Arbeitsförderungsbericht zum Problembereich regionale Mobilität außer einigen Ausgabengrößen nichts enthält<sup>30</sup>. Insbesondere die Frage nach der Zielkonformität der Förderungsmaßnahmen wird nicht einmal gestellt.

(2) Gemäß dem gesetzlichen Auftrag (§ 239 AFG) enthält der Arbeitsförderungsbericht eine Darstellung alternativer Finanzierungsmodelle, die an die Stelle des bisherigen treten könnten<sup>31</sup>. Sie können hier aus Raumgründen nicht diskutiert werden. Der Bericht enthält zwar keine abschließende Wertung der Modelle, weil die Bundesregierung den diesbezüglichen Bericht der „Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der beruflichen Bildung“ abwarten will. Dennoch wird deutlich, daß die Bundesregierung einer Finanzierung der Aufgaben des Zweiten Abschnitts des AFG (insbes. also Förderung der beruflichen Bildung) aus allgemeinen Steuermitteln statt wie bisher aus Beiträgen ablehnend gegenübersteht. Die angeführten Argumente sind jedoch alles andere als überzeugend: Es wird in Zweifel gezogen, daß die Aufgaben des AFG als Aufgaben der Allgemeinheit anzusehen sind. Gegen die vielfach geäußerte Auffassung, daß das auf jeden Fall für die vom finanziellen Aufwand her überragenden Leistungen zur individuellen Förderung der beruflichen Bildung (§§ 40 - 49) gilt, werden keine überzeugenden Argumente angeführt<sup>32</sup>. — Daß die Leistungen der Bundesanstalt, wenn auch nur in geringem Umfang, von Nichtbeitragszahlern in Anspruch genommen werden können, wird nicht bestritten<sup>33</sup>. — Daß eine Finanzierung aus Steuermitteln eine Einschränkung der Befugnisse der Selbstverwaltungsorgane mit sich bringen würde, mag richtig sein<sup>34</sup>. Es wäre jedoch zu prüfen, ob und welche Nachteile daraus entstünden. — Daß bei einer Verknappung der allgemeinen Haushaltsmittel Leistungseinschränkungen eintreten könnten<sup>35</sup>, ist zwar nicht auszuschließen, aber wenig wahrscheinlich. Dem stünde jedoch der Vorteil gegenüber, daß diese öffentlichen Aufgaben hinsichtlich ihres Ranges und Umfangs in den Gesamtrahmen der öffentlichen Aufgaben eingeordnet würden. Eventuellen Rangverschiebungen könnten Legislative und/oder Exekutive durch Variierung der entsprechenden Haushaltsansätze Rechnung tragen. — Schließlich scheint die Bundesregierung nicht zu sehen, daß die Beiträge in ihrer jetzigen Form eine doppelt regressive Wirkung haben, also einkommensschwache Beitragszahler relativ stärker belasten. Das ist erstens wegen der regressiven Wirkung aller Zwangsabgaben mit proportionalem Tarif (die Grenzbeitragsätze sind konstant) der Fall und ergibt sich zweitens aus dem bereits erwähnten Faktum, daß gerade bestimmte einkommensschwache Gruppen (un- und angelernte Arbei-

<sup>30</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 135, S. 44.

<sup>31</sup> Ebd., Ziff. 171 - 220, S. 54 ff.

<sup>32</sup> Ebd., Ziff. 167 - 169, S. 53.

<sup>33</sup> Ebd., Ziff. 162 - 165, S. 52 f.

<sup>34</sup> Ebd., Ziff. 177, S. 55.

<sup>35</sup> Ebd., Ziff. 178, S. 55.



ter sowie landwirtschaftliche Arbeitskräfte<sup>36</sup>) bei den Maßnahmen zur Bildungsförderung gemäß dem Zweiten Abschnitt des AFG unterrepräsentiert sind. Diese Gruppen finanzieren also mit ihrem ohnehin relativ höheren Einkommensverzicht die Leistungen an Bessergestellte. Das ist sicherlich eine kaum zu rechtfertigende Verteilungswirkung, zumal kurzfristig nicht mit einer Erhöhung der Beteiligungsquote dieser Gruppen an Förderungsmaßnahmen zu rechnen ist.

Angesichts des Vorangegangenen kann wohl nicht davon gesprochen werden, daß der Arbeitsförderungsbericht die versprochene „kritische Analyse anderer Finanzierungsmöglichkeiten“ liefert<sup>37</sup>.

Hubertus Adebahr, Berlin

---

<sup>36</sup> Arbeitsförderungsbericht, Ziff. 50 - 52, 54, S. 24 f.

<sup>37</sup> Ebd., Ziff. 4, S. 14.