

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Kurt H. Biedenkopf

Arbeitsmarktpolitik
in der sozialen Marktwirtschaft

Ein Arbeitsmarktprogramm
für die Gegenwart und Zukunft

Ursula Engelen-Kefer

Probleme und Perspektiven
der Arbeitsmarktpolitik

Rüdiger Voigt

Soziale Sicherung zwischen
Anpassung und Strukturreform

ISSN 0479-611 X

B 9/79

3. März 1979

Kurt H. Biedenkopf, Dr. jur., Professor, Rechtsanwalt; geb. 1930 in Ludwigshafen; 1973 bis 1977 Generalsekretär der Christlich Demokratischen Union Deutschlands; seit 1977 Vorsitzender des CDU-Landesverbandes Westfalen-Lippe und wissenschaftlicher Leiter des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik in Bonn.

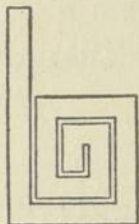
Neuere Veröffentlichungen: Fortschritt in Freiheit. Umriss einer politischen Strategie, München 1974; Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Die Grundlagen christlich-demokratischer Politik, Sonderdruck aus: Geschichte und Staat, Band 192/193, München 1975; Wege aus der Arbeitslosigkeit, Schriften des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Band 1, Stuttgart 1978³; Wohnungsbau am Wendepunkt, Schriften des Instituts für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik Band 2, Stuttgart 1978.

Ursula Engelen-Kefer, Dr. rer. pol., geb. 1943 in Prag; seit 1974 Leiterin des Referates Internationale Sozialpolitik beim DGB-Bundesvorstand; Mitglied des Vorstandes der Bundesanstalt für Arbeit; Mitglied des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Gemeinschaften.

Zahlreiche Veröffentlichungen auf dem Gebiet der nationalen und internationalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, u. a.: Beschäftigungspolitik. Eine problemorientierte Einführung mit einem Kompendium beschäftigungspolitischer Fachbegriffe, Köln 1976; Arbeitsmarkt und regionale Strukturpolitik. Gutachten im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Veröffentlichung als Band Nr. 78 der Veröffentlichungsreihe der Untersuchungen im Auftrag der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel; (zusammen mit Paul Plemmer) Abgrenzung regionaler Aktionsräume der Arbeitskräftepolitik, Göttingen 1976; Arbeitslosigkeit. Informationen für Arbeitnehmer, Köln 1978.

Rüdiger Voigt, Dr. jur., geb. 1941 in Flensburg; Studium der Rechts-, Wirtschafts- und Politikwissenschaft in Kiel und Tübingen; seit 1978 Akademischer Rat für Politikwissenschaft an der Gesamthochschule Siegen.

Veröffentlichungen u. a.: Die Auswirkungen des Finanzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1975; Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Würzburg 1976; Restriktionen kommunaler Sozialverwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/77; Finanzsystem und Lebensqualität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 46/77; Haushaltsrecht zwischen Parlament und Regierung, in: Bayerische Verwaltungsblätter, 1978.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,72 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft

Ein Arbeitsmarktprogramm für die Gegenwart und Zukunft

I. Einleitung

Nach langen Jahren des steilen wirtschaftlichen Aufschwungs, der Vollbeschäftigung und Wohlstandsmehrung scheinen seit geraumer Zeit die Antriebskräfte der westlichen Industrieländer erlahmt zu sein. Das wirtschaftliche Wachstum ist zurückgegangen, Millionen von Menschen haben ihre Arbeitsplätze verloren. Damit teilen diese Länder in gewissem Umfang das Schicksal der übrigen Welt, in der seit langem Arbeitslosigkeit ein brennendes Problem ist. In vielen Entwicklungsländern tritt dieses Problem offen zutage. In den östlichen Planwirtschaften wird es durch die vergleichsweise niedrige Produktivität und den hohen Anteil der im militärischen Bereich tätigen Menschen verdeckt. Nur wenigen Ländern ist es bisher gelungen, sich dem allgemeinen Trend zu entziehen.

Damit befinden wir uns in der paradoxen Situation, daß weltweit größte Anstrengungen unternommen werden müssen, um auch nur die wichtigsten Aufgaben unserer Zeit zu bewältigen und dennoch ein großer Teil der Menschheit ohne Arbeit und damit ohne sichere Existenzgrundlage ist. Der notwendige Anstoß zur Überwindung dieses Zustandes ist auf voraussehbare Zeit nur von den entwickelten Industrieländern zu erwarten. Sie sind deshalb bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit besonders gefordert.

Über die Gründe und Ursachen der Arbeitslosigkeit gehen die Meinungen immer noch weit auseinander. Unstreitig ist jedoch, daß die heutige Arbeitslosigkeit in den meisten westlichen Industrieländern mit früheren Zeiten der Arbeitslosigkeit oder der weit verbreiteten Arbeitslosigkeit in der Dritten und Vierten Welt nicht gleichzusetzen ist. Festzustellen ist ferner, daß die angenommenen Gründe für die gegenwärtige Arbeitslosigkeit sich mit den Jahren verändert haben. Zunächst schien sie eine Folge der Energiekrise, die Ende 1973 durch die Erhöhung der Erdölpreise ausgelöst wurde. Sodann wurde eine allgemeine konjunkturelle Schwäche als die wesentliche Ursache angesehen. Auf dieser Annahme basieren z. B. heute noch die meisten staatlichen Arbeitsmarktprogramme. Sie wollen durch höhere Ausgaben der Öffentlichen Hand verstärktes Wachstum der Wirtschaft und dadurch mehr Arbeitsplätze schaffen. Doch langsam verbreitet sich die Erkenntnis, daß diese Politik nicht ausreicht, sie es sich vielleicht zu einfach macht. Mehr und mehr wird erkennbar, daß die Arbeitslosigkeit nicht nur ein wirtschaftliches Problem ist, sondern zunehmend auch Ausdruck einer umfassenden gesellschaftlichen und politischen Krise. Eine genauere Analyse der Arbeitslosigkeit und ihrer Struktur bestätigt diese Erkenntnis.

II. Ausgangslage

Eine exakte Analyse der Struktur der Arbeitslosigkeit ist bisher nur vereinzelt durchgeführt worden. Sie wird zudem erschwert durch einander sich widersprechende offizielle Statistiken, durch die die wirkliche Lage auf dem Arbeitsmarkt nur unvollkommen widergespiegelt wird. Insbesondere im interna-

tionalen Bereich gibt es erhebliche Abweichungen. Statistische Probleme wie etwa die sogenannten verdeckten Arbeitslosen, die scheinbar Arbeitslosen, die stille Reserve und die Schwarzarbeiter — um nur einige zu nennen — müssen in den nachfolgenden Ausführungen unberücksichtigt bleiben.

Vorabdruck aus: Diethard B. Simmert (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik kontrovers*, Bd. 146 der Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung; eine Buchhandelsausgabe besorgt der Bund-Verlag in Köln.

Basierend auf den zahlreichen Struktur- und sonstigen Untersuchungen der Bundesanstalt für Arbeit kommt man zu dem Ergebnis, daß es die Arbeitslosigkeit, die auf eine einheitliche, alles erklärende Ursache zurückgeführt

werden könnte, nicht gibt. Die Gründe, aber auch die Folgen der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit sind vielmehr sehr unterschiedlich. Sie betrifft im wesentlichen verhältnismäßig genau zu bestimmende Gruppen, deren Interessen und deren wirtschaftliche und soziale Lage weit auseinander liegen.

Im einzelnen ist festzustellen, daß sich die Arbeitsmarktlage seit Mitte der siebziger Jahre erheblich verändert hat. Seit 1974 ist die Zahl der statistisch erfaßten Arbeitslosen in fast allen westlichen Ländern sprunghaft gestiegen. Seit diesem Zeitpunkt ist die Arbeitslosenquote auf ungewohnt hohem Niveau verhältnismäßig konstant. So betrug der Anteil der Arbeitslosen in der OECD in den Jahren 1975, 1976 und 1977 im Schnitt aller Länder 5,4 Prozent, 1978 dürfte er ähnlich hoch liegen. In den Ländern der Europäischen Gemeinschaft war die Arbeitslosenquote 1975 mit 4,4 Prozent und 1976 mit 5 Prozent etwas niedriger und 1977 mit 5,4 Prozent etwa gleich groß wie in den OECD-Ländern insgesamt. Auch hier dürfte es für 1978 keine gravierenden Änderungen geben. In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeuten diese Quoten, daß in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft 1975 4,6 Millionen, 1976 5,2 Millionen und 1977 und 1978 knapp 6 Millionen Menschen ohne Arbeitsplatz waren.

In der Bundesrepublik Deutschland lag die Arbeitslosenquote 1975 mit 4,7 Prozent etwas über der EG-Quote, 1976 dagegen mit 4,6

Prozent leicht und 1977 mit 4,5 Prozent deutlich unter den europäischen Vergleichszahlen. Auch 1978 steht die Bundesrepublik Deutschland etwas besser da als der EG-Durchschnitt. Die absoluten Zahlen der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland sind hinlänglich bekannt: im Schnitt sind seit rund vier Jahren mehr als eine Million Menschen ohne Arbeitsplatz.

Für die Zukunft sind zur Zeit keine durchgreifenden Besserungstendenzen abzusehen. Alle entsprechenden längerfristigen Prognosen sind pessimistisch. Zwar dürfen diese langfristigen Projektionen über die künftige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt nicht überbewertet werden. Die Zahl der Unbekannten (wichtige Erfindungen, Veränderungen in den Lebensgewohnheiten, technologischer Fortschritt, Geburtenrückgang), die bei diesen Berechnungen zwangsläufig berücksichtigt werden müssen, ist zu hoch. Die langfristigen Projektionen verdeutlichen jedoch, daß wir nach dem heutigen Stand der Erkenntnisse keinen Anlaß haben anzunehmen, die gegenwärtigen Probleme würden sich in absehbarer Zeit von selbst erledigen. Vielmehr sprechen wichtige Gründe dafür, daß sich das Problem der Arbeitslosigkeit in Zukunft noch verschärfen wird. Entscheidende Bedeutung kommt deshalb einer sorgfältigen Untersuchung der Struktur der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit zu, ohne die keine hinreichende und wirkungsvolle Therapie entwickelt werden kann.

III. Struktur der Arbeitslosigkeit

Die letzten Strukturuntersuchungen der Bundesanstalt für Arbeit hatten im wesentlichen folgendes Ergebnis:

Arbeitslosigkeit und berufliche Qualifikation

Zwei Drittel der Erwerbstätigen sind beruflich qualifiziert. Nur etwa ein Drittel ist an- oder ungelernt. Bei den Arbeitslosen ist dieses Verhältnis fast umgekehrt. Mehr als 55 Prozent der Arbeitslosen haben keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dabei liegt dieser Anteil bei arbeitslosen Frauen und Jugendlichen noch höher. Die beruflich qualifizierten, uneingeschränkt leistungsfähigen Arbeitslosen bilden eine verhältnismäßig kleine Gruppe von ca. 20 Prozent.

Arbeitslosigkeit und Teilzeitarbeit

Rund 8 Prozent der Erwerbstätigen üben derzeit eine Teilzeitbeschäftigung aus. Der Bedarf an solchen Arbeitsplätzen ist jedoch erheblich höher. Etwa ein Fünftel der Arbeitslosen suchen ausschließlich einen Teilzeit-Arbeitsplatz. Diese Gruppe besteht zu 99 Prozent aus Frauen. Über ein Drittel aller arbeitslosen Frauen gehört in diese Gruppe, obwohl hier die Aussichten auf einen Arbeitsplatz gering sind. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage liegt im Bereich der Teilzeitarbeit bei 1 : 9, bei Vollzeitbeschäftigungen ist es 1 : 3.

Arbeitslosigkeit von Männern und Frauen

Von den rund 26 Millionen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland sind ca. 16

Millionen Männer und 10 Millionen Frauen. Noch 1970 waren Frauen im Verhältnis zu ihrer Beteiligung am Erwerbsleben bei den Arbeitslosen unterdurchschnittlich vertreten. Dieses Verhältnis hat sich in der Folgezeit ständig zuungunsten der Frauen verschoben. 1976 und 1977 gab es über mehrere Monate mit zunehmender Tendenz erheblich mehr arbeitslose Frauen als Männer. In relativen Zahlen wird diese Entwicklung noch deutlicher. 1977 und 1978 lag die Arbeitslosigkeit bei Männern ein halbes Jahr lang bei 3 Prozent, während sie bei Frauen die 6-Prozent-Marke überschritt.

Arbeitslosigkeit und gesundheitliche Beeinträchtigungen

Etwa 8 Prozent der Erwerbspersonen sind in irgendeiner Form gesundheitlich beeinträchtigt. Bei den Arbeitslosen ist dieser Anteil etwa dreimal so hoch. Von diesen gesundheitlich beeinträchtigten Personen gilt rund ein Fünftel als schwerbehindert. Die Arbeitslosenquote schwerbehinderter Erwerbspersonen liegt allerdings deutlich unter der allgemeinen Arbeitslosenquote. In den letzten Jahren ist die Tendenz jedoch steigend.

Altersspezifische Arbeitslosigkeit

Die verschiedenen Altersgruppen sind von der Arbeitslosigkeit unterschiedlich betroffen. Am niedrigsten ist die Arbeitslosenquote bei den 30- bis 55jährigen. Sie liegt in der letzten Zeit in der Bundesrepublik Deutschland meistens im Bereich von 3 Prozent. Ungünstiger ist das Bild bei den unter 25jährigen und den über 55jährigen. Hier liegt die Arbeitslosenquote im gleichen Zeitraum weit über 5 Prozent. Dies bedeutet, daß z. B. im September 1977 in der Bundesrepublik Deutschland rund eine Viertel-million Jugendlicher unter 25 Jahren, das sind fast 27 Prozent aller Arbeitslosen, ohne Arbeit waren. In den kommenden Jahren wird sich aller Voraussicht nach das Problem der Jugendarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Teilen Westeuropas aufgrund der geburtenstarken Jahrgänge, die dann in das erwerbsfähige Alter kommen, noch weiter verschärfen.

Arbeitslosigkeit und akademische Ausbildung

Von den knapp 5 Millionen Akademikern (Absolventen von Fach- und Hochschulen) waren im September 1977 rund 44 000 arbeitslos, das sind 0,8 Prozent. Obwohl Absolventen von

Fach- und Hochschulen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen mit knapp 20 Prozent beteiligt sind, betrug ihr Anteil bei den Arbeitslosen nur 4,4 Prozent. Damit sind sie gegenwärtig weniger als andere Gruppen von Arbeitslosigkeit betroffen. Dieser Zustand wird sich jedoch voraussichtlich schon in Kürze aufgrund der stark ansteigenden Akademikerzahlen verschlechtern.

Dauer der Arbeitslosigkeit

In der Bundesrepublik Deutschland nimmt die Zahl der längerfristig Arbeitslosen zu. Im Mai 1978 waren bereits über 200 000 länger als ein Jahr ohne Arbeit, 91 000 davon sogar schon mehr als zwei Jahre. Unter diesen Arbeitslosen sind verhältnismäßig viele, bei denen eine Reihe von Gründen der Arbeitslosigkeit zusammenkommt, z. B. Alter, gesundheitliche Einschränkungen, geringe Qualifikation und der Wunsch nach Teilzeitarbeit. Die Tendenz zu längerer Arbeitslosigkeit wird in einzelnen Bereichen künftig noch ausgeprägter sein, denn die Wiedereingliederung in das Arbeitsleben nach einer längeren Zeit der „Entwöhnung“ ist mit besonderen Problemen verbunden.

Zusammenfassend läßt sich die Struktur der Arbeitslosen in der Bundesrepublik Deutschland wie folgt beschreiben:

Qualifizierte, uneingeschränkt leistungsfähige Arbeitskräfte, die eine Vollzeitbeschäftigung anstreben, bilden gegenwärtig unter den Arbeitslosen eine Minderheit. Diese Feststellung ist von außerordentlicher Bedeutung für alle Maßnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes in der Gegenwart und in der Zukunft. Da für diesen Personenkreis von rund 200 000 Menschen etwa 140 000 offene Stellen zur Verfügung stehen, ist die Arbeitslosigkeit dieser Gruppe nur zu einem Teil auf Mangel an Arbeit zurückzuführen. Hinzu kommen Standortprobleme, allgemeine Fluktuation, Veränderungen im betrieblichen oder örtlichen Arbeitsplatzangebot und ähnliches. Nicht erst seit heute ist bekannt, daß in vielen Bereichen Firmen vergeblich versuchen, dringend benötigte Facharbeiter zu bekommen.

Bei der Beurteilung der Lage qualifizierter Arbeitskräfte darf allerdings nicht übersehen werden, daß das gegenwärtig noch vergleichsweise ausgewogene Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage schon in Kürze durch die demographisch bedingte Zunahme des Arbeitskräftepotentials erheblich gestört

werden könnte. Auch für qualifizierte Arbeitskräfte stellt sich deshalb zwar noch nicht so sehr zum gegenwärtigen Zeitpunkt, aber doch für die Zukunft die Frage nach sicheren Arbeitsplätzen.

An- und ungelernete Arbeitskräfte bilden mit über einer halben Million Menschen die größte Gruppe unter den Arbeitslosen. Für sie stehen nur knapp 100 000 offene Stellen zur Verfügung. Im Gegensatz zu den qualifizierten Arbeitskräften können allgemeine wirtschaftliche Ankurbelungsmaßnahmen die Arbeitslosigkeit dieser Gruppe nur mildern, nicht aber beseitigen. Denn die Beschäftigung von an- und ungelerten Arbeitskräften ist in allen modernen Industriegesellschaften von der Beschäftigung einer ausreichenden Anzahl qualifizierter Arbeitskräfte abhängig. Bei den gegenwärtigen wirtschaftlichen Rahmen-, Arbeits- und Einkommensbedingungen kommt auf zwei qualifizierte Arbeitskräfte eine an- oder ungelernete Kraft. Dabei verschiebt sich das Verhältnis seit geraumer Zeit zugunsten der qualifizierten und zuungunsten der an- und ungelerten Arbeitskräfte, denn letztere sind von Technisierung und Rationalisierung besonders betroffen.

Dies bedeutet, daß in der Bundesrepublik Deutschland zur Beschäftigung der gegenwärtig rund 500 000 an- und ungelerten Arbeitslosen mindestens 1,5 Millionen Arbeitsplätze, davon etwa 1 Million für qualifizierte Arbeitskräfte, besetzt, die meistens von ihnen sogar neu geschaffen werden müßten. Daß dies nicht möglich ist, folgt schon aus der einfachen Tatsache, daß in unserem Land allenfalls 250 000 qualifizierte Arbeitskräfte arbeitslos sind und somit für die Besetzung freier Ar-

beitsplätze zur Verfügung stehen. Geht man davon aus, daß es in absehbarer Zeit gelingt, alle zur Zeit arbeitslosen qualifizierten Arbeitskräfte wieder zu beschäftigen, so würden damit nur rund 100 000 Arbeitsplätze für an- und ungelernete Arbeitslose zusätzlich entstehen. Zwar ist die Grenzziehung zwischen qualifizierten und an- und ungelerten Arbeitnehmern nicht starr, so daß bei einem allgemeinen wirtschaftlichen Aufschwung eine Reihe qualifizierter Arbeitsplätze mit angelernten Arbeitskräften besetzt werden könnte. Doch es gibt auch hier Grenzen. Die Zeiten allgemeiner Überbeschäftigung, in denen praktisch jeder Mann einen Arbeitsplatz findet, sind kein Maßstab für die Beschäftigungsmöglichkeiten an- und ungelerner Arbeitskräfte heute. Unter normalen Bedingungen bleibt nach einer völligen Ausschöpfung des qualifizierten Arbeitskräftepotentials eine große Zahl von an- und ungelerten Arbeitslosen ohne Arbeitsplatz. Für die Wiederbeschäftigung an- und ungelerner Arbeitsloser sind deshalb neben allgemeinen wirtschaftlichen Ankurbelungsmaßnahmen noch weitere spezifische Maßnahmen erforderlich (s. Kap. V).

Jeweils eigenständige Maßnahmen sind auch für die folgenden sogenannten Problemgruppen notwendig: Teilzeitkräfte, Frauen, Arbeitskräfte mit gesundheitlichen Einschränkungen, ältere Arbeitskräfte, jüngere Arbeitskräfte, Akademiker. Die Beschäftigungsmöglichkeiten aller dieser Gruppen sind nicht nur durch die allgemeine Wirtschaftslage beeinträchtigt, hinzu kommen jeweils noch andere Gründe für ihre Arbeitslosigkeit. Nur nach Klärung dieser Gründe im einzelnen ist eine wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit dieser Gruppen möglich (vgl. dazu Kap. V).

IV. Bisherige Maßnahmen und Vorschläge

In der Bundesrepublik Deutschland bestanden die bisherigen Maßnahmen gegen die Arbeitslosigkeit im wesentlichen aus mehreren Programmen der Bundesregierung und einer Reihe regionaler und lokaler Programme. Die Mittel, die Bund, Länder und Gemeinden dafür bisher aufgewendet haben, gehen in die zig-Milliarden DM. Neben gezielten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollten diese Programme hauptsächlich der Ankurbelung der Konjunktur dienen. Darüber hinaus hatten zahlreiche internationale Konferenzen das Thema „Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“ auf

der Tagesordnung. Gleichwohl ist es zu konkreten, international abgestimmten Maßnahmen bisher kaum gekommen. Es liegen lediglich verbale Absichtserklärungen vor.

Trotz der Maßnahmen im nationalen Bereich ist heute festzustellen, daß die Zahl der Arbeitslosen und die Zahl der offenen Stellen seit 1975 ziemlich konstant geblieben sind. Die in der Bundesrepublik Deutschland seit Anfang 1974 eingesetzten Mittel zur Konjunkturbelebung und zur Arbeitsplatzbeschaffung sind bisher ohne durchschlagenden Erfolg ge-

blieben. Auch die saisonalen Verbesserungen am Arbeitsmarkt können nicht darüber hinwegtäuschen, daß alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden lediglich einen weiteren Anstieg der Arbeitslosenziffern verhindert haben.

Daneben gibt es eine große Zahl von Therapievorschlügen und Maßnahmekatalogen, insbesondere von den politischen Parteien und den Tarifpartnern. Diese Vorschläge zur Behebung der Arbeitslosigkeit lassen sich in etwa in fünf Gruppen einteilen:

Vorschläge zur Belebung der öffentlichen und privaten Investitionen

Diese Vorschläge beinhalten im wesentlichen eine Verstärkung der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftspolitik. Sie zielen auf größere Geldwertstabilität, direkte Investitionsförderung, Exporthilfen, Verstetigung des Wachstums, Steigerung der Nachfrage, Abbau leistungs- und investitionshemmender Steuern, Verbesserung der Gewinnerwartung, Förderung der Forschungstätigkeit usw.

Vorschläge zur Förderung des Arbeitsmarktes

Auch diese Vorschläge zielen auf eine Fortsetzung der gegenwärtigen Politik. Dazu gehören Mobilitäts- und Eingliederungshilfen, die gezielte Förderung von Problemgruppen, Umschulungs- und Ausbildungsmaßnahmen, Förderung der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen, eine bessere Berufsberatung, personelle Verstärkung der Arbeitsverwaltung und anderes.

Die Verwirklichung eines Teils der in diesen beiden ersten Gruppen genannten Vorschläge ist im Rahmen der beschlossenen Maßnahmen bereits in Angriff genommen worden. Sie sind grundsätzlich geeignet, zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen. Eine Überwindung aller bestehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt kann jedoch durch ihre Verwirklichung nicht erwartet werden.

Vorschläge zur Stärkung der Massenkaufkraft

Diese Vorschläge zielen auf die individuelle Steigerung des Einkommens durch Lohnerhöhungen. Dadurch sollen die Massenkaufkraft gestärkt, die Nachfrage vermehrt und entsprechend positive arbeitsmarktpolitische Folgen bewirkt werden.

Dies stellt im wesentlichen eine Fortsetzung der bisherigen gewerkschaftlichen Lohnpolitik

dar. Die Auswirkungen dieser Lohnpolitik auf den Arbeitsmarkt sind jedoch zumindest fragwürdig, wenn nicht gar durch die bisherige Entwicklung widerlegt.

Vorschläge zur Vermehrung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst

Arbeitsbeschaffungsprogramme der öffentlichen Hand mit dem Ziel der Bereitstellung von Arbeitsplätzen, vor allem im Bereich einfacher Dienste, werden seit geraumer Zeit in einigen Ländern praktiziert. In der Bundesrepublik Deutschland werden solche Programme bisher noch mit Zurückhaltung behandelt, von einigen Gruppen jedoch verstärkt gefordert.

Da die Finanzierung solcher Arbeitsplätze zur Zeit nur durch eine weitere Verschuldung der öffentlichen Haushalte möglich wäre, erscheinen diese Vorschläge wenig realistisch. Sie würden zudem die Aufwendungen des Staates für konsumtive Zwecke weiter erhöhen und dadurch dem Ziel, die öffentlichen Investitionen zu steigern, zuwiderlaufen.

Vorschläge zur Verminderung des Arbeitskräftepotentials

Zu diesen Vorschlägen gehören die Verkürzung der täglichen, wöchentlichen, monatlichen und der Jahresarbeitszeit, der Abbau von Überstunden, die Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze, die Einführung eines Babyjahres oder Erziehungsgeldes, die Einführung eines zehnten Schuljahres und ähnliches.

Diesen Vorschlägen ist gemeinsam, daß sie als sozial- oder bildungspolitische Maßnahmen durchaus wünschenswert sein können; eine wirksame Lösung der Arbeitsmarktprobleme kann von ihnen jedoch nicht erwartet werden. Sie übersehen insbesondere — ebenso wie die Vorschläge zur künstlichen Vermehrung von Arbeitsplätzen —, daß die Struktur der Arbeitslosigkeit einen schematischen Austausch von Arbeitslosen mit Erwerbstätigen weitgehend ausschließt. Qualifizierte Arbeitsplätze können nicht durch an- und ungelernete Arbeitskräfte, Vollzeit- und Teilzeitarbeitsplätze nur bedingt durch Teilzeitarbeitskräfte besetzt werden usw. Zwar können arbeitszeitverkürzende Maßnahmen im Ergebnis für qualifizierte Arbeitskräfte vorteilhaft sein, für die sozial schwachen an- und ungelernenen Arbeitskräfte jedoch brächte dies erhebliche Nachteile. Das Ausscheiden qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Erwerbsleben und die zumindest vorläufig

noch bestehenden Schwierigkeiten bei der Wiederbesetzung ihrer Arbeitsplätze hätte — wie oben unter III. ausgeführt wurde — die Vernichtung zahlreicher Arbeitsplätze für an- und ungelernete Arbeitskräfte zur Folge. Eine solche Politik wäre unsozial. Außerdem verbieten sich solche arbeitsumverteilenden Maßnahmen aus ordnungspolitischen Gründen: sie wären mit den Grundgedanken der sozialen Marktwirtschaft nicht vereinbar.

Da von all diesen Maßnahmen eine nachhaltige Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt, die Wiedererlangung der Vollbeschäftigung, nicht erwartet werden kann, müssen in einem Arbeitsmarktprogramm für die Gegenwart und Zukunft andere Maßnahmen

in Erwägung gezogen werden. Hierbei dürfen grundsätzliche Veränderungen der bisherigen Politik nicht ausgeschlossen werden. Die bisherige Arbeitsmarktpolitik und viele der sie begleitenden und ergänzenden Vorschläge leiden unter

- der unzureichenden Analyse der Ursachen,
- der fehlenden Bereitschaft, erkennbare Fehlentwicklungen zu berichtigen und
- der mangelnden Einheit von Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialpolitik.

Die Überwindung dieser Schwächen ist Voraussetzung einer erfolgreichen Arbeitsmarktpolitik. Dem wird im folgenden Rechnung zu tragen sein.

V. Arbeitsmarktpolitik für die Gegenwart und Zukunft

Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen für beruflich qualifizierte Arbeitslose müssen trotz des zur Zeit noch begrenzten Kreises von Betroffenen an der Spitze der Überlegungen stehen. Die Eingliederung der qualifizierten Arbeitslosen in das Erwerbsleben ist nicht nur für diese Gruppe bedeutsam. Sie erleichtert auch die Arbeitsbeschaffung für andere Gruppen von Arbeitslosen. Zugleich verbessert sie die Voraussetzungen zur Bewältigung der vor uns stehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt.

1. Allgemeine arbeitsplatzschaffende Maßnahmen

Die Arbeitslosigkeit qualifizierter Arbeitskräfte ist im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die in den westlichen Industrieländern angebotenen Güter und Dienstleistungen nicht genügend Abnehmer finden und deshalb die Produktionskapazitäten in weiten Bereichen nicht ausgelastet sind. Für diese Nachfrageschwäche gibt es verschiedene Ursachen. Während in den Ostblockländern, den mäßig wohlhabenden Entwicklungsländern und den armen Entwicklungsländern Kaufkraftschwierigkeiten der Grund für die Nachfrageschwäche auf dem Weltmarkt sind, liegen die Gründe dafür in den westlichen Industrieländern und den OPEC-Staaten tiefer. Jedenfalls kann im Gegensatz zu früheren Stagnationsphasen heute von mangelnder Liquidität nicht mehr die Rede sein. Statt dessen ist davon auszugehen, daß die Nachfrageschwäche darauf beruht, daß die Waren und Dienstleistungen nicht preiswert genug, nicht be-

kannt genug und nicht attraktiv genug sind.

Die Überwindung dieser Hemmnisse würde die vorhandene Kaufkraft mobilisieren und stärken. Die Folge wäre ein langfristiger wirtschaftlicher Aufschwung, eine bessere Auslastung der Produktionskapazitäten, steigende Investitionen und ein zumindest teilweiser Abbau der Arbeitslosigkeit.

Die Rolle der Preise

Die preiswertere Gestaltung der Palette von Gütern und Dienstleistungen würde den Kreis von Käufern vergrößern. Damit könnte mehr produziert und letztlich die Zahl der Arbeitsplätze vermehrt werden. Zur Verwirklichung dieses Ziels müssen zunächst die Bestimmungsfaktoren der Preise untersucht werden.

Zu nennen sind hier zunächst die Kosten für Rohstoffe und Energie. Diese Kosten sind Mitte der siebziger Jahre stark gestiegen. Unter Umständen war diese Preissteigerung das auslösende Moment für die gegenwärtige wirtschaftliche und Arbeitsmarktkrise. Inzwischen ist jedoch eine Preisberuhigung eingetreten.

Als weiterer Kostenfaktor sind die Kosten für Kapital zu nennen. Anfang 1978 hatte die Verzinsung des Fremdkapitals und die Rendite des Eigenkapitals einen historischen Tiefpunkt erreicht. Unter Berücksichtigung der Inflationsrate und der Besteuerung sind echte Substanzverluste eingetreten. Aufgrund der

schlechten Gewinnsituation der Unternehmen sind heute die Anreize für Investitionen, insbesondere für arbeitsplatzschaffende Erweiterungsinvestitionen, erheblich gemindert.

Der mit weitem Abstand wichtigste Kostenfaktor der meisten Güter und aller Dienstleistungen sind die Personalkosten. Sie liegen bei etwa 50 Prozent der Gesamtkosten. Diese Kosten für Arbeit sind seit Anfang der siebziger Jahre außerordentlich gestiegen. Die Bundesrepublik Deutschland steht heute zusammen mit Belgien und den skandinavischen Ländern an der Lohnkostenspitze. Die nominalen Arbeitskosten haben die Produktivitätsentwicklung der letzten Jahre bei weitem übertroffen. Noch drastischer stiegen die Kosten für die soziale Sicherheit. Die Aufwendungen für die soziale Sicherheit haben sich in den letzten 20 Jahren in der Bundesrepublik Deutschland real vervierfacht. Die Belastung von Wirtschaft und Arbeitnehmern mit Sozialabgaben hat heute in der Bundesrepublik Deutschland nach fast einhelliger Meinung Grenzwerte erreicht.

Schließlich sind die Kosten des Staates zu nennen. Die Steuern und Abgaben, die der Staat für seine Aufwendungen benötigt, müssen durch alle in der Wirtschaft erarbeitet werden. Im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern ist der Staatsverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland verhältnismäßig hoch. Diese Entwicklung kann nicht unbegrenzt fortgesetzt werden. Zusammen mit den Sozialabgaben hat die Belastung der Bürger mit Abgaben und Steuern eine Grenzbelastung der Lohneinkommen von über 50 Prozent erreicht.

Eine Analyse der Bestimmungsfaktoren der Preise ergibt, daß eine Senkung der Kosten nur bei den Kosten der Arbeit, den Sozialkosten und den Abgaben an den Staat möglich ist. Bei den Kosten für Kapital und der Eigenkapitalrendite gibt es gegenwärtig keinen Spielraum. Die Gestaltung der Rohstoff- und Energiepreise ist dem nationalen Einfluß weitgehend entzogen.

Bei allen Überlegungen über Maßnahmen zur Senkung der Kosten und Preise müssen deshalb Maßnahmen zur Dämpfung der Kosten für Arbeit an der Spitze stehen, denn von den beeinflussbaren Kosten sind die für Arbeit am bedeutendsten. Eine Dämpfung dieser Kosten hat auch die schnellsten Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Sie ist möglich durch eine Kurskorrektur in der Tarifpolitik, eine stärkere Differenzierung der Tarifvereinbarungen,

eine Erhöhung der Transparenz von Tarifverhandlungen und verstärkte Rationalisierungsmaßnahmen.

Der zweite Bereich, der durch sein Volumen und seine Struktur Möglichkeiten der Kosteneinsparung bietet, ist der Sozialbereich. Im Unterschied zu den Arbeitskosten können kostensparende Veränderungen im Sozialbereich allerdings nur mittelfristig wirksam werden und deshalb auch nur mittelfristige Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt haben. Eine Dämpfung der Sozialkosten ist möglich durch die Herstellung der unbedingten Transparenz des Sozialbereichs, die Weckung des Interesses des einzelnen an kostengünstigen Leistungen im Sozialbereich, die Stärkung der individuellen Vorsorge und Förderung von Selbstbeteiligungsformen sowie die äußerste Zurückhaltung bei der Schaffung neuer Soziallasten. Unvereinbar mit einer solchen Politik äußerster Kostenbeschränkung sind zum Beispiel eine Reihe von Maßnahmen, die heute paradoxerweise im Zusammenhang mit der Entlastung des Arbeitsmarktes diskutiert werden. Hierzu gehören namentlich die weitere Verlegung der flexiblen Altersgrenze und die Einführung eines sogenannten Baby-Jahres oder Erziehungsgeldes. Da diese Maßnahmen aufgrund der bereits beschriebenen Struktur des Arbeitsmarktes nicht kostenneutral zu verwirklichen sind, muß ihre kostentreibende Wirkung im Sozialbereich zu einer weiteren Verschärfung der Situation auf dem Arbeitsmarkt führen.

Als dritter Bereich, in dem kostensenkende Maßnahmen möglich sind, ist der Bereich der Kosten des Staates zu nennen. Eine Senkung der Steuer- und Abgabenlast würde sich mit ziemlicher Sicherheit langfristig in einer Verbilligung unserer Güter und Dienstleistungen niederschlagen. Ferner ist zu denken an den Ausbau der betriebswirtschaftlichen Organisation und die Prüfung staatlicher Tätigkeiten, an die Entstaatlichung wirtschaftlicher Tätigkeiten (Privatisierungen), an die stärkere Berücksichtigung der Folgekosten öffentlicher Investitionen sowie an die Einführung einer restriktiven Personalpolitik im staatlichen Bereich.

Die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahmen zur Senkung der Preise erfordert eine teilweise Abkehr von der bisherigen Politik, Verzicht auf Besitzstände und gründliches Umdenken. Nur wenn die Zusammenhänge zwischen Arbeitskosten, Soziallasten und Kosten des Staates auf der einen Seite und Prei-

sen, Kapazitätsauslastung, Investitionen und Arbeitsplätzen auf der anderen Seite ausreichend berücksichtigt und der Öffentlichkeit bewußt werden, wird es möglich sein, den Widerstand einzelner organisierter Interessen gegen notwendige Maßnahmen zu überwinden. Eine Kurskorrektur der bisherigen kostentreibenden Politik, die die meisten westlichen Industrieländer in eine Sackgasse geführt hat, ist eine unverzichtbare Voraussetzung zur Wiederherstellung der wirtschaftlichen Stabilität und eines zukünftigen anhaltenden Aufschwungs. Stabilität und Aufschwung sind jedoch das tragende Fundament für die Schaffung neuer Arbeitsplätze.

Die Rolle des Bekanntheitsgrades

Eine weitere Möglichkeit, durch den vermehrten Absatz von Gütern und Dienstleistungen die Investitionen anzuregen und dadurch neue Arbeitsplätze zu schaffen, ist die Verbesserung des Bekanntheitsgrades. Dies gilt in erster Linie für die Märkte der wohlhabenderen Entwicklungsländer und des Ostblocks, innerhalb gewisser Grenzen auch für Märkte der westlichen Industrieländer und selbst für den Binnenmarkt. Die Verbesserung des Bekanntheitsgrades von Gütern und Dienstleistungen erfordert vor allem Innovationen und Investitionen, also Ideen und Geld. Die westlichen Industrieländer müssen größere Anstrengungen als bisher unternehmen, um die Voraussetzungen für neue Initiativen zu schaffen und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel für ihre Verwirklichung zu gewährleisten.

Die private Wirtschaft und der Staat haben in der Vergangenheit bereits erhebliche Anstrengungen unternommen, um den Bekanntheitsgrad unserer Güter und Dienstleistungen insbesondere auf ausländischen Märkten zu erhöhen. Diese Anstrengungen müssen vor allem von der privaten Wirtschaft in Zukunft noch verstärkt werden. Dazu gehören der weitere Ausbau der Marktinformation, der Aufbau und Ausbau von Consulting-Unternehmen, durch die insbesondere mittelständischen Betrieben die Erschließung neuer Märkte ermöglicht wird, ferner Maßnahmen, die die Werbung verbessern, sowie die gezielte Förderung des Exports.

Die Rolle der Attraktivität

Die Frage der Attraktivität westlicher Güter und Dienstleistungen hat auf den verschiedenen Märkten unterschiedliches Gewicht.

Während sie in der Mehrzahl der Entwicklungsländer und im Ostblock nur eine untergeordnete Rolle spielt, hat sie in den westlichen Industrieländern und in den wohlhabenden Entwicklungsländern zunehmende Bedeutung. Durch eine Steigerung der Attraktivität der westlichen Güter und Dienstleistungen können ihr Absatz gefördert, die Investitionen gesteigert und so die Zahl der Arbeitsplätze vermehrt werden. In den westlichen Industrieländern, namentlich aber in der Bundesrepublik Deutschland, gab es in den zurückliegenden Jahrzehnten eine Reihe von strukturellen Anpassungsschwierigkeiten, die zu einem Nachlassen der Attraktivität bestimmter Güter geführt haben. Auch sind bei einigen Produkten gewisse Marktsättigungsanzeichen nicht zu übersehen.

Die Grundlagen zur Steigerung der Attraktivität von Gütern und Dienstleistungen sind im wesentlichen die gleichen, die bereits im Zusammenhang mit der Steigerung ihres Bekanntheitsgrades genannt wurden: Innovationen und Investitionen, also Ideen und Geld. Die Steigerung des Nutz- und Neuigkeitswertes und damit die Attraktivität von Gütern und Dienstleistungen erfordert Kreativität, Innovationsfreudigkeit und Risikobereitschaft. Zwar entziehen sich diese Erfordernisse dem direkten und gezielten staatlichen Einfluß, es ist jedoch Aufgabe der Politik, die Strukturen zu schaffen, in denen sie sich entfalten können. Vom Staat sind deshalb folgende Maßnahmen zu erwarten: Die Ausweitung der investiven Ausgaben zu Lasten der konsumtiven Ausgaben, der zügige Abbau von Erhaltungssubventionen, die Förderung von Innovationen durch breitere Streuung staatlicher Mittel, die Förderung von Unternehmensneugründungen und steuerliche Erleichterungen bei Innovationsgewinnen. Die Unternehmen ihrerseits müssen zu einer Verbesserung der Qualität vorhandener Produkte und Dienstleistungen beitragen, neue Dienstleistungen entwickeln und ihre Produktpalette von den Gütern und Dienstleistungen weniger entwickelter Länder bewußt absetzen.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß eine wirksame Politik der Arbeitsplatzbeschaffung für beruflich qualifizierte und andere Arbeitslose die gesamte Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialpolitik, aber auch Fragen der Außenwirtschaft, der Energie- und Rohstoffversorgung, der Entbürokratisierung des Gemeinwesens, der Kosten- und Produktivitätsentwicklung, der Veränderung der Weltarbeits-

teilung und zahlreiche weitere Gesichtspunkte umfassen muß. Viele Konzepte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit leiden darunter, daß sie dieses Problem viel zu eng und isoliert sehen. Eine länger andauernde Arbeitslosigkeit, wie wir sie heute erleben, hat Ursachen, die mit oberflächlichen und kurzfristig wirkenden Mitteln nicht zu beheben sind. Sie signalisiert tiefgreifende Fehlentwicklungen in unserem Gemeinwesen. Die wichtigsten dieser Fehlentwicklungen und die Möglichkeiten zu ihrer Beendigung sind im vorangegangenen Abschnitt angesprochen worden. Die westlichen Industrieländer müssen den hier aufgezeigten Weg gehen, wenn sie ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern, die Attraktivität ihrer Güter und Dienstleistungen steigern, neue Märkte erschließen und dadurch Raum für zusätzliche Investitionen und damit neue Arbeitsplätze schaffen wollen. Diese Ziele kann niemand im Alleingang erreichen. Ihre Verfolgung erfordert die enge Zusammenarbeit von Unternehmern, Arbeitnehmern, Gewerkschaften und Politikern. Wenn diese Zusammenarbeit nicht gewährleistet ist, ist Vollbeschäftigung auf absehbare Zeit nicht zu erreichen.

2. Besondere arbeitsplatzschaffende Maßnahmen für an- und ungelernete Arbeitskräfte

Für die verhältnismäßig hohe Arbeitslosenquote an- und ungelernerter Arbeitskräfte gibt es zahlreiche Gründe. Konjunkturelle Schwierigkeiten spielen allerdings erst in zweiter Linie eine Rolle. Der Hauptgrund dürfte der relative Kostenanstieg für an- und ungelernete Arbeitskräfte sein. In den zurückliegenden 20 Jahren stiegen die Einkommen an- und ungelernerter Arbeitskräfte prozentual schneller als die Einkommen der qualifizierten Arbeitskräfte. Dies ist eine Folge der gleichmacherischen Umverteilungspolitik, die nicht zuletzt die Gewerkschaften durch ihre Tarifpolitik verfolgt haben. Durch die Durchsetzung von Sockelbeträgen und Zusatzleistungen, die im Ergebnis wie Sockelbeträge wirkten, wurde eine schrittweise Annäherung der Löhne für an- und ungelernete Arbeitskräfte an die Löhne gelernter Arbeitskräfte erreicht. Hinzu kommt der absolute Rückgang von Arbeitsplätzen für an- und ungelernete Arbeitskräfte durch die Entwicklung neuer und immer komplizierterer Technologien sowie durch Rationalisierungsmaßnahmen. Schließlich ist eine Veränderung in der Weltarbeitsteilung festzustellen, die sich in der Bundesrepublik Deutschland und anderen westlichen Indu-

strieländern zum Nachteil der an- und ungelernenen Arbeitskräfte auswirkt. Ferner sind zu nennen veränderte Wettbewerbsbedingungen, die Räumung bestimmter Arbeitsplätze durch einheimische an- und ungelernete Arbeitskräfte sowie die geringe Mobilität dieser Arbeitskräfte. Die Probleme an- und ungelerner Arbeitskräfte werden in Zukunft voraussichtlich noch wachsen, da die technologische Entwicklung im Gegensatz zu früher nur wenige neue Arbeitsplätze für an- und ungelernete Arbeitskräfte schafft, umgekehrt jedoch viele dieser Arbeitsplätze vernichtet und die Weltarbeitsteilung weiter voranschreitet. Insbesondere zur Weltarbeitsteilung gibt es keine Alternative. Die unmittelbare Folge ist, daß immer mehr hochbezahlte an- und ungelernete Arbeitskräfte in den westlichen Industrieländern wettbewerbsunfähig werden und damit ihren Arbeitsplatz verlieren.

Die Schaffung sicherer Arbeitsplätze für an- und ungelernete Arbeitskräfte stellt alle westlichen Industrieländer vor erhebliche kurz-, mittel- und langfristige Probleme. Wie bereits ausgeführt wurde, führen alle Maßnahmen, die die Zahl von Arbeitsplätzen für qualifizierte Arbeitskräfte vermehren, nur zu einem Teil zur Vermehrung von Arbeitsplätzen für an- und ungelernete Arbeitslose. Um die Arbeitslosigkeit dieses Personenkreises zu überwinden, müssen deshalb neben den zuvor genannten weitere Maßnahmen ergriffen werden. Im einzelnen ist hier zu denken an die gezielte und rasche Förderung der an- und ungelernenen Arbeitskräfte durch Hebung ihres Ausbildungs- und Leistungsstandes, damit aus der großen Zahl von an- und ungelernenen Arbeitskräften wenigstens ein Teil zu qualifizierten Arbeitskräften werden kann. Hier sind jedoch rein leistungsmäßig Grenzen vorhanden. Gefördert werden muß ferner die Mobilität der an- und ungelernenen Arbeitskräfte. Auch um die Beibehaltung des Anwerbestopps für ausländische Arbeitnehmer wird man in diesem Zusammenhang nicht herumkommen.

Entscheidende Bedeutung hat ferner die Vermehrung der Zahl der Arbeitgeber für an- und ungelernete Arbeitskräfte. Der in den letzten Jahren festzustellende Rückgang der Bereitschaft, Arbeitgeberfunktionen zu übernehmen, sich selbständig zu machen, ist ein wichtiger Grund für die Arbeitslosigkeit vieler an- und ungelernerter Arbeitskräfte. Diesem Trend muß gezielt entgegengewirkt werden. Dem Bürger muß wieder nachdrücklich die

Erkenntnis vermittelt werden, daß die Übernahme unternehmerischer Verantwortung gerade von kleinen und mittelständischen Unternehmen eine unverzichtbare gesellschaftliche Aufgabe ist. Soweit überflüssige administrative Hindernisse — zum Beispiel auch die bekannten Beschäftigungsbarrieren in zahlreichen, das Arbeitsleben regelnden Gesetzen — diesem Ziel entgegenstehen, müssen sie beseitigt oder sinnvoll abgeändert werden.

Die Erhaltung und verstärkte Schaffung von Arbeitsplätzen für an- und ungelernte Arbeitskräfte ist aber auch außerhalb traditioneller unternehmerischer Tätigkeit möglich und geboten. Einer dieser Bereiche ist der private Haushalt, der als Arbeitsplatz diskriminiert, verunglimpft und wirtschaftlich benachteiligt worden ist. Die Opfer dieser vorwiegend gesellschaftlich bedingten Entwicklung sind nicht nur überlastete berufstätige Frauen und Mütter, sondern vor allem Hunderttausende an- und ungelernte weibliche Arbeitskräfte, von denen viele eine Teilzeitarbeit wünschen. Für einen Großteil dieser Arbeitslosen bietet der private Haushalt geeignete Arbeitsplätze. Um diese zu erschließen, müssen die gesellschaftlichen Diskriminierungen der privaten Haushalte als Arbeitsplatz abgebaut, das Interesse vor allem junger Menschen an solchen Arbeitsplätzen geweckt, der Privathaushalt auch steuerlich als Arbeitgeber behandelt und die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, die sozialen Lasten der Beschäftigung von Arbeitnehmern in Privathaushalten angemessen zu verteilen.

Entscheidende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang ferner der Verbesserung oder vielmehr Wiederherstellung der Übereinstimmung von Leistung und Lohn zu. Wie bereits erwähnt wurde, ist die Arbeitslosigkeit an- und ungelernter Arbeitskräfte ganz wesentlich auch auf das Auseinanderklaffen von Leistung und Lohn zurückzuführen. Dabei wird nicht verkannt, daß heute ca. 22 Prozent der Arbeitnehmerhaushalte in unmittelbarer Nähe der Sozialhilfeschwelle liegen. Eine Verminderung ihrer Einkommen kommt aus sozialen Gründen also nicht in Betracht. Gegendert zu prüfen ist jedoch die Frage, ob diese sozial bestimmten Einkommen wie bisher in vollem Umfang vom Arbeitgeber erbracht werden müssen. Wie die Arbeitslosigkeit gerade der an- und ungelernten Arbeitskräfte zeigt, ist der Markt immer weniger bereit, Löhne zu zahlen, die zwar unter sozialen, nicht aber unter wirtschaftlichen Gesichts-

punkten gerechtfertigt sind. Sollte sich diese Tendenz verstärken, muß eine grundsätzliche politische Entscheidung darüber herbeigeführt werden, ob Arbeitseinkommen gerade in den Bereichen niedriger Produktivität künftig nicht wenigstens zu einem Teil von ihrer sozialen Funktion entlastet und stärker nach wirtschaftlichen Maßstäben bemessen werden sollten. Die Einkommensausfälle, die hierdurch in vielen Fällen eintreten würden, müßten aus sozialen Gründen, ähnlich wie dies heute bereits beim Wohngeld der Fall ist, von der Allgemeinheit zum Ausgleich gebracht werden. Die Kosten hierfür würden mit Sicherheit unter den heutigen Aufwendungen für Arbeitslose liegen.

3. Maßnahmen für andere Problemgruppen

Teilzeitarbeitsplätze

Ein besonderes Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage herrscht zur Zeit auf dem Teilzeitarbeitsmarkt. Teilzeitarbeitskräfte sind fast ausschließlich Frauen. Da in der Bundesrepublik Deutschland in den letzten Jahren sowohl die Zahl der Arbeitskräfte insgesamt als auch das Verhältnis von Frauen und Männern statistisch gleichgeblieben sind, ist die Erhöhung der Zahl der Teilzeitarbeitskräfte im wesentlichen auf einen teilweisen Rückzug der Frauen aus dem Erwerbsleben zurückzuführen. Dieser Trend wird durch das Verhalten vieler arbeitsloser Frauen bestätigt. Ein Drittel der arbeitslosen Frauen, die heute eine Teilzeitbeschäftigung suchen, hatte vor Eintritt der Arbeitslosigkeit ein Vollzeitverhältnis. Mit dieser Entwicklung hat die Umwandlung der Arbeitsplätze von Vollzeit- zu Teilzeitarbeitsplätzen nicht Schritt halten können. Insbesondere die höheren Kosten veranlassen viele Unternehmen, nur in beschränkter Zahl Teilzeitarbeitsplätze einzurichten. Daneben ergeben sich organisatorische Probleme, vor allem aus den bestehenden betrieblichen Arbeitsstrukturen. Außerdem muß gerade in diesem Bereich mit einer gewissen Scheinarbeitslosigkeit gerechnet werden, da eine nicht näher quantifizierbare Zahl von arbeitslosen Frauen sich nur deshalb um einen Teilzeitarbeitsplatz bewirbt, um für einige Zeit Arbeitslosengeld zu erhalten. An der Aufnahme einer Tätigkeit sind sie häufig nicht wirklich interessiert.

Bei den Maßnahmen zur Schaffung weiterer Teilzeitarbeitsplätze muß die Beseitigung kostenmäßiger Nachteile für die Unternehmen

an der Spitze stehen. Erst wenn Teilzeitarbeitsplätze gegenüber Vollzeitarbeitsplätzen für die Unternehmen kostenneutral einzurichten sind, wird sich ihre Zahl spürbar erhöhen lassen. Zu denken ist zum Beispiel an eine entsprechend niedrigere Bezahlung von Teilzeitarbeitskräften oder — um eine bessere Auslastung der Teilzeitarbeitsplätze zu erreichen — an die unterschiedliche Bezahlung von Vormittagsarbeit und Nachmittagsarbeit, da insbesondere für letztere kaum Kräfte zu bekommen sind. Daneben sollte die Förderung von Untersuchungen über die Ausweitungsmöglichkeiten von Teilzeitarbeit in allen Bereichen weiter vorangetrieben werden.

Arbeitsplätze für Frauen

Die Hauptgründe für den hohen Anteil von Frauen an der Gesamtarbeitslosigkeit liegen zum einen in dem ausgeprägten Wunsch nach Teilzeitarbeit, zum anderen in der relativ geringeren beruflichen Qualifikation der meisten Frauen und schließlich in dem engen beruflichen Spektrum, in denen Frauenarbeit angeboten wird. Hinzu kommen geringe Mobilität insbesondere bei verheirateten Frauen und solchen mit Kindern, die vielfach aus verständlichen Gründen einen Arbeitsplatz in unmittelbarer Nähe der Wohnung suchen. Auch die Arbeits- und Sozialgesetzgebung zum Schutze der Frau und Mutter hat, wie die EG-Kommission festgestellt hat, sich negativ auf die Erwerbchancen der Frauen ausgewirkt. Schließlich gibt es unter den arbeitslosen Frauen eine nicht unerhebliche Zahl, die nur deshalb Arbeit suchen, weil ihre Männer keine Beschäftigung haben. Mit der Rückkehr der Männer in das Berufsleben wird auch die Zahl dieser arbeitssuchenden und damit arbeitslosen Frauen zurückgehen.

Die Gründe, die zur Arbeitslosigkeit von Frauen führen, sind die gleichen, die vorstehend genannt wurden. Eine frauenspezifische Arbeitslosigkeit ist, abgesehen von der Teilzeitarbeit, nicht festzustellen. Für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Frauen gelten deshalb die bereits oben dargestellten Maßnahmen.

Arbeitsplätze für gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitslose

Die allgemeine Knappheit an Arbeitsplätzen erlaubt es vielfach, die vorhandenen Arbeitsplätze mit voll leistungsfähigen Arbeitskräften zu besetzen. Hiervon sind insbesondere die Personen betroffen, die nicht durch das

Schwerbehindertengesetz geschützt sind, die also leichtere Beeinträchtigungen haben. Gesetze wie das Lohnfortzahlungsgesetz im Krankheitsfall sind deshalb in vielen Fällen dazu geeignet, die Einstellung solcher leichter behinderter Personen zu erschweren.

Im Mittelpunkt aller Maßnahmen für gesundheitlich beeinträchtigte Arbeitskräfte muß die Rehabilitation stehen. Die bisher eingeleiteten Maßnahmen in diesem Bereich sind im großen und ganzen zufriedenstellend. Verbesserungsfähig ist im Rahmen der Rehabilitation die Aufklärung über berufliche und sonstige Möglichkeiten bei den Betroffenen und den sie behandelnden Ärzten. Ferner sollten die eingerichteten Berufsförderungswerke für Personen mit schweren Schäden ausgebaut und die langen Wartezeiten für Umschulungsmaßnahmen vermindert werden. Wünschenswert ist weiterhin die Ausdehnung des Berufsfächers für Rehabilitanden. Zu denken ist ferner an eine Ausweitung des Schwerbehindertengesetzes auf Personen mit leichterer Behinderung. Viele Betriebe finden die nach dem Schwerbehindertengesetz vorgesehenen 6 Prozent von schwerbehinderten Arbeitskräften nicht und müssen dann entsprechende Abgaben entrichten. Bei einer flexibleren Handhabung des Schwerbehindertengesetzes — zum Beispiel die Zulassung der Erfüllung der Quote durch Einstellung mehrerer leichter behinderter Personen — könnte man einer großen Zahl gesundheitlich beeinträchtigter Arbeitsloser helfen.

Maßnahmen für ältere Arbeitskräfte

Ältere Arbeitskräfte sind häufig weniger leistungsfähig und flexibel als jüngere. Zudem nehmen ihre gesundheitlichen Beeinträchtigungen tendentiell zu. Insoweit bestehen für sie ähnliche Probleme wie für die gesundheitlich beeinträchtigten Personen. Auch die geltende Arbeits- und Sozialgesetzgebung, die die älteren Arbeitnehmer privilegieren und schützen sollte, wirkt sich, wenn einmal Arbeitslosigkeit eingetreten ist, negativ aus, denn ältere Arbeitnehmer werden dann nur noch sehr ungern wieder in einer neuen Firma eingestellt. Schließlich sind ältere Arbeitskräfte in großem Umfang in solchen Wirtschaftsbereichen tätig, die sowohl hinsichtlich ihres regionalen Standortes als auch hinsichtlich ihrer Zukunftsaussichten benachteiligt sind.

Die Sicherung der Arbeitsplätze von älteren Arbeitskräften erfordert deshalb ein Umden-

ken aller Beteiligten. Nicht hilfreich ist es zum Beispiel, wenn heute im Zusammenhang mit arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen immer wieder diskutiert wird, ob ältere Arbeitskräfte nicht jüngeren Arbeitskräften Platz machen sollten, denn diese Diskussion fördert Vorurteile. Schließlich sollten die sozialen Schutzmaßnahmen dahingehend überprüft werden, ob durch Modifizierungen die jetzt auftretenden Benachteiligungen nicht vermieden werden können.

Arbeits- und Ausbildungsplätze für jüngere Arbeitskräfte

Hauptgrund für die hohe Arbeitslosigkeit jüngerer Arbeitskräfte ist ihre hohe Fluktuation. Über 50 Prozent der unter 20jährigen und 45 Prozent der unter 25jährigen sind weniger als 3 Monate arbeitslos. Insoweit muß die hohe Arbeitslosenquote bei jüngeren Arbeitskräften als ein Scheinproblem bezeichnet werden. Die eigentliche Ursache für ihre Arbeitslosigkeit dürfte in der unterdurchschnittlichen Qualifikation liegen. Drei Viertel aller jugendlichen Arbeitslosen unter 20 Jahren hatten zum Beispiel im Mai 1978 keine abgeschlossene Berufsausbildung, ein Drittel sogar keinen Hauptschulabschluß oder Sonderschulbildung. Daneben wirken sich geringere Berufserfahrung und die Arbeits- und Sozialgesetzgebung, nach der zum Beispiel jüngeren Arbeitnehmern leichter gekündigt werden kann als älteren, negativ aus.

Abgesehen von der fluktuationsbedingten Arbeitslosigkeit gibt es also keine jugendspezifische Arbeitslosigkeit. Die Probleme der jüngeren Arbeitslosen werden deshalb weitgehend mit der Arbeitsmarktpolitik für qualifizierte und an- und ungelernete Arbeitskräfte beseitigt. Soweit die Arbeitslosigkeit durch besondere Unterqualifikation bedingt ist, sind die Ausbildungsanstrengungen, und zwar bereits auf schulischer Ebene, zu verstärken. Zwar hat der Mangel an Ausbildungsplätzen

für Jugendliche heute nur bedingt etwas mit der Arbeitslosigkeit zu tun; für seine Überwindung sind aber trotzdem eigene Überlegungen erforderlich. Hierzu gehören insbesondere der Ausbau der Berufsberatung für Schulabgänger, die Förderung der beruflichen Bildung, der Abbau administrativer Schranken bei der Ausbildung, einer Veränderung der Schwerpunktbildung in der Bildungspolitik und die gezielte Förderung von Lernschwachen.

Arbeitsplätze für falsch ausgebildete Arbeitslose (Akademiker)

Die Akademikerarbeitslosigkeit beruht im wesentlichen darauf, daß viele Studenten seit Jahren am Bedarf vorbei studiert haben. Hierfür ist nicht zuletzt eine verfehlte Bildungspolitik ursächlich gewesen. Zudem ist ein relativer Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten für Akademiker festzustellen. Die frühere Meinung, Hochschulbildung ist hohe Ausbildung, hat sich als unhaltbar erwiesen, denn ein Akademiker ist kein besonders hochqualifizierter Facharbeiter sondern ein hochqualifizierter Spezialist mit besonders geringer beruflicher Mobilität.

Alle Maßnahmen müssen deshalb an einer Neuorientierung des Bildungssystems ansetzen. Hinzukommen muß eine bessere Studien- und Berufsberatung, die den Studenten frühzeitig das hohe berufliche Risiko eines einseitigen Studiums vor Augen hält. Dabei muß das Leistungsprinzip an den Schulen und Hochschulen verstärkt werden. Akademiker mit schwachen Abschlußleistungen haben nur geringe Chancen, erfolgversprechende Berufswege einzuschlagen. Ferner muß die ständige Anpassung der beruflichen Qualifikation an veränderte Arbeitsbedingungen durch Umschulungsmaßnahmen Vorrang vor der Ausbildung von Akademikern haben, die später entsprechend ihrer Berufsausbildung nicht beschäftigt werden können.

VI. Ausblick

Das Problem der Arbeitslosigkeit ist zugleich einfacher und schwieriger, als es zunächst den Anschein hat. Es ist vergleichsweise einfach in der Gegenwart. Seine eigentlichen Schwierigkeiten liegen jedoch in der Zukunft. In der Gegenwart mischen sich kontrollierbare strukturelle Veränderungen mit Wohlstands-

symptomen und Wachstumsproblemen. Zugleich kündigen sich jedoch Entwicklungen an, deren Auswirkungen bisher vernachlässigt worden sind.

Dem Problem der Arbeitslosigkeit kann man deshalb nur mit einer zweigleisigen Strategie gerecht werden. Eine Vielzahl von Maßnah-

men muß sorgfältig auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Bedingungen der verschiedenen Problemgruppen der heute Arbeitslosen abgestellt werden. Gleichzeitig ist die sehr viel größere und schwierigere Aufgabe zu lösen, unsere Gesellschaft auf die außerordentlich komplexen Herausforderungen der unmittelbaren Zukunft vorzubereiten.

Eine sachliche Diskussion dieser Fragen ist dringend geboten. Sie dürfen nicht nur Funktionären und Bürokratien überlassen bleiben. Vorurteile und überholte Besitzstände müssen hier hinter den Notwendigkeiten von Gegenwart und Zukunft zurücktreten. Alle Bürger sind gefordert.

Die ständige Entwöhnung von eigener Verantwortung, die abnehmende Bereitschaft zur Selbständigkeit auch im wirtschaftlichen Bereich, die Zunahme von staatlicher Betreuung, Reglementierung, Bevormundung und vieles andere mehr sind keine gute Grundlage für die Bewältigung der vor uns stehenden Auf-

gaben. Der heute allgemein beklagte wirtschaftliche und gesellschaftliche Stillstand hat hier seinen Nährboden. Diese Zusammenhänge müssen gesehen werden, wenn wir die Arbeitslosigkeit dauerhaft überwinden wollen. Das Kurieren an Symptomen hilft nur wenig und kostet viel. Wichtiger ist die Rückbesinnung auf tragende gesellschaftliche Strukturen: Die Anerkennung dessen, der etwas unternimmt; die Belohnung von Ideen, Initiativen und Leistung; eine Politik, die Raum schafft zur Entfaltung des einzelnen; die möglichst dezentrale Organisation des politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handelns und die Bereitschaft des einzelnen, der Gruppen und Verbände, Risiken zu übernehmen und für ihr Handeln einzustehen. Wenn die westlichen Industrieländer ihre Politik wieder stärker an diesen Grundsätzen ausrichten, werden sie die Dynamik zurückgewinnen, die sie zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit brauchen.

Probleme und Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik

I. Einführung: Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik

Lange galt die Bundesrepublik Deutschland im Internationalen Vergleich als Musterbeispiel eines Landes mit anhaltend hohem Niveau der Vollbeschäftigung bei relativ geringen Preissteigerungsraten. Die Arbeitsmarktpolitik erhielt daher in der Ende 1972 verabschiedeten Länderprüfung der OECD eine besonders gute Note. Als beispielhaft für andere Länder wurde hierbei vor allem die Schwerpunktverlagerung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums der Bundesanstalt für Arbeit (BA) im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von 1969 hervorgehoben: Von der finanziellen Absicherung bei vollem oder teilweisem Arbeitsausfall zur vorbeugenden beruflichen Anpassung und Fortbildung, ergänzt durch Arbeitsvermittlung und Berufsberatung¹⁾.

Bei einer Beurteilung der niedrigen Arbeitslosenquote in den Industrieländern bis 1973 — die mit Ausnahme der Konjunktur- und Strukturkrise 1966/67 um 1 Prozent schwankte — darf jedoch folgendes nicht vernachlässigt werden: Auch in Zeiten genereller Vollbeschäftigung gab es immer Personengruppen, die einem überdurchschnittlichen Beschäftigungsrisiko ausgesetzt waren. Hierbei sind vor allem zu nennen: Ältere, weibliche und behinderte Arbeitnehmer sowie Beschäftigte in strukturschwachen Wirtschaftsbereichen und Regionen.

Seit 1974 ist andauernde hohe Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik, wie auch in den meisten anderen westlichen Industrieländern, wieder an der Tagesordnung. In den neun Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaften sind durchschnittlich etwa 6 Millionen offiziell registrierte Arbeitslose zu verzeichnen. In den Mitgliedsstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) — 23 westliche Industrienationen — ist die Anzahl der gemeldeten Arbeitslosen auf etwa 16 Millionen gestiegen. In der Bundesrepublik ist die von der BA registrierte Arbeitslosigkeit mit Quoten von 4 und teilweise sogar 5 Prozent auf das

hohe Niveau der Nachkriegszeit — Mitte der fünfziger Jahre — angestiegen. Besonders schwerwiegend ist, daß in der Bundesrepublik wie auch in anderen westlichen Industrienationen sich auch auf mittlere Sicht keine Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit abzeichnet. Weitgehende Einigkeit besteht über die ungünstigen Beschäftigungsperspektiven für die Zukunft.

Die Bedrohung unserer demokratischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung könnte kaum deutlicher gemacht werden. Zwar konnte bisher durch die mehr oder weniger eng geknüpften Netze der sozialen Sicherheit weitgehend verhindert werden, daß die materielle Existenz der von Arbeitslosigkeit Betroffenen zerstört wurde. Jedoch hat Arbeitslosigkeit häufig nicht nur erhebliche finanzielle, sondern darüber hinaus auch soziale, psychische und gesundheitliche Belastungen zur Folge. Der Weg von dem Schockerlebnis der Arbeitslosigkeit bis zur familiären, sozialen und gesellschaftlichen Isolation und Frustration sowie der daraus vielfach folgenden Resignation oder Aggression ist nicht weit²⁾.

In der mehr als zwei Jahrzehnte andauernden Vollbeschäftigungsphase haben die Beschäftigungsentwicklung sowie Beschäftigungsungleichgewichte einen geringen Stellenwert in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion eingenommen. Eine Ausnahme bildete die Zeit nach der Konjunktur- und Strukturkrise 1966/67, wobei die Probleme der Veränderungen in den Beschäftigungsstrukturen und die Förderung der Arbeitsmobilität im Vordergrund standen. Nach der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung und der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes 1969 ging das Interesse in Wissenschaft und Politik an der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik erheblich zurück. Die lange Dauer der bestehenden Beschäftigungskrise ist

Vorabdruck aus: Diethard B. Simmert (Hrsg.), *Wirtschaftspolitik kontrovers*, Bd. 146 der *Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung*; eine Buchhandelsausgabe besorgt der *Bund-Verlag in Köln*.

¹⁾ Manpower Policy in Germany, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris 1974, S. 9.

²⁾ Vgl. Ch. Brinkmann, *Finanzielle und psychosoziale Belastungen während der Arbeitslosigkeit*, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Heft 4, 1976, S. 397 ff.

nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß in Wissenschaft und Politik oft die Meinung vertreten wird, daß mit den traditionellen Instrumenten der Konjunkturpolitik und flankierenden Maßnahmen einer einkommenssichernden und mobilitätsfördernden Arbeitsmarktpolitik die Vollbeschäftigung wieder hergestellt werden könne. Seit jedoch festgestellt werden mußte, daß mit diesen Mitteln der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik zwar das Wirtschaftswachstum stimuliert werden konnte, jedoch die Arbeitslosigkeit weiterhin auf hohem Niveau anhielt, hat die Diskussion um die Beschäftigungspolitik erneut begonnen. Hierbei zeigt sich besonders deutlich das Defizit an theoretischer und empirischer Grundlegung der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik.

Kennzeichnend hierfür ist bereits der Mangel einer einheitlichen Definition des Begriffs der Beschäftigungs- bzw. Arbeitsmarktpolitik. Im Rahmen dieses Beitrags erscheint es nicht möglich und zweckmäßig, eine ausführliche Erörterung der national und international bestehenden Unterschiede bei der Verwendung der Begriffe Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vorzunehmen. Da sich die Wissenschaft bisher mit diesen Begriffen — vor allem der Arbeitsmarktpolitik — noch kaum systematisch beschäftigt hat, muß hier gemäß der politischen Praxis von folgender begrifflicher Abgrenzung ausgegangen werden: Unter Beschäftigungspolitik werden in Anlehnung an die Keynes'sche Vollbeschäftigungspolitik Maßnahmen der globalen, kurzfristig wirkenden Konjunkturpolitik zur Bekämpfung der generellen Unterbeschäftigung

— z. B. durch die Geld-, Kredit- und Fiskalpolitik — verstanden. Zur Arbeitsmarktpolitik werden üblicherweise die Maßnahmen der Arbeitsministerien bzw. Arbeitsmarktbehörden gezählt. In der Bundesrepublik Deutschland sind dies die Maßnahmen der BA, die im Rahmen des AFG gesetzlich festgelegt sind: Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung, Berufsberatung, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme sowie der regionalen Mobilität, berufliche Weiterbildung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Gewährleistung von Einkommensersatzleistungen (Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe, Kurzarbeitergeld, Schlechtwettergeld).

Beide Begriffe — wie sie der politischen Praxis weitgehend entsprechen — umfassen lediglich einen Teil der wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Maßnahmen, die auf die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktentwicklung Einfluß nehmen. Vernachlässigt werden hierbei insbesondere: die Maßnahmen der sektoralen und regionalen Strukturpolitik, der Raumordnungspolitik, der Bildungs- und Ausbildungspolitik sowie der betrieblichen Personal- und Sozialpolitik. Dies ist nicht nur ein begriffliches Problem, sondern ausschlaggebend für die geringe Wirksamkeit der beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der bestehenden politischen Konzeption³⁾.

Dieser Beitrag hat sich vor allem mit den Problemen und Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik zu befassen. Entsprechend stehen im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumente der BA.

II. Problemstellung: Arbeitsmarktungleichgewichte

Die Beschäftigungssituation in der Bundesrepublik ist durch folgende Probleme gekennzeichnet, die auch für andere westliche Industrieländer symptomatisch sind:

— Die hauptsächliche Ursache der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit ist auf das generelle Defizit an Arbeitsplätzen zurückzuführen. Ausschlaggebend hierfür sind verringerte Zuwachsraten des durch die in- und ausländische Nachfrage bedingten Wirtschaftswachstums einerseits sowie anhaltend hohe Produktivitätssteigerungen andererseits. Verstärkt werden die hierdurch bedingten Beschäftigungsungleichgewichte durch die Trendumkehr in der Entwicklung der Erwerbsbevölkerung. Wäh-

rend das inländische Arbeitskräftepotential zwischen 1960 und 1973 um etwa 1,8 Mill. abnahm — allerdings in etwa gleichem Ausmaß durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte ausgeglichen wurde —, ist seit 1975 ein Anstieg der inländischen Erwerbsbevölkerung zu verzeichnen, der bis 1985 etwa 1 Mill. betragen dürfte. Ohne wirksame beschäftigungspolitische Maßnahmen ist daher nicht auszuschließen, daß das generelle Defizit an Arbeitsplätzen in den kommenden acht bis zehn Jahren auf über 2 Millionen anwachsen könnte.

³⁾ Vgl. U. Engelen-Kefer, Beschäftigungspolitik, Köln 1976, S. 25 ff.

— Darüber hinaus ist mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit eine Verschlechterung in der Struktur der Arbeitslosen zu beobachten. Ausschlaggebend hierfür ist die Verschärfung der personellen Aussonderungsprozesse in den Betrieben. Die Anforderungen an Qualifikationen, Leistungsfähigkeit und Verfügbarkeit der Arbeitnehmer werden erhöht und gleichzeitig die tatsächlich oder vermeintlich weniger produktiven Arbeitskräfte in die offene bzw. versteckte Arbeitslosigkeit gedrängt. Die Folgen dieser Ausleseprozesse kommen in der Struktur der Arbeitslosen deutlich zum Ausdruck ⁴⁾.

Seit 1976 sind über die Hälfte der registrierten Arbeitslosen Mädchen und Frauen. Dabei beträgt ihr Anteil an den abhängig Erwerbstätigen nur etwa 37 %. Die Beschäftigungsprobleme weiblicher Arbeitnehmer werden dadurch verschärft, daß über ein Drittel der arbeitslosen Frauen nach Teilzeitarbeit sucht. Während auf 4 Vollzeitarbeitslose eine offene Stelle entfällt, ist dieses Verhältnis der nach Teilzeitarbeit suchenden Frauen erheblich schlechter: beinahe 9 zu 1.

Vergleichsweise hohe Arbeitslosenquoten sind für die unteren sowie für die oberen Altersgruppen zu beobachten. Bei den jüngeren Arbeitnehmern ist die Arbeitslosigkeit am höchsten für die Altersgruppe der 20- bis unter 25jährigen. Überdurchschnittlich hoch war zunächst auch die Arbeitslosigkeit bei den Jugendlichen unter 20 Jahren. Diese ist jedoch im vergangenen Jahr zurückgegangen, was von der BA vor allem auf den Rückgang der Zahl der männlichen Jugendlichen und auf verstärkte schulische Bildungsangebote zurückgeführt wird. Dies gilt jedoch nur für die inländischen Jugendlichen unter 20 Jahren. Bei den ausländischen Arbeitnehmern in dieser Altersgruppe hat sich die Arbeitslosigkeit weiterhin erhöht.

Überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit ist auch für die über 55jährigen Arbeit-

nehmer zu verzeichnen: Für die 60- bis 65jährigen ging die absolute Zahl der Arbeitslosen seit ihrem Höhepunkt im Mai 1976 zurück, was vor allem auf den vorzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben infolge Inanspruchnahme der flexiblen Altersgrenze zurückzuführen sein dürfte. So hat sich die Erwerbsbeteiligung dieser Altersgruppe seit Einführung der flexiblen Altersgrenze 1972 von 41,8 Prozent auf 27,6 Prozent im Jahre 1977 vermindert. Die Arbeitslosenquote dieser Altersgruppe ist jedoch wieder angestiegen.

Über die Hälfte der Arbeitslosen hat keine abgeschlossene Berufsausbildung. Bei den arbeitslosen Frauen liegt der Anteil noch darüber.

Weiter zugenommen hat ebenso die Arbeitslosigkeit bei Arbeitnehmern mit gesundheitlichen Einschränkungen, deren Anteil an allen Arbeitslosen beinahe 30 Prozent beträgt.

Besorgniserregend ist darüber hinaus die ständige Zunahme der Arbeitslosen mit langer Dauer der Arbeitslosigkeit. So ist der Anteil der ein Jahr und länger Arbeitslosen beinahe auf ein Viertel angestiegen. Von lang andauernder Arbeitslosigkeit sind die auch ansonsten benachteiligten und von Arbeitslosigkeit überdurchschnittlich gefährdeten Personengruppen betroffen: vor allem ältere Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung sowie mit gesundheitlichen Einschränkungen.

Im folgenden wird untersucht, inwieweit die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumente der BA in der Lage waren, diese schwerwiegenden globalen und strukturellen Beschäftigungsungleichgewichte zu bekämpfen. Dabei stehen vor allem folgende Maßnahmen im Vordergrund, die nachstehend einer gründlicheren Untersuchung unterzogen werden sollen: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme, berufliche Weiterbildung.

III. Analyse einzelner Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Wie in anderen westlichen Industrieländern haben auch in der Bundesrepublik arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Schaffung

und Erhaltung von Arbeitsplätzen im privaten und öffentlichen Sektor zunehmende Bedeutung erlangt, wenn sie auch insgesamt einen

⁴⁾ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit, Strukturuntersuchung der Arbeitslosigkeit und der offenen Stellen vom September 1976, in: Amtliche Nachrichten der BA 1, 1977. Strukturanalyse der Arbeitslosen und

der offenen Stellen — Ergebnisse der Sonderuntersuchung von Ende September 1977, in: Amtliche Nachrichten der BA 2, 1978, S. 209 ff. Strukturuntersuchung der Arbeitslosen und der offenen Stellen — Ergebnisse der Sonderuntersuchung von Ende Mai 1978.

relativ geringen Umfang aufweisen. Nach den Vorschriften des Arbeitsförderungsgesetzes (§ 91 ff.) sind hierbei solche Arbeiten zu fördern,

— die sonst nicht, nicht in demselben Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden,

— die geeignet sind, 1. Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit zu schaffen, insbesondere die Folgen von Strukturveränderungen oder der technischen Entwicklung auszugleichen, oder 2. strukturverbessernde Maßnahmen vorzubereiten, zu ermöglichen oder zu ergänzen oder 3. Arbeitsgelegenheiten für langfristig arbeitslose ältere Arbeitnehmer zu schaffen. Als Mittel hierzu kann die BA Zuschüsse zu den Lohnkosten zwischen 50 Prozent bis zur vollen Höhe des Arbeitsentgelts — je nach besonderer arbeitsmarktpolitischer Bedeutung — sowie Darlehen an öffentliche und private Träger gewähren.

Dieses Instrument ist zunächst kaum genutzt worden und wenn, dann vorwiegend zugunsten älterer Arbeitnehmer (über 45 Jahren), die in den nach der Rezession 1966/67 in Nordrhein-Westfalen geschaffenen Betrieben zur Verbesserung der Beschäftigungsstruktur beschäftigt waren. Von den in den Jahren 1969 bis 1972 mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen pro Jahr geförderten 1 500—1 600 Arbeitslosen waren zwischen 1 338 und 1 178 im Jahr Arbeitnehmer über 45 Jahren.

In Zuge der steigenden Arbeitslosigkeit 1974 wurden die Leistungen im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verbessert und der geförderte Arbeitnehmerkreis erweitert. Zwischen 1975 und 1977 wurden durch die aus Mitteln der BA sowie im Rahmen der Konjunkturprogramme von Bund und Ländern finanzierten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen etwa 190 000 Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen. Hierbei wurden zunächst Arbeitsplätze vorwiegend im Baugewerbe gefördert: Verkehrswesen, Geländeerschließung, Hochbau, Versorgungsanlagen. Diese Projekte waren zwar weniger arbeitsintensiv; doch zogen die öffentlichen Fördermittel erhebliche zusätzliche Investitionen nach sich. Für jede Million DM der Fördermittel wurden zusätzliche Investitionsausgaben von 1,42 Mio. DM getätigt. Als sich mit zunehmender Dauer der Beschäftigungskrise herausstellte, daß sich die Arbeitslosigkeit immer mehr auf benachteiligte Personengruppen konzentrierte, wurde das Schwergewicht der Arbeitsbeschaffungsmaß-

nahmen verändert. Heute stehen Projekte in den Bereichen Büro und Verwaltung sowie Sozialpflege im Mittelpunkt. Hierbei handelt es sich um besonders arbeitsintensive Tätigkeiten, die bevorzugt zur Wiedereingliederung der Problemgruppen — vor allem der Frauen und Angestellten — genutzt werden können. Hierdurch ist auch zu erklären, daß trotz Verringerung der Fördermittel in den letzten beiden Jahren mehr Arbeitslose wieder eingegliedert werden konnten als zuvor. Darin zeigt sich der zweifache Vorteil der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen:

— die Anpassung an die Struktur der Arbeitslosen (Un- und Angelernte, Frauen, Ältere, gesundheitlich Eingeschränkte) und

— die bevorzugte Auswahl von Förderprojekten, in denen ein gesellschaftspolitischer Nachholbedarf besteht — insbesondere bei den Sozialdiensten.

Für 1979 sind im Haushalt der BA 1,2 Mrd. DM für Lohnkostenzuschüsse im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen zur Verfügung gestellt worden. Damit sollen etwa 50 000 Arbeitsplätze geschaffen werden.

Neben der notwendigen Ausweitung ist eine qualitative Verbesserung und Anpassung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vorzunehmen.

— Mißbräuche bei der Verwendung von Mitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sind nach Möglichkeit zu verringern: insbesondere Entlassungen einerseits sowie Beschäftigungen der mit Mitteln für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geförderten Arbeitnehmer andererseits; Abbau der mit solchen Mitteln gesicherten bzw. geschaffenen Arbeitsplätze nach Auslaufen der Förderung; öffentliche Förderung von Einstellungen, die auch ohne die Fördermittel erfolgt wären.

— Da mit dem anhaltend hohen Niveau der Arbeitslosigkeit immer deutlicher wird, daß die Beschäftigungskrise nicht lediglich konjunkturbedingt ist, sondern durch generelle strukturbedingte Defizite an Arbeitsplätzen hervorgerufen wird und sich zudem auf einzelne benachteiligte Arbeitnehmergruppen konzentriert, sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verstärkt zum Abbau dieser strukturellen Arbeitslosigkeit einzusetzen. Dies bedeutet, daß sie den Strukturveränderungen insoweit Rechnung tragen müssen, als sie Ersatz für die im industriellen und privaten Dienstleistungssektor wegfallenden Arbeitsplätze bieten sowie vorwiegend die Wiedereingliederung der von Arbeitslosigkeit überdurch-

schnittlich betroffenen Personengruppen erleichtern. Hierzu sind bereits in der Vergangenheit positive Entwicklungstrends zu erkennen, die auch in der Zukunft fortzusetzen wären.

Erforderlich ist weiterhin die stärkere Bereitstellung qualifizierter Arbeitsplätze im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, damit die Gefahr des beruflichen, einkommensmäßigen und sozialen Abstiegs der arbeitslosen Teilnehmer an derartigen Maßnahmen soweit wie möglich verringert wird. Gerade die Arbeitsplätze im Rahmen der sozialen Infrastrukturbereiche, für die noch erhebliche gesellschaftspolitische Nachholbedarfe bestehen, erfordern nicht lediglich gering qualifizierte, sondern auch höher qualifizierte Arbeitskräfte.

Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme

Ein weiteres Instrument der BA, das in der seit 1974 andauernden Beschäftigungskrise verstärkt genutzt wurde, sind Maßnahmen zur Förderung der Wiedereingliederung, die das Instrumentarium der Arbeitsvermittlung ergänzen. Hierbei sind insbesondere zu unterscheiden:

— Zur Erleichterung der Wiedereingliederung kann die BA Arbeitgebern Einarbeitungszuschüsse für Arbeitnehmer gewähren, die eine volle Leistung am Arbeitsplatz erst nach einer Einarbeitungszeit erreichen können (§ 49 AFG).

— Zur Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten kann die BA spezielle finanzielle und sonstige Hilfen zur Förderung der regionalen Mobilität der Arbeitnehmer gewähren — insbesondere: Zuschüsse zu den Bewerbungskosten, Reise- und Umzugskosten, Arbeitsausrüstung, Trennungs- und Überbrückungsbeihilfen (§ 53 AFG).

— Für schwer vermittelbare und ältere Arbeitnehmer sind Lohnkostenzuschüsse sowie die finanzielle Förderung der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen als Eingliederungsbeihilfen vorgesehen (§ 54, 97, 98 AFG).

Wie die Entwicklung der Beihilfen der BA zur Förderung der Arbeitsaufnahme von 1973 bis 1977 zeigt, ist die stärkste Zunahme bei den Eingliederungsbeihilfen für schwer vermittelbare und ältere Arbeitnehmer zu verzeichnen. 1977 entfielen auf diese Maßnahmen sowohl vom Mittelaufwand als auch von der Anzahl der Fälle her der größte Anteil. Sie wurden als spezielle Vermittlungshilfen

bei 7,2 Prozent der Vermittlungen eingesetzt. Hingegen waren die Mobilitätzuschüsse an längerfristig Arbeitslose zur Förderung der regionalen Beweglichkeit wenig erfolgreich und wurden nur zum Teil in Anspruch genommen.

Hierzu stellt die BA fest: „Jedes Jahr laufen Millionen zwischen- und innerbetriebliche Arbeitsplatzwechsel, über eine Million Umzüge in andere Kreise, etwa eine Million Berufswechsel, Millionen von Wechseln des Wirtschaftszweiges, der Arbeitsaufgabe und der technischen Ausstattung. Knapp zwei Millionen Fälle von Fortbildung und Umschulung wurden bisher von der Bundesanstalt finanziert. Ein mehrfaches an beruflicher Erwachsenenbildung fand über diese Förderung hinaus statt. Es besteht die Gefahr, daß eine Fülle von arbeitsmarktpolitischen Einzelhilfen daher in den üblichen Arbeitsmarktbewegungen untergeht, ohne per Saldo erwünschte Zusatzeffekte zu haben.“⁵⁾

Dringend erforderlich ist eine Erfolgskontrolle derartiger Maßnahmen. Hierbei ist zu verhindern, daß Unternehmen tatsächlich oder vermeintlich leistungsschwächere Arbeitnehmer entlassen, um sie später mit Lohnkostenzuschüssen der BA wieder einzustellen. Die Wirksamkeit derartiger Maßnahmen, vor allem in Zeiten genereller Unterbeschäftigung, wird jedoch immer begrenzt bleiben, da ihre Inanspruchnahme von der generellen Absatz- und Beschäftigungssituation, mithin von der durch die Nachfrage bedingten Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen abhängt.

Berufliche Weiterbildung

Wie alle Untersuchungen über die Struktur der Arbeitslosen deutlich zeigen, nimmt das Risiko der Arbeitslosigkeit mit steigend qualifizierter Ausbildung ab. Dies zeigt die außerordentliche Bedeutung der beruflichen Weiterbildung bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die logische Folge wäre eine Verstärkung der Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Zeiten der hohen Arbeitslosigkeit. Über die Verringerung des Risikos der Arbeitslosigkeit durch bessere berufliche Qualifizierung hätten hierdurch folgende weitere Vorteile erreicht werden können:

— Die Zahl der Arbeitslosen wird abgebaut; anstelle der Zahlung von öffentlichen Mitteln für Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslo-

⁵⁾ Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 46.

senhilfe könnten die öffentlichen Mittel produktiver verwendet werden, indem sie zur Verbesserung der beruflichen Bildung und damit der Beschäftigungsmöglichkeiten des einzelnen Arbeitnehmers beitragen und das Qualifikationspotential in der Gesamtwirtschaft erhöhen.

— Die gesamt- und betriebswirtschaftlich sowie sozialpolitisch erforderliche Anpassung der beruflichen Qualifikationen der Arbeitnehmer an die weiterhin ständigen Veränderungen in den Beschäftigungsstrukturen würde erleichtert.

Es ist daher auch unter beschäftigungspolitischen Aspekten besonders problematisch, daß die berufliche Weiterbildung, die mit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) 1969 erheblich verbessert und verstärkt wurde, im Rahmen der Einsparungen des Haushaltsstrukturgesetzes Ende 1975 wieder beträchtlich eingeschränkt worden ist. Seit der Verabschiedung des AFG ist die Gesamtzahl der Teilnehmer an beruflicher Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung rapide angestiegen: von knapp 50 000 im Mai 1969 auf etwa 191 500 im Dezember 1975, wobei der größte Zuwachs der Teilnehmer zwischen 1969 und 1971 zu verzeichnen war. Nach der Verringerung des Unterhaltsgeldes sowie der Verschärfung der Zulassungsbedingungen im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes Ende 1975 ist die Anzahl der Teilnehmer an den von der BA geförderten beruflichen Bildungsprogrammen erheblich zurückgegangen: auf 109 376 Ende 1977. Entsprechend hat sich die Anzahl der Empfänger von Unterhaltsgeld bei Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Weiterbildung drastisch vermindert: vom 117 888 (1975) auf 64 081 (1977).

Die starke Verringerung der Teilnehmerzahlen bei der beruflichen Weiterbildung seit 1976 steht den Erfordernissen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit und ständiger Veränderungen der Beschäftigungsstrukturen entgegen. Wie die BA feststellt, ging die „Entlastungswirkung der Vollzeitmaßnahmen ... im Sinne einer Minderung der Arbeitslosenzahl ... deshalb 1976 auf 78 000 Personen zurück. 1977 trat erneut eine starke Abnahme der Entlastungswirkung ein“ (auf 56 000 Personen).

Wie Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) deutlich zeigen, sind die beschäftigungs- und arbeits-

marktpolitischen Ergebnisse der beruflichen Weiterbildung insgesamt positiv einzuschätzen⁷⁾.

— Die bei weitem überwiegende Mehrzahl der Weiterbildungsteilnehmer beenden die Ausbildung erfolgreich. Allerdings ist hierbei nach Bildungs- und Ausbildungsniveau der Teilnehmer zu unterscheiden. Zwischen 20 und 25 Prozent der Personen ohne Volksschulabschluß, ohne abgeschlossene Lehr- bzw. Anlernausbildung sowie ohne Berufsausbildung erreichten den Abschluß nicht.

— Von der generellen Behauptung einer Weiterbildung am Bedarf vorbei kann keine Rede sein: Eher umgekehrt ist die berufliche Verwertbarkeit der Weiterbildung außergewöhnlich hoch einzuschätzen. Zum Beispiel haben die Teilnehmer an Handwerkermeister- und Technikerlehrgängen, von denen vorher drei Viertel Arbeiter waren, zum überwiegenden Teil ihren beruflichen Status verbessern können. Besonders deutlich ist die berufliche Qualifizierung bei ehemals un- und angelernten Teilnehmern an Umschulungsmaßnahmen.

— Deutlich ist vor allem die Verbesserung der Wiedereingliederungschancen von Arbeitslosen nach erfolgreicher Teilnahme an derartigen Weiterbildungsmaßnahmen. Erfahrungsgemäß können etwa die Hälfte der Weiterbildungsteilnehmer innerhalb eines Jahres mit der Wiederbeschäftigung rechnen, jedoch nur etwa ein Drittel der Nicht-Teilnehmer.

— Von allen Personen, die zwischen dem 1. Juli 1975 und dem 30. September 1976 eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme abgeschlossen haben, waren Ende September 1976 nur 8 Prozent arbeitslos. Dabei betrug der Anteil der Arbeitslosen vor der Teilnahme an der Weiterbildung etwa ein Drittel. Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Einarbeitung sind in den seltensten Fällen nach Abschluß der Maßnahmen arbeitslos, Umschüler in gewerbliche Berufe in geringerem Umfang als in Angestelltenberufe. Weiterbildungsmaßnahmen in Tätigkeiten für die oder unterhalb der Facharbeiterebene tragen in besonderem Ausmaß zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei.

— Darüber hinaus zeigten die Ergebnisse dieser Untersuchungen, daß ein erhebliches Interesse der Arbeitslosen — auch der Schwervermittelbaren — an einer beruflichen Wei-

⁶⁾ Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, a. a. O., S. 89.

⁷⁾ Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, a. a. O., S. 91.

terbildung besteht. Hieraus ist die Schlußfolgerung zu ziehen, daß „auf vielen Qualifikationsebenen durchaus Möglichkeiten bestehen, um die Maßnahmen zur beruflichen Fortbildung oder Umschulung stark auszuweiten, und so einerseits die Wiedereingliederungschancen erheblich zu verbessern, andererseits den Arbeitsmarkt quantitativ und qualitativ zu entlasten“⁸⁾.

— Auch die Mitte 1978 veröffentlichte Infratest-Untersuchung zeigt deutlich die Notwendigkeit und hohe Bereitschaft der Arbeitslosen zur beruflichen Weiterbildung⁹⁾.

In den letzten Monaten ist offensichtlich wieder eine Zunahme der Teilnehmer an den von der BA geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zu beobachten. Danach sind die Eintritte in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen insgesamt zwischen dem 1. Halbjahr 1977 und dem 1. Halbjahr 1978 um etwa 30 Prozent gestiegen. Hervorzuheben ist hierbei vor allem, daß dieser Anstieg für Frauen beträchtlich höher ausgefallen ist als für Männer. Weibliche Arbeitnehmer waren von Anfang an bei den von der BA geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen bei weitem unterrepräsentiert. Bei einer Beurteilung des überdurchschnittlichen Anstiegs der Eintritte von Frauen in berufliche Weiterbildungsmaßnahmen ist allerdings deren niedriges Ausgangsniveau zu berücksichtigen.

Da die Verschärfung der Zugangsbedingungen sowie die Beschränkung des Unterhaltsgelds vor allem für arbeitsmarktpolitisch lediglich „zweckmäßige“ Aufstiegsfortbildung Arbeits-

lose, von Arbeitslosigkeit bedrohte, sowie gering qualifizierte Arbeitnehmer begünstigt, haben die Anteile dieser Personenkreise an den beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, an denen sie vorher bei weitem unterrepräsentiert waren, erheblich zugenommen.

Trotz besonderer Informations- und Beratungshilfen von seiten der BA im Rahmen ihres Aktionsprogramms „Berufliche Bildung und Beschäftigungslage“ konnten die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen, abgesehen von ihrem generell unzureichenden Volumen, bisher folgende besonders gefährdete Arbeitnehmergruppen keinesfalls in ausreichendem Maße erfassen:

- Jugendliche, die für eine Berufsausbildung nicht in Betracht kommen;
- Frauen, die erstmalig oder erneut in das Erwerbsleben eintreten wollen;
- ältere Arbeitnehmer, die einer dauerhaften beruflichen Eingliederung bedürfen;
- Angehörige bestimmter Teilarbeitsmärkte, die von strukturellen Ungleichgewichten des Arbeitsmarktes besonders betroffen sind.

Dringend erforderlich ist daher neben der Aufhebung der finanziellen und sonstigen Beschränkungen der Teilnahme an von der BA geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes von Ende 1975 die inhaltliche, zeitliche und regionale Anpassung der Weiterbildungsmaßnahmen an die besonderen Erfordernisse der bisher immer noch benachteiligten Personengruppen.

IV. Bewertung der Arbeitsmarktpolitik

Bei einer Bewertung dieser arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollen keinesfalls die Grenzen des Arbeitsförderungsgesetzes als rechtliche Grundlage für die Arbeitsmarktpolitik verkannt werden. Jedoch legt die Erfahrung in der seit 1974 anhaltenden Beschäftigungskrise den Schluß nahe, daß das verfügbare arbeitsmarktpolitische Instrumentarium nicht aus-

reichend entwickelt und genutzt wird, um den in den §§ 1 und 2 AFG niedergelegten Zielsetzungen hinreichend Rechnung zu tragen: die Erzielung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes sowie die ständige Verbesserung der Beschäftigungsstrukturen.

Geringer Stellenwert der Arbeitsmarktpolitik
Zunächst ist ein erhebliches Mißverhältnis des Volumens der direkt beschäftigungswirksamen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zu den nur indirekt beschäftigungsfördernden Maßnahmen der Konjunktur-, Struktur- und Finanzpolitik festzustellen.

— So erreichten die öffentlichen Konjunktur- und Infrastrukturprogramme in der Bundesrepublik vom Februar 1974 bis August 1975 — dem Höhepunkt der Wirtschaftsrezession —

⁸⁾ H. Hofbauer, Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen und ihre Beschäftigungschancen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1977, S. 469 ff.

⁹⁾ Motivation von Arbeitssuchenden, Hemmnisse für die Einstellung von Arbeitslosen, Effektivität von Vermittlung und Beratung, Fortbildungs- und Mobilitätsbereitschaft von Beschäftigten, Infratest Sozial- und Wirtschaftsforschung, Dr. W. Sörgel, im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, München, Juni 1978.

ein Volumen von 17 Mrd. DM. Nach Angaben des Bundesfinanzministers ist hierdurch eine zusätzliche Nachfrage nach Investitionsgütern von 30 Mrd. DM entstanden. Die davon ausgehenden Sekundäreffekte der Nachfrage- und Einkommenssteigerungen werden auf insgesamt 50 Mrd. DM beziffert. Dadurch sind pro Jahr etwa 235 000 Arbeitsplätze neu geschaffen bzw. gesichert worden¹⁰⁾.

— Für die Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur wurden in dem Zeitraum 1972—1976 öffentliche Hilfen für gewerbliche Investitionen von etwa 10 Mrd. DM pro Jahr zur Verfügung gestellt. Das hierdurch den Angaben der Unternehmen zufolge in den Anträgen auf öffentliche Unterstützung geschaffene bzw. gesicherte Angebot an Arbeitsplätzen wird für den gesamten Zeitraum mit etwa 460 000 angegeben¹¹⁾.

Nach Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung werden die Beschäftigungswirkungen des im Frühjahr 1977 verabschiedeten mittelfristigen öffentlichen Investitionsprogramms sowie aller 1977 beschlossenen Steuerentlastungsprogramme mit einer Nachfragewirkung von insgesamt 25 Mrd. DM 1978 auf zwischen 144 000 und 200 000 geschätzt¹²⁾.

— Für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen standen von 1975 bis einschließlich 1977 aus dem Haushalt der BA sowie aus beschäftigungspolitischen Programmen der Bundesregierung insgesamt nur etwa 2,6 Mrd. DM zur Verfügung. Nach Schätzungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wurden hierdurch etwa 190 000 Arbeitsplätze gesichert bzw. geschaffen.

Verlagerung der Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik

Die Schwerpunktsetzung bei den verfügbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumenten zeigt in der derzeitigen Beschäftigungskrise eine deutliche Verlagerung zurück zu den finanziellen Ausgleichsleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu Lasten der Maßnahmen einer aktiven vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik durch berufliche Qualifizie-

rungs- und Anpassungsmaßnahmen. Während diese Maßnahmen nach ihrer rechtlichen Aufwertung im AFG 1969 bis zur Verabschiedung des Haushaltsstrukturgesetzes Ende 1975 absolut wie auch relativ nach Leistungsempfängern und Ausgaben der BA beträchtlich zugenommen haben, sind sie seit 1976 erheblich eingeschränkt worden. Erst in jüngster Zeit nehmen sie wieder geringfügig zu.

Diese Verlagerungen in der Schwerpunktsetzung der Arbeitsmarktpolitik werden durch den verstärkten Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und den Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme zwar abgemildert, nicht jedoch grundsätzlich korrigiert.

Stark angestiegen sind sowohl absolut wie auch relativ die finanziellen Kompensationsleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Neben den Leistungen für Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Konkursausfallgeld gehört hierzu auch das Kurzarbeitergeld. Dies ist arbeitsmarktpolitisch allerdings anders zu bewerten als die zuvor genannten finanziellen Ausgleichsleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit. Durch den verstärkten Rückgriff auf das Instrument des Kurzarbeitergeldes kann zumindest für eine begrenzte Zeit Entlassung und Arbeitslosigkeit verhindert werden. Hält die Arbeitslosigkeit jedoch längere Zeit auf hohem Niveau an, wie dies in der Beschäftigungskrise seit 1974 der Fall ist, so kann auch das Instrument des Kurzarbeitergeldes nicht dauerhaft gegen notwendige Entlassungen schützen.

Im AFG sind die Vorschriften über das Kurzarbeitergeld im Rahmen der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen vor den Leistungen an Arbeitslose aufgenommen. Damit sollen Arbeitnehmer bei unvermeidbarem vorübergehendem Arbeits- bzw. Entgeltausfall nicht entlassen und damit arbeitslos werden. Den Betrieben sollen die eingearbeiteten Arbeitskräfte möglichst erhalten bleiben. Zu Beginn der Beschäftigungskrise 1974 und 1975 ist erheblicher Gebrauch von dem Instrument des Kurzarbeitergeldes gemacht worden, wobei die bis dahin nur in wenigen Ausnahmefällen bestehende Möglichkeit zur Ausweitung der Bezugsdauer von Kurzarbeitergeld auf maximal zwei Jahre erweitert wurde. Mit anhaltender Dauer der Arbeitslosigkeit ist die Bedeutung der Kurzarbeit jedoch wieder zurückgegangen.

Mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit geht jedoch auch der Anteil der Empfänger von

¹⁰⁾ Vgl. Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, a. a. O., S. 30.

¹¹⁾ 5. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Bundestagsdrucksache 7/4742, S. 8.

¹²⁾ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Gefahr steigender Arbeitslosigkeit durch die bisherigen Konjunkturprogramme nicht gebannt, in: DIW-Wochenbericht, Nr. 2/78 vom 12. 1. 1978.

Arbeitslosengeld erheblich zurück: von 706 680 im Jahre 1975 (bei einer Gesamtzahl der Arbeitslosen von 1 078 300) auf 615 325 im Jahre 1976 (Gesamtzahl der Arbeitslosen 1 060 336) und auf 557 271 im Jahre 1977 (Gesamtzahl der Arbeitslosen 1 029 995). Umgekehrt nahm die Anzahl der Empfänger von Arbeitslosenhilfe (bei Erschöpfung oder Nichtbestehen eines Anspruchs auf Arbeitslosengeld und Nachweis finanzieller Bedürftigkeit) zu: von 40 127 im Jahre 1974 auf 164 476 im Jahre 1976; sie ging jedoch im Jahre 1977 wieder leicht zurück auf 163 390. Demgemäß weist die Anzahl der Leistungsempfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe insgesamt eine rückläufige Tendenz auf. Darin kommt die zunehmende Erschöpfung des Anspruchs auf Arbeitslosengeld infolge des erheblichen Anstiegs der längerfristig Arbeitslosen (über ein Jahr) zum Ausdruck.

Neben dem Rückschritt bei einem wesentlichen Teilbereich der Maßnahmen der aktiven vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik ist mithin auch eine Einschränkung bei den finanziellen Ausgleichsleistungen festzustellen — sei es, daß Arbeitslose nach länger andauernder Arbeitslosigkeit auf die niedrigeren Leistungen der Arbeitslosenhilfe (58 Prozent des Nettoeinkommens gegenüber 68 Prozent des Nettoeinkommens beim Arbeitslosengeld) verwiesen werden, oder sei es, daß sie infolge mangelnder finanzieller Bedürftigkeit überhaupt keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung mehr erhalten.

Diese Schwerpunktverlagerung in der Arbeitsmarktpolitik ist vor dem Hintergrund der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit auch unter Kostenerwägungen nicht zu rechtfertigen: Wie Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zeigen, betragen die Aufwendungen der BA für jeden arbeitslosen Empfänger von Unterstützungsleistungen aus der Arbeitslosenversicherung im Jahr durchschnittlich etwa 12 700 DM (1977). Hinzurechnen sind noch zwischen 6 000 und 7 000 DM an Ausfällen von Beiträgen direkter und indirekter Steuern sowie zum Sozialversicherungssystem. Nicht einbezogen in diese Rechnung sind die individuellen und gesamtwirtschaftlichen Einkommenseinbußen: für Empfänger von Arbeitslosengeld 32 Prozent, für Empfänger von Arbeitslosenhilfe 42 Prozent sowie der gesamte Einkommensausfall für die zunehmende Anzahl jener Arbeitslosen, die infolge langfristiger Arbeitslosigkeit überhaupt keine Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung geltend machen können.

Die Aufwendungen der BA für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind nicht viel höher als für Leistungen der Arbeitslosenunterstützung. Für die Förderung der beruflichen Umschulung und Fortbildung entstehen der BA durchschnittliche Kosten für Unterhaltsgeld und Zuschüsse von etwa 18 000 DM pro Person und Jahr. Die Schätzungen der Kosten für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen schwanken zwischen 20 000 und 29 000 DM pro Jahr und gefördertem Arbeitnehmer — je nach der Arbeitsintensität der Projekte, die erfahrungsgemäß im Baubereich erheblich niedriger ist als im Büro- und Verwaltungsbereich sowie bei den sozialen Diensten. Bei einer Bewertung dieser Kosten und deren Vergleich mit den Kosten für die Arbeitslosigkeit sind auch die gesamtwirtschaftlichen Nachfragewirkungen der gesicherten bzw. verbesserten Einkommen nach erfolgreicher beruflicher Weiterbildung oder Wiedereingliederung in den Arbeitsprozeß zu berücksichtigen.

Verschärfung der ‚zumutbaren‘ Tätigkeit für Arbeitslose

Einen weiteren erheblichen Rückschritt in der Arbeitsmarktpolitik bedeutet die Verschärfung der Bedingungen für die ‚Zumutbarkeit‘ der von Arbeitslosen anzunehmenden Beschäftigung — mit der drohenden Sperrung des Arbeitslosengeldes bei Ablehnung einer vom Arbeitsamt zugewiesenen Tätigkeit. Dies wurde ebenfalls durch das Ende 1975 verabschiedete Haushaltsstrukturgesetz in das AFG eingefügt (§ 103 1 a AFG). Danach können dem Arbeitslosen Beschäftigungen zugewiesen werden, die

— nicht der bisherigen Tätigkeit des Arbeitslosen entsprechen und nach der Rechtsprechung auch einen beruflichen Abstieg bedeuten können;

— einen weiteren Weg vom Wohnort des Arbeitslosen erfordern, wobei nicht nur Tagespendeln, sondern Wochenpendeln und in Einzelfällen auch die Notwendigkeit zu einem Umzug eingeschlossen sind;

— ungünstigere Arbeitsbedingungen insbesondere hinsichtlich der Entlohnung sowie der Arbeitszeit aufweisen.

Diese Bedingungen für die ‚Zumutbarkeit‘ einer vom Arbeitslosen anzunehmenden Beschäftigung wurden in einer im August 1978 von der BA an die Arbeitsämter zur einheitli-

¹³⁾ Vgl. Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, a. a. O., S. 35 ff.

chen Anwendung dieser Vorschriften herausgegebenen Dienstanweisung weiter verschärft. Dieser Runderlaß der BA ist in der Öffentlichkeit auf erhebliche Kritik gestoßen, vor allem die darin festgeschriebene Möglichkeit einer beruflichen Herabstufung ohne Begrenzung nach unten, wenn sich die Bemühungen der Arbeitsämter um eine Vermittlung in eine Tätigkeit auf gleichem Qualifikationsniveau der bisherigen Beschäftigung des Arbeitslosen nach grundsätzlich längstens sechs Monaten als erfolglos erweisen; sowie der Zwang zu einem Umzug zur Aufnahme einer Dauerbeschäftigung an einem anderen Ort, wenn der Arbeitslose in der Nähe seines bisherigen Wohnortes innerhalb eines Jahres nicht vermittelt werden kann, wobei Ausnahmen nur unter sehr beschränkten Bedingungen zugelassen werden.

Diese Verschärfung der ‚Zumutbarkeit‘ ist ein weiterer Schritt zur Rückentwicklung der Arbeitsmarktpolitik: Hiermit wird nicht nur den 1969 eingeleiteten Bemühungen zur Verhütung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung durch vorbeugende berufliche Qualifizierung und Anpassung sowie den Zielsetzungen einer aktiven Sanierung strukturschwacher Gebiete im Rahmen der Regionalpolitik entgegengewirkt. Darüber hinaus kann eine Einschränkung der finanziellen Ausgleichsleistungen für Arbeitslose eingeleitet werden. Dies widerspricht elementaren sozialpolitischen Grundsätzen, denen zufolge denjenigen, die durch nicht von ihnen zu verantwortende wirtschaftliche Bedingungen ihren Arbeitsplatz verloren haben, wenigstens ein Mindestmaß an finanzieller Sicherheit zu gewährleisten ist. Darüber hinaus haben Arbeitslose durch ihre eigenen Beitragszahlungen in das System der Arbeitslosenversicherung ihre Ansprüche auf Unterstützungsleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit rechtmäßig erworben. Zudem ist

es eine in Theorie und Praxis anerkannte und bekannte Tatsache, daß die Arbeitslosenversicherung zu den finanzpolitischen Stabilisatoren gehört: In Zeiten der Vollbeschäftigung werden Einkommensbestandteile (Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) abgeschöpft, die bei Unterbeschäftigung in Form von Arbeitslosenunterstützung die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erhöhen.

Insgesamt bedeutet diese Verschärfung der ‚Zumutbarkeit‘ bei Aufnahme einer Tätigkeit für Arbeitslose eine Fortsetzung der in der Öffentlichkeit hochgespielten Kampagne zur Diffamierung der Arbeitslosen. Gemäß den grundlegenden Gedankengängen der neoklassischen Wirtschaftstheorien werden danach die Ursachen für die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in den angeblich zu hohen Kosten und Ansprüchen des ‚Faktors Arbeit‘ — mithin bei den Arbeitslosen selbst — gesehen.

Entsprechend gilt als Patentrezept zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung die Senkung der Arbeitskosten. In diese Richtung zielen nicht nur die unablässigen Appelle vonseiten der Arbeitgeber und ihnen nahestehenden Wissenschaftlern nach Mäßigung bei den Lohnforderungen. In diesen Zusammenhang gehören gleichermaßen die unüberhörbaren Anschuldigungen, Arbeitslose zögen es vor, Arbeitslosenunterstützung zu beziehen, anstelle sich ernsthaft um die Aufnahme einer neuen Beschäftigung zu bemühen. Diese Art der Diffamierung wird auf wissenschaftlicher und politischer Ebene in verschiedenen Varianten vertreten — für Arbeitslose insgesamt sowie insbesondere für benachteiligte Arbeitnehmergruppen, vor allem im Hinblick auf Jugendliche, Frauen, Ältere. Im Rahmen dieses Beitrags ist es nicht möglich, die hierzu bestehenden Argumente und Gegenargumente aufzuführen. Dies ist bereits an verschiedenen anderen Stellen ausführlich geschehen ¹⁴⁾.

V. Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik

Diese gefährlichen Entwicklungstendenzen in der Arbeitsmarktpolitik müssen umgehend aufgehalten und umgekehrt werden, soll die Arbeitsmarktpolitik ihrem Auftrag, wie er in den Zielen des AFG festgelegt ist, gerecht werden. Einen Ansatzpunkt hierfür bieten die Ergebnisse der im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung durchgeführten Untersuchung über die ‚Motivation von Arbeitssuchenden, Hemmnisse für die Einstellung von Arbeitslosen, Effektivität von

Vermittlung und Beratung, Fortbildungs- und Mobilitätsbereitschaft von Beschäftigten‘ ¹⁵⁾.

¹⁴⁾ Vgl. G. Bäcker, U. Engelen-Kefer, H. Seifert, Beschäftigungskrise im Blickfeld neoklassischer Modelltheorien. Kritische Bemerkungen zu der Untersuchung von R. Soltwedel und D. Spinanger: „Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten“ und alternative Erklärungssätze, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4, 1977, S. 506 ff.

¹⁵⁾ Motivation von Arbeitssuchenden, Hemmnisse für die Einstellung von Arbeitslosen, Effektivität

In dieser von Infratest durchgeführten Untersuchung werden die o. a. Vorurteile gegen die Arbeitslosen deutlich widerlegt. Zudem werden wesentliche Schwachstellen der Arbeitsmarktpolitik deutlich gemacht, die Ansatzpunkte für die dringend erforderliche Trendumkehr in der Arbeitsmarktpolitik aufzeigen. Hervorzuheben sind hierbei insbesondere:

— Das Kernproblem der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit liegt in dem generellen Defizit an Arbeitsplätzen, zu dessen Behebung die Arbeitsmarktpolitik durch Verbesserung und Erweiterung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen beitragen sollte.

— Wesentliche Mängel bestehen bei der Arbeitsvermittlung, wobei vor allem auf die unzureichenden Informationen der Arbeitsvermittler über Zahl und Qualität offener Stellen sowie verfügbarer Ausbildungsplätze hingewiesen wird. Darüber hinaus stellt die Untersuchung fest, daß teilweise erhebliche Vorurteile bei Personalleitern gegenüber der Einstellung der vom Arbeitsamt zugewiesenen Arbeitslosen bestehen. Erforderlich ist daher eine bessere Information und Kooperation zwischen Arbeitsvermittler und Unternehmen. Die Arbeitsvermittler müssen daher ihre Außendiensttätigkeit — mithin die direkten Kontakte mit den Unternehmen — erheblich ausweiten. Dabei kommt es nicht nur darauf an, die Arbeitslosen zu mehr Flexibilität bei der Annahme verfügbarer Tätigkeiten zu veranlassen. Auch umgekehrt sind die Vorurteile in den Unternehmen gegenüber Arbeitslosen abzubauen und die Arbeitsmöglichkeiten stärker an die Erfordernisse der verfügbaren Arbeitskräfte anzupassen. Dies gilt vor allem für die Wiedereingliederung der zunehmend von langanhaltender Arbeitslosigkeit betroffenen Problemgruppen: Frauen, Ältere und Behinderte. Nur wenn auch von seiten der Unternehmen bei der Gestaltung von Arbeitsplätzen, Arbeitsanforderungen und Arbeitszeit größere Anpassungsbereitschaft aufgewiesen wird, kann die ständige Verschlechterung in der Struktur der Arbeitslosen und damit die Ver-

von Vermittlung und Beratung, Fortbildungs- und Mobilitätsbereitschaft von Beschäftigten, a. a. O.

¹⁶⁾ Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, DGB, Düsseldorf, Juli 1977.

ringerung der Chancen zur beruflichen Wiedereingliederung dieser Personengruppen aufgehalten und zu einem nachhaltigen Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen werden.

— Eindeutig zeigen die Ergebnisse dieser Studie die Notwendigkeit zu einer Ausweitung und Verbesserung der beruflichen Qualifizierungs- und Anpassungsmaßnahmen. Notwendig ist es daher, die diesbezüglichen Beschränkungen hinsichtlich der Zulassungsbedingungen sowie der Unterhaltsgeldleistungen im Rahmen des Haushaltsstrukturgesetzes Ende 1975 umgehend rückgängig zu machen: Darüber hinaus sind diese Maßnahmen stärker auf die Erfordernisse der arbeitsmarktpolitischen Problemgruppen anzupassen. Hierzu könnten sich zusätzliche Leistungen der Arbeitsämter zur besseren Information der Arbeitslosen über mögliche Weiterbildungsangebote sowie Vorbereitungsmaßnahmen zur Erleichterung der Teilnahme an derartigen Weiterbildungsprogrammen als nützlich erweisen. Hierbei ist jedoch zu verhindern, daß durch derartige Informations- und Vorbereitungsmaßnahmen nicht lediglich Druck auf Arbeitslose zur Annahme und Anpassung an eine minder qualifizierte Tätigkeit ausgeübt wird sowie erforderliche Mindestqualitätsstandards der Weiterbildungsprogramme nicht eingehalten werden.

Eine derartige Verbesserung der Arbeitsmarktpolitik wird jedoch in ihrer Wirksamkeit beim Abbau der hohen Arbeitslosigkeit eng begrenzt sein, wenn sie nicht durch eine gleichgerichtete Neuorientierung in den übrigen beschäftigungswirksamen Maßnahmenbereichen¹⁶⁾ ergänzt wird. Erforderlich hierzu ist vor allem

— die Schaffung von Arbeitsplätzen im Rahmen der globalen und strukturellen Wirtschaftspolitik sowie der Finanzpolitik;

— die Berücksichtigung der beschäftigungspolitischen Erfordernisse bei der Unternehmenspolitik und hier wiederum vor allem bei den Entscheidungen über Rationalisierung und Produktivitätssteigerungen;

— die Nutzung eines Teils der Produktivitätsfortschritte zur Humanisierung des Arbeitslebens durch Verkürzung der Lebens-, Jahres-, Wochen- und Tagesarbeitszeit.

Soziale Sicherung zwischen Anpassung und Strukturreform

Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland wird in der ganzen Welt als eines der umfassendsten und tragfähigsten Systeme zur Sozialen Sicherung angesehen. Grundidee dieser Sozialen Sicherung ist die Vorstellung, daß jedermann auch dann noch ein *menschenwürdiges Leben* führen können soll, wenn er durch Alter, Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit nicht mehr selbst in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Staatliche Renten-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherung erfassen in Verbindung mit Kindergeld und Wohngeld nahezu jeden denkbaren Fall sozialer Not. Daneben bestehen — teils alternativ, teils ergänzend — zahlreiche private Versicherungen. Reicht dies alles nicht aus, so hat schließlich jeder Hilfebedürftige immer noch einen Anspruch auf Sozialhilfe¹⁾. Damit findet die staatsbürgerliche Solidarität in unserem sozialen Gemeinwesen ihren höchsten Ausdruck²⁾.

Breite Bevölkerungsschichten sind somit gegenüber den *Lebensrisiken*, die alle treffen können, in hohem Maße gesichert³⁾. Haben wir damit nun endlich den Zeitpunkt erreicht, in dem wir die „Früchte der Industrialisierung“ ernten können?⁴⁾ Ist damit nach einer Phase menschenfeindlicher, wirtschaftlicher und technologischer Entwicklung das „Zeitalter der Menschenwürde“ angebrochen? Und wenn dies so ist, wie lange werden wir uns noch ein solch kostspieliges „soziales Netz“ leisten können? Auf der anderen Seite: Wird unser Sozialleistungssystem zur „sozialen Hängematte“, in der sich immer mehr Arbeitsunwillige ausruhen, für die dann immer

1) § 4 Abs. 1 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 13. 12. 1976 (BGBl. I S. 289).

2) Vgl. Harry Rohwer-Kahlmann, Grundgesetzlicher Eigentumsschutz für Sozialleistungen auch in der Rezession, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 48/75, S. 13 ff.

3) So der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Walter Arendt, im Vorwort zu der von ihm herausgegebenen „Übersicht über die soziale Sicherung“, Bonn 1975⁹, S. 5.

4) Wilfried Schreiber, Um die soziale Sicherheit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 48/73, S. 3 ff. (3).

INHALT

- I. Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik
 1. Ursprung und Tendenzen der Sozialpolitik
 - a) Sozialpolitische Theoriebildung
 - b) Staatliche Rationalisierungsmaßnahmen
 - c) Präventive Sozialpolitik
 2. Sozialpolitik und Wirtschaftswachstum
 3. Befriedungsfunktion der Sozialpolitik
 - a) Innenpolitische Stabilität
 - b) Sozialbefriedende Reformen
 4. Anspruch auf soziale Sicherheit
 - a) Grundgesetzlicher Eigentumsschutz
 - b) Soziale Sicherung und Sozialausgleich
- II. Das System der Sozialen Sicherung
 1. Die Rentenversicherung
 - a) Vollrente und Rentendynamisierung
 - b) Flexible Altersgrenze und Versorgungsausgleich
 2. Die Krankenversicherung
 - a) Familienhilfe und Lohnfortzahlung
 - b) Gesundheitsvorsorge und Behindertenversicherung
 3. Die Unfallversicherung
 4. Die Arbeitsförderung
 5. Die Soziale Entschädigung
 6. Die Sozialhilfe
 - a) Von der Fürsorge zur Sozialhilfe
 - b) Hilfe zum Lebensunterhalt und individuelle Hilfe
- III. Strukturprobleme des Sozialleistungssystems
 1. Sanierung der Renten
 2. Dämpfung der Krankenversicherungskosten
 3. Begrenzung der Sozialhilfelasen
 4. Schlußbemerkung

weniger Berufstätige finanziell aufkommen müssen? Die *Kontroverse* um Umfang und Inhalt der Sozialen Sicherung wird nicht mehr länger nur zwischen Regierung und Opposition und innerhalb der politischen Parteien

ausgetragen, sondern sie reicht tief in den Bereich der Gewerkschaften und Verbände hinein und erfaßt allmählich auch die Bevölkerung selbst.

Angesichts einer unverändert hohen Zahl von Arbeitslosen in der Bundesrepublik und der Existenz wirtschaftlicher und sozialer Not nicht nur in den Randgruppen der Bevölkerung⁵⁾ muß die Lückenlosigkeit des „sozialen Netzes“ skeptisch beurteilt werden. Der optimistische Eindruck, das staatliche Sozialleistungssystem brauche nur durch Gewährung neuer Leistungen oder durch die Einbeziehung weiterer Gruppen der Bevölkerung weiterentwickelt zu werden, erscheint rückblick-

kend als Ausdruck einer Euphorie des ungehemmten Wirtschaftswachstums. Dieser Eindruck mußte sich schon deshalb als falsch erweisen, weil das System der Sozialen Sicherung weder organisch gewachsen ist⁶⁾ noch der Sozialpolitik der verschiedenen Bundesregierungen ein erkennbar einheitliches und konsequentes Konzept zugrunde gelegen hat. Zwar mangelte es nicht an weitreichenden sozialreformerischen Vorstellungen⁷⁾. Aber gerade die Sozialpolitik ist über das im Rahmen der praktischen Politik übliche (und notwendige) Maß an Kompromissen und Rücksichtnahmen auf Sonderinteressen hinaus durch „Wahlgeschenke“ und andere sachfremde Motive bestimmt worden.

I. Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik

1. Ursprung und Tendenzen der Sozialpolitik

Sozialpolitik ist vom Ursprung her kein systematischer, sondern ein *historischer Begriff*, der sich aus drei gänzlich heterogenen, also in sich widersprüchlichen Entwicklungslinien herleiten läßt⁸⁾. Eine dieser Linien ergibt sich aus den Besonderheiten des (früh-)kapitalistischen Wirtschaftssystems. Die Verelendung großer Teile der Bevölkerung im Gefolge der Industrialisierung sowie die unmenschlichen Lebensbedingungen der Arbeiter und ihrer Familien wurden allmählich zu einer Bedrohung für die innere Stabilität des staatlichen und gesellschaftlichen Systems. Eine Sozialpolitik, die zumindest versuchte, die durch Arbeitslosigkeit, Alter, Krankheit und Invalidität verursachte Not zu lindern, war daher nicht nur Folge, sondern auch Voraussetzung der wirtschaftlichen Entwicklung. Dieser Komplex wird heute insgesamt zum Begriff der *Sozialversicherung* zusammengefaßt. Ein weiteres Ursprungsgebiet bilden die Entschädigungsleistungen nach politischen Katastrophen (Kriegen etc.), die zu Ansprüchen an das Sozialprodukt führten. Dieses Ge-

biet umfaßt den Bereich der *Sozialen Entschädigung*. Ein dritter Entwicklungsstrang ist schließlich die Armenfürsorge, aus der die heutige *Sozialhilfe* entstanden ist.

a) Sozialpolitische Theoriebildung

Angesichts der Heterogenität der Entwicklungslinien verwundert es kaum, daß es eine allgemein anerkannte *Lehre von der Sozialpolitik* nicht gibt⁹⁾. Es lassen sich lediglich — einander z. T. widersprechende — soziologische, politikwissenschaftliche, juristische und wirtschaftswissenschaftliche Ansätze zu ihrer theoretischen Behandlung erkennen. Dabei stehen je nach Standort des Autors und Zeitpunkt der Erörterung Umfang, Ziele, Mittel, Träger, Funktionen oder auch Ursachen und Wirkungen im Vordergrund¹⁰⁾. Den stärksten Einfluß auf die *sozialpolitische Theoriebildung* haben zweifellos die Wirtschaftswissenschaften ausgeübt¹¹⁾. Das liegt nicht zu-

⁵⁾ Heiner Geißler, *Die neue soziale Frage*, Freiburg i. Br. 1976; Wolfgang Müller, *Armut in der Wohlstandsgesellschaft*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1969, S. 164 ff.

⁶⁾ Vgl. Gerhard W. Brück/Harald Eichner, *Perspektiven der Sozialpolitik*, Göttingen 1974, S. 1.

⁷⁾ Axel Murswiek, *Reformen der sozialen Sicherung*, in: *Sozialwissenschaftliche Informationen für Unterricht und Studium (SOWI)*, 1978, S. 7 ff. (8).

⁸⁾ Christian von Ferber, *Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft*, Hamburg 1967, S. 26, 33 ff.

⁹⁾ Vgl. Bernhard Badura/Peter Gross, *Sozialpolitische Perspektiven*, München 1976, S. 152 ff.

¹⁰⁾ Bernhard Külp/Wilfried Schreiber (Hrsg.), *Soziale Sicherheit*, Köln/Berlin 1971, Einleitung, S. 11 ff.; Badura/Gross, S. 30 ff.; Ingeborg Nahnsen, *Der systematische Ort der Sozialpolitik in den Sozialwissenschaften*, in: Külp/Schreiber, S. 94 ff.

¹¹⁾ Siehe hierzu: Peter Gross/Bernhard Badura, *Sozialpolitik und soziale Dienste: Entwurf einer Theorie personenbezogener Dienstleistungen*, in: Christian v. Ferber/Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), *Soziologie und Sozialpolitik*, Opladen 1977, S. 361 ff. (361), unter Berufung auf Walter Weddingen (*Erdrutsch in der Wissenschaft Sozialpolitik?*, in: *Schmollers Jahrbuch*, 1967, S. 417 ff. 419), und Elisabeth Liefmann-Keil, *Ökonomische Theorie der Sozialpolitik*, Berlin (usw.) 1961, sowie neuestens:

letzt an der engen Verknüpfung von Sozialpolitik und Wirtschaftsordnung, die in dem Prinzip der „sozialen Marktwirtschaft“¹²⁾ zum Ausdruck kommt. Vor allem aber hat sich die sozialpolitische Praxis stets auf einkommenspolitische Maßnahmen und deren ökonomische Konsequenzen konzentriert. Adressat der Sozialpolitik war der zeitweilig erwerbsunfähige Arbeitnehmer¹³⁾.

Die ökonomische Sicht der Sozialpolitik spielt daher in der wissenschaftlichen Diskussion eine besondere Rolle. Die Wirtschaftswissenschaften selbst haben sich freilich von der ausschließlich einkommenspolitischen Betrachtungsweise abgewandt, nachdem sie diese als zu einseitig erkannt hatten. Eine neuere Forschungsrichtung nimmt daher eine (theoriebezogene) Zweiteilung vor, die zugleich verschiedene (praktische) Gegenstandsbereiche markiert. Der Theorie der gesellschaftlich bedingten Entstehung und Entwicklung sozialpolitischer *Bedürfnisse* wird eine Theorie der Produktion sozialpolitischer *Güter und Dienstleistungen* gegenübergestellt¹⁴⁾. Diese Differenzierung wurde auch von der neuen soziologischen Forschung aufgegriffen, die in ähnlicher Weise zwischen einkommenspolitischen Maßnahmen auf der einen Seite und sozialen Dienstleistungen auf der anderen Seite unterscheidet¹⁵⁾.

b) Staatliche Rationalisierungsmaßnahmen

Die *Soziale Sicherung* gehört gleichermaßen zu beiden Gegenstandsbereichen, umgreift diese aber bei weitem nicht vollständig. Vielmehr sind zur Gruppe der sozialpolitischen Bedürfnisse z. B. auch die Probleme der betrieblichen Mitbestimmung zu rechnen, während der Komplex der sozialpolitischen Güter- und Dienstleistungen die gesamte soziale

Infrastruktur umfaßt und damit — je nach Definition¹⁶⁾ — auch die Bildungs- und Kulturpolitik. Im Verhältnis der beiden Gegenstandsbereiche zueinander ist als genereller Trend zu beobachten, daß im gesamten Sozialleistungssystem allmählich die Geldleistungen zugunsten kollektiv vorgehaltener und erbrachter Sachleistungen zurückgehen¹⁷⁾, worunter auch der Ausbau der Sozialinfrastruktur zu verstehen ist. Kaufkraft-Übertragungen werden also zumindest teilweise durch anstattliche Verhältnisse der Beratung, Betreuung, Pflege, Heilung, Resozialisierung etc. ersetzt. Auf diesem Wege wird ein kombinierter *Steuerungs- und Einsparungseffekt* erzielt, da nicht nur generell die angebotenen Leistungen auf dem freien Markt teurer bezahlt werden müßten, sondern zugleich auch eine wirkungsvollere Kontrolle der Verwendung von Sozialeinkommen ermöglicht wird¹⁸⁾.

Effizienzsteigernd wirken aber auch andere staatliche *Rationalisierungsmaßnahmen*, durch die freilich das ursprüngliche Verhältnis der drei Grundprinzipien des Sozialleistungssystems: Versicherungs-, Versorgungs- und Fürsorgemaxime gegeneinander verschoben wird. Durch den Übergang vom Kausal- zum Finalprinzip, bei dem nicht mehr die Ursache des Schadens, sondern seine optimale Beseitigung bzw. Linderung im Vordergrund steht, tritt die Versicherungsmaxime¹⁹⁾ zugunsten der Versorgungsmaxime zurück. Dies ist z. B. immer dann der Fall, wenn der Staat sich durch Bundeszuschüsse oder -erstattun-

Martin Pfaff/Hubert Voigtländer (Hrsg.), *Sozialpolitik im Wandel. Von der selektiven zur integrierten Sozialpolitik*, Bonn 1978.

¹²⁾ Alfred Müller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*, in: *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, Bd. 9, Stuttgart (usw.) 1956, S. 390 ff.

¹³⁾ v. Ferber, *Sozialpolitik*, S. 35; vgl. Hans F. Zacher, *Der Sozialstaat als Prozeß*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 1978, S. 15 ff. (24).

¹⁴⁾ Hans Peter Widmaier, *Sozialpolitik im Wohlfahrtsstaat*, Reinbek 1976, S. 15 ff.

¹⁵⁾ Vgl. Gross/Badura, S. 362; demgegenüber rechnet Frank Pilz (*Das sozialstaatliche System der Bundesrepublik Deutschland*, München 1978, S. 80) die Bereitstellung sozialer Infrastruktureinrichtungen nicht der Sozialpolitik, sondern der (allgemeinen) Gesellschaftspolitik zu.

¹⁶⁾ Vgl. Reimut Jochimsen/Knut Gutstafsson, *Infrastruktur. Grundlage der marktwirtschaftlichen Entwicklung*, in: Udo Ernst Simonis (Hrsg.), *Infrastruktur*, Gütersloh 1977, S. 16 ff.

¹⁷⁾ Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), *Sozialbericht '78*, Bonn 1978, S. 70 ff.; *Sozialbericht '76*, S. 262 f. Der Anteil der Sach- und Dienstleistungen hat sich in den letzten zehn Jahren etwa verdoppelt; vgl. Gross/Badura, S. 362 ff.; Brück/Eichner, S. 3; Murswieck, S. 9. Darüber hinaus ist zu beobachten, daß auch die Einkommensleistungen in zunehmendem Maße institutionen- und steuerungssteuert sind; vgl. Gross/Badura, S. 362 ff.; Badura/Gross, S. 49 f.; Florian Tennstedt, *Zur Okonomisierung und Verrechtlichung der Sozialpolitik*, in: Axel Murswieck (Hrsg.), *Staatliche Politik im Sozialsektor*, München 1976, S. 139 ff. (150 f.).

¹⁸⁾ Gero Lenhardt/Claus Offe, *Staatstheorie und Sozialpolitik. Politisch-soziologische Erklärungsansätze für Funktionen und Innovationsprozesse der Sozialpolitik*, in: v. Ferber/Kaufmann, S. 98 ff. (120 ff.).

¹⁹⁾ Zum Versicherungsprinzip: Hans Braun, *Soziale Sicherung. System und Funktion*, Stuttgart (usw.) 1973², S. 40 ff.

gen an der Finanzierung der Aufgaben der Sozialversicherungsträger beteiligt²⁰). Das Versorgungsprinzip verstärkt im Gegensatz zu Versicherungs- und Fürsorgemaxime den *Umverteilungseffekt* im Sozialleistungssystem²¹), denn für gleiche Sachleistungen werden nach dem Einkommen gestufte Beiträge erhoben.

c) Präventive Sozialpolitik

Damit wandelt sich der Charakter der Sozialleistungen von der Statussicherung zur *Grundsicherung*²²). Während diese seit jeher für die gesetzliche Krankenversicherung kennzeichnend war, bei der für unterschiedliche Versicherungsbeiträge qualitativ gleiche Leistungen gewährt werden, sind neuere Beispiele hierfür die einkommensunabhängigen Zahlungen im Familienlastenausgleich²³) (z. B. Kindergeld) und die Aufnahme neuer Personenkreise in die Rentenversicherung, bei denen nicht sicher ist, ob sie noch mit einer einkommensgerechten Alterssicherung (Statussicherung) rechnen können. Gleichzeitig weist der Staat den Versichertengemeinschaften dadurch den Status von *Versorgungsträgern* zu, indem er diesen zu seiner Entlastung zunehmend öffentliche Aufgaben aufbürdet. Hierzu gehört etwa die Öffnung der Rentenversicherung für Selbständige und Hausfrauen, die Übernahme vorsorge- und familienpolitischer Leistungen durch die gesetzliche Krankenversicherung sowie die Durchführung berufs- und arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch die Arbeitslosenversicherung.

Das Versicherungsprinzip verliert aber auch gegenüber dem Fürsorgeprinzip an Boden, wie sich etwa bei der Übernahme der Rehabilitationsleistungen durch die gesetzliche Krankenversicherung zeigt²⁴). Den gleichen Effekt hat ein weiteres staatliches Rationalisierungsschema, das die Effizienzsteigerung der Sozialpolitik durch Verstärkung vorbeu-

gender Maßnahmen zum Ziel hat. Eine solche *präventive Sozialpolitik* findet sich in Ansätzen nicht nur im Gesundheitssektor, z. B. bei vorbeugenden Reihenuntersuchungen, sondern gleichermaßen auch in der Bildungspolitik (Vorschulerziehung etc.) und im Bereich des Arbeitsschutzes etwa unter dem Motto „Humanisierung der Arbeit“. Das Interesse des Staates liegt hierbei in einem möglichst frühen und damit kostengünstigen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel²⁵). Da der Umfang der beispielsweise für medizinische Vorsorgemaßnahmen verfügbaren Finanzmittel nicht zuletzt von der Entwicklung der Kosten durch Arzthonorare und Krankenhauspflegesätze abhängt, stellt das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz einen wichtigen Schritt in diese Richtung dar²⁶).

2. Sozialpolitik und Wirtschaftswachstum

Jede Neuordnung des Sozialleistungssystems wird allerdings durch zwei *Tatsachen* erheblich erschwert. Zum einen ist die Sozialpolitik heute das zentrale Thema der Gesellschafts- und damit der Innenpolitik²⁷). Von ihr gehen die stärksten Umverteilungswirkungen aus, so daß sozialpolitische Maßnahmen nahezu jedermann in seinen persönlichen Lebensverhältnissen betreffen. Das bedeutet aber auch, daß sich sowohl die Regierungs- wie die Oppositionsparteien mit Rücksicht auf die in der Bundesrepublik stets unmittelbar bevorstehenden Landtags- oder Bundestagswahlen kaum zu unpopulären Maßnahmen entschließen werden. Ohne einschneidende Eingriffe in die Privilegien bestimmter Gruppen (wie z. B. Beamte und Bauern) läßt sich aber eine Revision des Gesamtkomplexes „soziale Sicherheit“ nicht durchführen. Zum anderen haben einmal gewährte Vergünstigungen die Tendenz, auch dann noch bestehenzubleiben, wenn der Grund für die Leistung längst entfallen ist. Sie pflegen dann als vermeintlicher „sozialer Besitzstand“ von den Begünstigten

²⁰) Beispiel hierfür ist das Rehabilitationsangleichungsgesetz von 1974 sowie das Gesetz über die Sozialversicherung Behinderter. Zur Entwicklung der Zuweisungen aus öffentlichen Mitteln: Sozialbericht '78, S. 136 f. (insbesondere Ziff. 217).

²¹) Gerhard W. Brück, *Allgemeine Sozialpolitik*, Köln 1977, S. 51 ff.

²²) Vgl. Brück/Eichner, S. 3 f.; Hans Ryffel, *Soziale Sicherheit in der modernen Gesellschaft. Strukturen und Maßstäbe*, in: *Der Staat*, 1970, S. 1 ff. (5 f.).

²³) Zur Entwicklung des Familienlastenausgleichs bis 1973: Schreiber, 1973, S. 13 ff.

²⁴) Brück/Eichner, S. 2 f.

²⁵) Lenhard/Offe, S. 120.

²⁶) Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz — KVKG) v. 27. 6. 1977 (BGBl. I S. 1069); hierzu: Sozialbericht '78, S. 26 ff.

²⁷) Vgl. Pilz, S. 119 ff.; Viola Gräfin Bethusy-Huc, *Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Tübingen 1976², S. 21 ff.; Ludwig Neundörfer, *Soziale Sicherheit — Teil der Gesellschaftspolitik*, in: Franz Greiß/Philipp Herder-Dorneich/Wilhelm Weber (Hrsg.), *Der Mensch im sozio-ökonomischen Prozeß*, Berlin 1969, S. 245 ff.

und ihren Organisationen erbittert verteidigt zu werden. Jede Regierung muß also bei einer Revision des Bestehenden mit dem heftigen Widerstand der Betroffenen-Verbände rechnen.

Geht man aber davon aus, daß bereits bestehende Sozialleistungen auch dann nicht angetastet werden, wenn die ursprünglich zugrunde liegende sozialpolitische Zielsetzung längst erreicht oder aber inzwischen überholt ist, dann verengt sich der Spielraum der Sozialpolitik erheblich. Reformen lassen sich nur noch mit zusätzlichen Geldmitteln durchführen. Damit wird besonders in Zeiten stagnierenden Wirtschaftswachstums das *Dilemma der Sozialpolitik* sichtbar, nämlich die enge Verknüpfung mit der ökonomischen Entwicklung. So trat beispielsweise mit dem Rentendebakel des Jahre 1976 vielen zum ersten Mal das Grundprinzip unseres Sozialleistungssystems deutlich vor Augen: Die im Arbeitsprozeß stehende Generation finanziert durch ihre Beiträge die Sozialleistungen für die aus dem Arbeitsleben Ausscheidenden (sogenannter Generationenvertrag), die wiederum selbst zuvor Beiträge in die Sozialversicherung eingezahlt haben. Das bedeutet aber auch, daß jede Veränderung der wirtschaftlichen Lage zwangsläufig entsprechende Auswirkungen auf die Finanzsituation der Sozialversicherungsträger hat.

Damit kommt in Rezessionszeiten ein großer Mangel unseres Sozialleistungssystems zum Tragen: es wurde nämlich ausschließlich für eine wirtschaftliche Schönwetterperiode konzipiert. Dauernde Vollbeschäftigung und ständig wachsendes Volkseinkommen wurden nahezu in jeder Phase der Sozialgesetzgebung als selbstverständlich vorausgesetzt. Anhaltende Arbeitslosigkeit und geringere Einkommenszuwächse der Versicherten bringen daher das System der Sozialen Sicherheit schnell in *Finanzierungsprobleme*, die im Ernstfall zumeist durch den Rückgriff auf Steuergelder gelöst werden. Gleichzeitig wird vor allem von konservativen Kritikern des Systems eine drastische Leistungsreduzierung gefordert. Charakteristisch für den unlösbaren Zusammenhang zwischen Sozialleistungen und Beitragszahlungen ist die Situation der Rentenversicherung. Vermindert sich beispielsweise die Zahl der Beschäftigten um 200 000, so entsteht der Rentenversicherung ein jährlicher Einnahmeausfall von rd. 1 Mrd. DM. Ein ebenso hoher finanzieller Ausfall muß hingenommen werden, wenn die Löhne

und Gehälter auch nur um 1 % weniger steigen als erwartet²⁸⁾.

Zugleich nehmen aber auch die Ausgaben sämtlicher Träger des Sozialleistungssystems ständig zu. Inzwischen erreicht die Sozialleistungsquote — also das Verhältnis von Sozialleistungen zum Bruttosozialprodukt — 31,5 %²⁹⁾. Pro Kopf der Bevölkerung wurden 1978 im Durchschnitt 6 590 DM für Sozialleistungen aufgewendet (sogenannte Sozialleistungsziffer)³⁰⁾. Und das Sozialbudget ist im Laufe von knapp sieben Jahren um mehr als das Doppelte gestiegen³¹⁾. Damit stellt sich mit aller Dringlichkeit die Frage nach der *künftigen Finanzierbarkeit* unseres Sozialleistungssystems. Angesichts der Finanzkrise des Staates, verursacht durch die anhaltende Rezession, und im Hinblick auf die inzwischen erreichte Grenze der finanziellen Belastbarkeit der Bürger³²⁾ muß vorurteilslos darüber nachgedacht werden, welche Maßnahmen zur Konsolidierung des Erreichten erforderlich sind. Eine Neuordnung des Systems der Sozialen Sicherheit ist notwendig, um nicht das ganze aufs Spiel zu setzen. Dabei darf auch nicht vor der Abschaffung solcher Zuwendungen haltgemacht werden, die zwar schon lange gewährt werden, deren sozialpolitischer Sinn aber längst zweifelhaft geworden ist.

3. Befriedungsfunktion der Sozialpolitik

Eine solche Revision des Sozialleistungssystems muß jedoch auf eine wichtige staatspolitische Aufgabe der Sozialpolitik besondere Rücksicht nehmen: ihre *Befriedungsfunk-*

²⁸⁾ Sozialbericht '78, S. 19.

²⁹⁾ Hierzu: Sozialbericht '78, S. 73 ff. Diese Sozialleistungsquote wird innerhalb der EG nur noch von den Niederlanden übertroffen und von Dänemark fast erreicht, alle anderen Länder haben niedrigere Sozialleistungsquoten; vgl. Statistisches Amt der EG (Hrsg.), Sozialindikatoren für die Europäische Gemeinschaft 1960—1975, Luxemburg 1977, S. 184/185, Tab. V/I.

³⁰⁾ Vgl. Sozialbericht '78, S. 76 f.

³¹⁾ Mit dem Sozialbudget werden alle Aufwendungen für Sozialleistungen erfaßt. Vermindert um die direkten Arbeitgeberleistungen, die indirekten Leistungen und die Vermögensbildung betrug das Sozialbudget 1971 172,8 Mrd. DM und im Jahre 1978 (geschätzt) 262 Mrd. DM; vgl. Sozialbericht '78, S. 165, Tab. I-1.

³²⁾ Die Belastung der Bürger mit Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen liegt 1978 (geschätzt) bei rd. 33,6 %; vgl. Sozialbericht '78, S. 316, Tab. IV-2.

tion³³). Diese Aufgabe wurde von allen bisherigen Bundesregierungen — unabhängig von ihrer parteipolitischen Zusammensetzung — stets als Zentralproblem der Innenpolitik behandelt. Damit zeigt sich aber auch der enge Bedingungs- und Zusammenhang zwischen der beispiellosen Festigung des inneren Friedens und der politischen Stabilität der Bundesrepublik einerseits sowie dem außerordentlich hohen finanziellen Aufwand für die Soziale Sicherheit andererseits. Je lückenloser das „soziale Netz“ und je umfassender und frühzeitiger die Befriedigung sozialpolitischer Sonderinteressen politisch einflußreicher Gruppen, desto zuverlässiger wirkte scheinbar die Befriedigungsfunktion des Sozialleistungssystems; desto weniger dringlich erschienen den Verantwortlichen allerdings auch Strukturreformen in diesem Bereich³⁴).

a) Innenpolitische Stabilität

Diese Tendenz wurde noch verstärkt durch die wachsende Neigung der Regierungen, anstelle langfristiger Reformpolitik ein allenfalls mittelfristiges Krisenmanagement zu betreiben³⁵). Ein deutliches Beispiel hierfür ist die Behandlung des Rentensanierungsproblems im Jahre 1976 durch die Bundesregierung. Die Reaktion der Betroffenen schien bis vor kurzem den Verfechtern dieses Konzepts recht zu geben. Denn trotz der ökonomischen Krise der letzten Jahre ist die *innenpolitische Stabilität*, die sich beispielsweise in der extrem geringen „Streikfreudigkeit“ der deutschen Arbeitnehmer zeigt, tragfähig geblieben. Trotz nahezu konstanter Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Unsicherheit werden die hiermit verbundenen sozialpolitischen Probleme von den Bürgern — wenn überhaupt — dann auch nur zögernd zur Kenntnis genommen. Erst spektakuläre Pannen z. B. bei der seit langem überfälligen Rentensanierung lassen die Problematik kurzfristig in das Bewußtsein der Öffentlichkeit dringen³⁶).

Dieses *geringe Interesse* an den sozialpolitischen Kernproblemen hat in Deutschland freilich eine lange Tradition. Bereits die Bis-

marcksche Sozialgesetzgebung stand in engem Zusammenhang mit dem Sozialistengesetz von 1878³⁷). Durch die Gewährung eines gewissen Maßes an Sozialer Sicherheit hoffte Bismarck die Arbeiter aus ihrer Bindung an die Sozialdemokratie zu lösen und ihnen damit die politischen Führer zu nehmen³⁸). Folgerichtig traf daher das Verbot jeglicher politischer Betätigung neben den Sozialdemokraten auch die (sozialistischen) Gewerkschaften³⁹). In der Kaiserlichen Botschaft vom 17. November 1881 führte Wilhelm I. vor dem Reichstag aus, „daß die Heilung der sozialen Schäden nicht ausschließlich im Wege sozialdemokratischer Ausschreitungen, sondern gleichmäßig auf dem der positiven Förderung des Wohls der Arbeiter zu suchen sein werde“. Als sein Ziel nannte er (u. a.), „dem Vaterland neue und dauernde Bürgschaften seines *inneren Friedens*“ hinterlassen zu wollen. Die Gesetze über die Krankenversicherung der Arbeiter (1883), die Unfallversicherung (1884) und über die Invaliditäts- und Altersversicherung (1889), die die deutsche Sozialversicherung begründeten, waren zugleich Bismarcks innenpolitische Antwort auf die soziale Bewegung der vorangegangenen Jahrzehnte⁴⁰).

b) Sozialbefriedende Reformen

Die *Verschärfung der Risiken*, denen die lohnabhängigen Arbeitskräfte besonders in der frühkapitalistischen Industriegesellschaft ausgesetzt waren, führte schon früh zu einem Engagement verschiedener politischer und weltanschaulicher Richtungen im Bereich der Sozialpolitik⁴¹). Von manchen wurde auch bereits erkannt, daß die skandalösen Lebensbedingungen der Arbeiterschaft langfristig innenpolitisch gefährlich werden konnten. Seit Mitte des vorigen Jahrhunderts forderten daher neben den Sozialdemokraten auch die christlichen Kirchen sowie einige Konservati-

³³) Zum Begriff der „politischen Sicherheit“: Braun, S. 17 ff.

³⁴) Murswieck, SOWI 1978, S. 9 ff.

³⁵) Hierzu: Joachim Steffen, Krisenmanagement oder Politik, Reinbek 1974.

³⁶) Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Helmut Schmidt am 16. 12. 1976 vor dem Deutschen Bundestag, in: Regierungspolitik 1977—1980, hrsg. v. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn o. J. S. 8 ff.

³⁷) Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie v. 21. 10. 1878; vgl. hierzu: Karl-Ludwig Günsche/Klaus Lantermann, Hundert Jahre Sozialistengesetz, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 41/78, S. 19 ff.; Alexander Rüstow, Sozialpolitik diesseits und jenseits des Klassenkampfes, in: Külz/Schreiber, S. 17 ff. (20 f.).

³⁸) Vgl. Bismarcks Reichstagsrede v. 15. 3. 1884, in: Gesammelte Werke, Bd. 12, Berlin 1929, S. 418 f. Siehe hierzu auch: Schreiber, 1973, S. 4 ff.

³⁹) Vgl. Ludwig Heyde, Abriß der Sozialpolitik, Heidelberg 1966¹², S. 36.

⁴⁰) Vgl. Übersicht über die soziale Sicherung, 1977, S. 17.

⁴¹) Braun, S. 27.

ve — wenn auch mit ganz unterschiedlichen Motiven und Zielsetzungen — eine stärkere Aktivität des Staates zugunsten Sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit. Dabei beherrschte die meisten Sozialtheoretiker (mit Ausnahme der Sozialisten) der Gedanke, einen ausbrechenden Klassenkonflikt bereits im vorhinein durch *sozialbefriedende Reformen* zu entschärfen oder sogar gänzlich zu verhindern⁴²). Durch den Abbau der Gegensätze sollten die Arbeiter in das System der konstitutionellen Monarchie sozial integriert werden⁴³). Nur mit Hilfe dieses Konzepts schien Staat und Gesellschaft dieser Zeit vor revolutionären Veränderungen bewahrt werden zu können.

In der Weimarer Republik wurde diese Tradition unter Führung der Sozialdemokratie im positiven Sinne fortgesetzt. In Art. 151 Abs. 1 der Weimarer Verfassung (WV) fand sich ihr sozialreformerischer Kernsatz: „Die Ordnung des Wirtschaftslebens muß den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. In diesen Grenzen ist die wirtschaftliche Freiheit des einzelnen zu sichern.“ Damit wurde eine *sozialstaatliche Generalklausel* formuliert, die erstaunlich modern anmutet. Ihr großer Mangel bestand jedoch darin, daß sie nicht als aktuelle Bindung für Gesetzgeber und Verwaltung akzeptiert wurde, sondern allenfalls als eine Art Leitlinie. Da die sozialen Normen der Weimarer Verfassung durch einen Kompromiß zwischen liberalem und reformsozialistischem Ideengut zustande gekommen waren, hätten sie der Ausfüllung und Weiterentwicklung durch eine engagierte Sozialpolitik von Reichsregierung und Reichstag bedurft. Ohne dieses Engagement blieben sie jedoch lediglich unverbindliche Programmsätze. Die Ausführungsgesetzgebung, die sie hätte aktualisieren können, blieb trotz einiger Ansätze bereits in den Anfängen stecken⁴⁴).

⁴²) Vgl. Josef Schäfers, *Moderne Sozialpolitik — Soziale Ordnungspolitik*, in: *Theorie und Praxis der sozialen Arbeit*, 1978, S. 295 ff. (296).

⁴³) Vgl. Erwin Stein, *Sozialstaat*, in: Axel Görlitz (Hrsg.), *Handlexikon zur Politikwissenschaft*, Reinbek 1973, S. 423 ff. (426); Erhard Denninger, *Staatsrecht. Einführung in die Grundprobleme des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 1, Reinbek 1973, S. 135 ff. (146 f.).

⁴⁴) Immerhin verpflichtete Art. 161 WV das Reich, zur Erhaltung der Gesundheit und Arbeitskraft, zum Schutz der Mutterschaft und zur Vorsorge gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Schwäche und Wechselfällen des Lebens ein umfassendes

4. Anspruch auf soziale Sicherheit

Die frühen (vor 1949 erlassenen) Nachkriegsverfassungen der deutschen Länder orientieren sich im wesentlichen an der Weimarer Verfassung, gehen allerdings in einigen Bereichen erheblich weiter als diese (z. B. Schutz der Arbeit). Man findet Bekenntnisse zu sozialer Gerechtigkeit und soziale Gewährleistungen unterschiedlichster Qualität⁴⁵), die jedoch — wie ihr Vorbild — weitgehend unverbindlich bleiben. Neue verfassungsrechtliche Maßstäbe im Bereich der Sozialpolitik setzt erst das Grundgesetz. Zum ersten Mal läßt sich nun unmittelbar aus der Verfassung ein Anspruch auf Sozialausgleich ableiten. Das *Sozialstaatsprinzip* des Art. 20 GG verpflichtet den Staat, für einen Ausgleich der sozialen Gegensätze zu sorgen⁴⁶). Der Gesetzgeber wird also verfassungsrechtlich zu sozialer Aktivität angehalten⁴⁷), die sich aber nicht mehr nur abstrakt auf die Herstellung und Wahrung einer — wie immer definierten — sozialen Gerechtigkeit richtet, sondern auch (sehr viel konkreter) auf die Abhilfe sozialer Bedürftigkeit abzielt⁴⁸). Zum Sozialstaatsauftrag gehört daher in gewissem Maße ebenfalls der Schutz der Staatsbürger gegen die Wechselfälle des Lebens⁴⁹).

a) Grundgesetzlicher Eigentumsschutz

Damit sind — so scheint es — Sozialversicherung, Sozialhilfe und die übrigen Sozialleistungen als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips als Einrichtungen vom Grundgesetz garantiert⁵⁰). Dieser Eindruck muß jedoch insoweit relativiert werden, als selbstverständlich keine absolute Verpflichtung des Gesetzgebers zur allgemeinen Besitzstandswahrung sozialer Rechte besteht⁵¹). Denn andernfalls

des Versicherungswesen unter maßgeblicher Mitwirkung der Versicherten zu schaffen.

⁴⁵) Vgl. zur Wirtschafts- und Sozialordnung sowie zur Aufgabe der Wirtschaft folgende Art. der Landesverfassungen: Art. 151 Abs. 1 (Bayern), Art. 38 (Bremen), Art. 27 (Hessen), Art. 151 (Rheinland-Pfalz), Art. 42 (Saarland); zur Sozialversicherung: Art. 57 (Bremen), Art. 35 (Hessen), Art. 53 Abs. 3 (Rheinland-Pfalz), Art. 46 (Saarland).

⁴⁶) BVerfGE 21, 180 (204). Zur Entstehung des Sozialstaatsprinzips: Hans Hermann Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher status quo*, Opladen 1977², S. 21 ff.

⁴⁷) BVerfGE 1, 97 (105).

⁴⁸) BVerfGE 7, 180 (182).

⁴⁹) BGH St 40, 225 (228).

⁵⁰) Werner Schreiber, *Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes in der Rechtsprechung*, Berlin 1972, S. 26.

⁵¹) Bundessozialgericht (BSG), E 15, 71 (74).

würde das Sozialstaatsprinzip schließlich die gesamte Gesetzgebung blockieren und die (erforderliche) Anpassung des Rechts an veränderte soziale und wirtschaftliche Verhältnisse verhindern. Die somit konstatierte generelle Möglichkeit, soziale Tatbestände und also auch das Sozialleistungssystem neu zu gestalten, findet ihre Grenze jedoch in der *Eigentumsgarantie* des Art. 14 GG. Soweit also verfassungsrechtlich geschützte Eigentumsansprüche auf bestimmte Sozialleistungen bestehen, unterliegt der Gesetzgeber bei ihrer Neugestaltung den durch das Grundgesetz bestimmten *Schranken*. Eine Enteignung etwa ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig und darf nur dann erfolgen, wenn zugleich die Entschädigung geregelt wird (Art. 14 Abs. 3, sogenannte Junktimklausel).

Freilich beruht das gegenwärtig bestehende System der Sozialen Sicherheit keineswegs in seiner Gesamtheit auf dem Prinzip des Privateigentums. Die historisch gewachsenen Zweige dieses Systems unterscheiden sich vielmehr z. T. ganz erheblich hinsichtlich ihrer verfassungsrechtlichen Qualifikation. Demgemäß genießen sie auch nicht denselben Eigentumsschutz. Zwar gewährleisten Sozialversicherung, Soziale Entschädigung und Sozialhilfe übereinstimmend die Soziale Sicherheit für jeden einzelnen; diese Gewährleistung beruht aber auf unterschiedlichen *rechtlichen Grundlagen*⁵²⁾. So erwirbt der Sozialversicherte durch seine Beitragsleistung — unter finanzieller Hilfe der Versichertengemeinschaft — eine eigentumswerte Position. Soziale Entschädigung erhält der Berechtigte aus Steuermitteln zum Ausgleich für Einbußen an Leben und Gesundheit (u. U. auch an Vermögen), für die die staatliche Gemeinschaft als verantwortlich angesehen wird. Demgegenüber beruht die Sozialhilfe ausschließlich auf der *Solidarität der Staatsbürger*. Diese Solidarität ist zwar neben der sozialen Gerechtigkeit⁵³⁾ das tragende Prinzip der Sozialen Sicherheit⁵⁴⁾, führt bei der juristischen Beurteilung aber zu einer geringeren Bewertung des Sozialhilfeanspruchs.

Dementsprechend ist der Rechtsanspruch des einzelnen auf Sozialhilfe auch nur schwach ausgeprägt. Sozialhilfe ist stets *nachrangig*

gegenüber anderen Leistungen⁵⁵⁾. Sie tritt also nur dann ein, wenn der Hilfebedürftige aus eigenen Kräften seinen Lebensunterhalt nicht bestreiten kann und wenn er von anderer Seite keine Hilfe erhält. Damit schließt die Sozialhilfe die Lücken, die die anderen Zweige des Sozialleistungssystems offenlassen. Sie soll also gewissermaßen sicherstellen, daß niemand aus dem „sozialen Netz“ herausfällt. Diese *Subsidiarität* der Sozialhilfe bestimmt andererseits aber auch die rechtliche Qualität des Hilfeanspruchs. Dem Hilfebedürftigen steht ein Anspruch auf Sozialhilfeleistungen nur insoweit zu, als gesetzlich bestimmt ist, daß die Hilfe zu gewähren ist. Dem Gesetzgeber wird also die Möglichkeit eingeräumt, diese Leistungen notfalls auch einzuschränken. Zudem ist der Anspruch begrenzt auf die „notwendigen Maßnahmen“ zur Sicherung einer angemessenen sozialen Mindestexistenz. Den Trägern der Sozialhilfe, den Landkreisen und kreisfreien Städten, wird damit ebenfalls ein relativ weiter Ermessensspielraum bei der Hilfeleistung eingeräumt.

b) Soziale Sicherung und Sozialausgleich

Demgegenüber bezwecken die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung — zumindest dem Grundsatz nach —, daß der einzelne durch seinen Versicherungsbeitrag *Vorsorge* für sich selbst und/oder seine Familienangehörigen trifft. Auf diese Weise entsteht ein enger Zusammenhang zwischen der Vorleistung des Versicherten und den Versicherungsleistungen (Versicherungsmaxime). Allerdings geht die Sozialversicherung weit über die Funktion einer privaten Versicherung hinaus⁵⁶⁾. Sie deckt nicht nur das Versicherungsrisiko des Beitragszahlers, sondern führt darüber hinaus einen *Sozialausgleich* einerseits zwischen den wirtschaftlich stärkeren und den finanziell schwächeren Versicherten und andererseits zwischen den Generationen durch⁵⁷⁾. Der grundgesetzlich verbürgte Eigentumsschutz erstreckt sich allerdings nur auf die tatsächlich eingezahlten Beiträge und die damit erworbenen Rechtsansprüche. Soweit die Renten über den Wert

⁵²⁾ Siehe hierzu und zum folgenden: Rohwer-Kahlmann, 1975, S. 13 ff.; vgl. auch: Pilz, S. 81 ff.

⁵³⁾ Zum Prinzip der sozialen Gerechtigkeit: Pilz, S. 53 ff.

⁵⁴⁾ Vgl. Bethusy-Huc, S. 26.

⁵⁵⁾ § 2 BSHG.

⁵⁶⁾ Vgl. Wilfried Schreiber, Existenzsicherung in der industriellen Gesellschaft, in: Kulp/Schreiber, S. 276 ff. (286 f.).

der geleisteten Beiträge hinaus entsprechend der Kaufkraftentwicklung und dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsverdienst aller Ar-

beitnehmer fortgeschrieben werden, steht dem Staat bei einer Neuregelung dagegen ein weiterer Regelungsspielraum zu.

II. Das System der Sozialen Sicherung

Die gemeinsame Aufgabe aller drei Zweige des Sozialleistungssystems: Sozialversicherung, Sozialentschädigung und Sozialhilfe, ist es, die Bürger vor den wichtigsten Lebensrisiken zu schützen. Bei der Beurteilung der Frage, ob das gegenwärtige System der Sozialen Sicherung dieser Aufgabe gerecht wird, kann die Entwicklungsgeschichte ihrer einzelnen Zweige nicht unberücksichtigt bleiben. Denn in ihr spiegelt sich zugleich die gesellschaftspolitische Entwicklung Deutschlands von den Anfängen der Industrialisierung bis heute wider. Dabei lassen sich für die Bundesrepublik drei Phasen unterscheiden, nämlich die Restaurations-, die Leistungsreform- und die Strukturreformphase. Während das erste Nachkriegsjahrzehnt von dem Bestreben gekennzeichnet war, das Sozialleistungssystem in seiner überkommenen Form wiederherzustellen, begann mit dem Ende der fünfziger Jahre die Zeit der Leistungsreformen, die das System sowohl quantitativ als auch qualitativ entscheidend verbesserten, ohne es jedoch grundlegend zu ändern. Angesichts der Tatsache, daß die Finanzkrise des Staates weitere Leistungsverbesserungen nahezu unmöglich macht, sind künftig strukturverändernde Reformen unabdingbar. Wir befinden uns daher gegenwärtig am Beginn der dritten Phase.

1. Die Rentenversicherung

Der bedeutendste Zweig der Sozialversicherung ist die *gesetzliche Rentenversicherung*. Aus den von ihr erbrachten Leistungen bestreiten schon heute neun Zehntel der Alten, Invaliden, Witwen und Waisen der Bundesrepublik den größten Teil ihres Lebensunterhalts.⁵⁸⁾ Dieser Anteil wächst aber noch, da nicht nur die Versicherungspflichtgrenze — also die Bruttoeinkommensgrenze, bis zu der Versicherungszwang herrscht — für Angestellte (1968) abgeschafft wurde, sondern auch weitere Bevölkerungsgruppen in die soziale Rentenversicherung aufgenommen wurden. Eine steigende Anzahl insbesondere freiberuf-

lich Tätiger tritt außerdem freiwillig in die gesetzliche Versicherung ein. Entsprechend hoch ist auch der Anteil der Rentenversicherungsleistungen am Sozialbudget. Im Jahre 1977 betrug dieser Anteil 32 % (das sind fast 125 Mrd. DM; für 1982 werden in diesem Bereich Ausgaben in Höhe von 153 Mrd. DM geschätzt⁵⁹⁾).

Dies ist der vorläufige Endpunkt einer Entwicklung, die mit der Schaffung einer Rentenversicherung für eine begrenzte Gruppe notleidender alter Menschen (Arbeiter) im Jahre 1889 begann⁶⁰⁾. In der Reichsversicherungsordnung (1911) wurden Kranken-, Unfall-, Invaliditäts- und Alterssicherung der Arbeiter zusammengefaßt und durch das Angestelltenversicherungsgesetz im selben Jahr die Rentenversicherung der Angestellten geschaffen. Das Reichsknappschaftsgesetz von 1923 faßte schließlich das in Landesgesetzen verstreute Recht zusammen und schuf eine reichseinheitliche knappschaftliche Rentenversicherung für die im Bergbaubereich Beschäftigten. Die moderne Rentenversicherung hat an der *klassischen Dreiteilung* in Arbeiter, Angestellten- und Knappschaftsrentenversicherung festgehalten⁶¹⁾. Nach dem Zweiten Weltkrieg kam 1957 die Altershilfe für Landwirte, 1960 eine Neuordnung der (seit 1938 bestehenden) Handwerkerversicherung und 1972 die Alterssicherung der freien Berufe hinzu.

a) Vollrente und Rentendynamisierung

Während dieses Zeitraums von fast 90 Jahren hat sich der *Charakter* der Rentenversicherung allerdings erheblich gewandelt. Heute verfolgt dieser Zweig der Sozialversicherung den Zweck, alle Arbeitnehmer (mit Ausnahme der Beamten) durch ein kollektives Vorsorgesystem gegen die finanziellen Auswirkungen des Ausscheidens aus dem Arbeitsprozeß —

⁵⁹⁾ Sozialbericht '78, S. 95 und S. 186, Tab. II-1-82.

⁶⁰⁾ Siehe: Schreiber, 1973, S. 3 ff.

⁶¹⁾ Noch immer werden die Renten für die Arbeiter von den Landesversicherungsanstalten, für die Angestellten von der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und für die Bergleute von der Bundesknappschaft berechnet und ausgezahlt.

⁵⁸⁾ Vgl. Übersicht über die soziale Sicherung, 1977, S. 55 f.

wie Alter oder Invalidität — abzusichern und im Falle des Todes des Versicherten dessen Hinterbliebene zu versorgen⁶²⁾. Darüber hinaus ist es Aufgabe der Versicherungsträger, vorbeugende Gesundheitsmaßnahmen zu fördern und durch Rehabilitation zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit beizutragen. Diesem Ziel ist die gesetzliche Rentenversicherung durch eine Reihe von Reformen nachgekommen, deren schwerwiegendste und folgenreichste die Rentenreform von 1957 war⁶³⁾. Während in den Anfangsjahren der Rentenversicherung der Gedanke vorherrschte, die Rente brauche nicht mehr zu sein als eine Ergänzung zu anderweitigen (z. B. betrieblichen) Versorgungsansprüchen, setzt sich nun das Konzept der *Vollrente* durch, d. h. der vollständigen materiellen Alterssicherung der Rentner.

Vor der Reform von 1957 war die *Rentenhöhe* aus einem allgemeinen Grundbetrag und einem Steigerungsbetrag berechnet worden, der von der Beitragsleistung des einzelnen abhängig war. Nach diesem Schema wurde die Rente einmal berechnet und für die gesamte Laufzeit mit einem Nominalbetrag festgesetzt. Im Gegensatz zu den Einkommen der aktiv am Wirtschaftsprozeß Teilnehmenden, blieben die Renten also konstant. Damit sank langfristig der Lebensstandard der Rentner im Vergleich zu dem der erwerbstätigen Arbeitnehmer. Auf die Dauer war sowohl eine absolute wie eine relative Verarmung der Rentner zu erwarten. Durch die Rentenreform wurde nun zunächst das Ausgangsniveau der Renten angehoben und darüber hinaus ihre *Dynamisierung* eingeführt. Seit 1959 werden die Renten daher alljährlich an die wirtschaftliche Entwicklung angepaßt.

Maßgebend für die Rentenberechnung ist seither die sogenannte *Rentenformel*, die sich aus folgenden Bestandteilen zusammensetzt:

- allgemeine Bemessungsgrundlage,
- persönliche Bemessungsgrundlage,
- Zahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre und
- Steigerungssatz für jedes anrechnungsfähige Versicherungsjahr.

Allgemeine Bemessungsgrundlage ist der durchschnittliche Bruttoarbeitslohn aller versicherten Arbeiter und Angestellten (brutto-

⁶²⁾ Pils, S. 85.

⁶³⁾ Hierzu und zum folgenden: Schreiber, 1973, S. 9 ff.

lohnbezogene Rente). Für 1977 beträgt sie 20 161 DM⁶⁴⁾. Maßgebend sind dabei die letzten drei Jahre vor dem Kalenderjahr, das dem Versicherungsfall (Erreichen der Altersgrenze, Feststellung der Invalidität) vorausgegangen ist. Nach der Vorverlegung durch die Renten Anpassung des Jahres 1977 bedeutet das, daß maßgebend für die Rentenberechnung des Jahres 1979 der Durchschnittsverdienst der Versicherten in den Jahren 1976, 1977 und 1978 ist.

b) Flexible Altersgrenze und Versorgungsausgleich

Die Abhängigkeit der Sozialversicherung von der wirtschaftlichen Entwicklung brachte die erste große Bewährungsprobe für die Rentenversicherung in der Rezession der Jahre 1966/67. Damals gelang es jedoch, die Rentenfinanzen zu konsolidieren, so daß strukturändernde Reformen des Sozialleistungssystems wiederum verschoben wurden⁶⁵⁾. Zudem stand aufgrund hochgerechneter Überschüsse für die nächsten 15 Jahre ein Spielraum für *Leistungsverbessernde Reformen* zur Verfügung. Unter der Führung der sozialliberalen Koalition wurde daher die sozialstaatliche Qualität der Rentenversicherung durch eine Reihe seit 1972 durchgeführter sozialpolitischer Maßnahmen entscheidend verbessert. Hierzu zählen vor allem die flexible Altersgrenze, die Rente nach Mindesteinkommen und die (allerdings noch nicht abgeschlossene) Verbesserung der sozialen Sicherung der Frauen.

Die *flexible Altersgrenze* soll den Entscheidungsspielraum der 63—65jährigen insofern erweitern, als diese nunmehr zwischen Altersbezügen und Erwerbseinkünften (oder einer Kombination von beidem) wählen können. Voraussetzung für einen solchen vorzeitigen Rentenanspruch ist allerdings die Vollendung des 63. Lebensjahres und der Nachweis von mindestens 35 anrechnungsfähigen Versicherungsjahren sowie eine Wartezeit von 15 Jahren. Die gezielte Anhebung von Kleinrenten (*Renten nach Mindesteinkommen*) gleicht demgegenüber vor allem solche Nachteile aus, die sich für die Rentenanwartschaft auf einem besonders niedrigen Lohnniveau in be-

⁶⁴⁾ Siehe: Leitfaden zum 20. Rentenanpassungsgesetz (hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1977), S. 15.

⁶⁵⁾ Murswieck, 1978, S. 9. Ein Vergleich des errechneten Finanzspielraumes und der Kosten der Reformvorhaben findet sich im Sozialbericht 1972 (BT-Drs. 288/72 v. 12. 5. 1972).

stimmten Gebieten und Wirtschaftszweigen in der Vergangenheit ergeben können. Für Versicherte, die mindestens 25 anrechnungsfähige Versicherungsjahre erreicht haben, wird auch dann ein Einkommen von 75 % des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten zugrunde gelegt, wenn der tatsächliche Verdienst niedriger war. Damit findet ein sozialer Ausgleich zwischen den finanziell schwächeren und den finanziell stärkeren Versicherten statt.

Die *soziale Sicherung der Frauen* wurde u. a. durch die Einführung eines sogenannten Babyjahres verbessert. Rentenversicherte Frauen erhalten für jedes lebend geborene Kind zur Abgeltung eines zusätzlichen Versicherungsjahres einen Zuschlag für ihre Rente. Besondere Probleme entstehen jedoch bei der finanziellen Sicherung der Frauen, die nicht selbst versichert sind, nach einer Scheidung. Während der Ehemann die an seine Person gebundenen Versorgungsansprüche behält, ist die Ehefrau auf Unterhaltsansprüche gegen ihren geschiedenen Mann beschränkt, deren tatsächlicher Wert z. B. von seiner Zahlungsbereitschaft abhängt. Um unnötige soziale Härten für geschiedene Frauen zu vermeiden, wird daher seit dem 1. Juli 1977 ein *Versorgungsausgleich* für die während der Ehe von beiden Ehepartnern erworbenen Versorgungsansprüche durchgeführt, bei dem im Ergebnis nach der Scheidung eine Aufteilung je zur Hälfte vorgenommen wird⁶⁶⁾. Ein Sonderproblem stellt insofern die Hinterbliebenensicherung für Frauen und Männer für den Gesetzgeber dar, als das Bundesverfassungsgericht das geltende Hinterbliebenenrecht unter dem Gesichtspunkt der Gleichberechtigung von Mann und Frau für verfassungswidrig erklärt hat und eine Neuregelung bis zum Jahre 1984 fordert⁶⁷⁾.

Durch Gesetz⁶⁸⁾ wurden im Jahre 1974 die Maßnahmen der verschiedenen Soziallei-

stungsbereiche zur Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit einander angeglichen. Auch für die soziale Rentenversicherung wurde die *Rehabilitation*, die durch die Rentenreform von 1957 zur Regelleistung erhoben worden war, nach einheitlichen Grundsätzen neu gestaltet. Der Grundgedanke der Rehabilitation ist der, daß eine gesundheitliche und berufliche Förderung sowohl für den einzelnen Versicherten als auch für die Volkswirtschaft günstiger ist als eine dauernde Rentenleistung⁶⁹⁾. Zur Durchführung der hierfür erforderlichen Leistungen, die seit 1957 erheblich erweitert wurden, haben die Rentenversicherungsträger eigene Einrichtungen. Zur Besserung und Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit können medizinische, berufsfördernde und ergänzende Leistungen unter *zwei Voraussetzungen* erbracht werden. Erstens muß die Erwerbsfähigkeit eines Versicherten z. B. durch Krankheit gefährdet oder gemindert sein, und zweitens muß die Aussicht bestehen, daß die Erwerbsfähigkeit auf diese Weise erhalten, wesentlich gebessert oder wiederhergestellt werden kann.

2. Die Krankenversicherung

Neben der Rentenversicherung ist die soziale Krankenversicherung der größte und bedeutendste Zweig im Sozialleistungssystem. Über 90 % der Bevölkerung der Bundesrepublik werden durch sie als Versicherte oder als mitversicherte Familienangehörige mit medizinischen Diensten und Gütern versorgt⁷⁰⁾. *Pflichtversichert* sind alle Arbeiter sowie die Angestellten bis zu einem bestimmten Jahreseinkommen. Diese Versicherungspflichtgrenze, die gegenwärtig (seit 1970) 75 % der Beitragsbemessungsgrenze der Rentenversicherung der Arbeiter beträgt, wird jährlich an die Entwicklung der Einkommen angepaßt. Unter bestimmten Bedingungen ist auch ein *freiwilliger* Beitritt zur sozialen Krankenversicherung möglich.

Im Jahre 1977 wurden mehr als 70 Mrd. DM, das sind ca. 18,5 % des Sozialbudgets (6 % des Bruttosozialprodukts) für Krankenversicherungsleistungen verwandt. Und für 1982 werden in diesem Bereich Ausgaben in Höhe

⁶⁶⁾ Das tatsächlich durchgeführte Verfahren ist erheblich komplizierter, kann hier aber nicht abschließend dargestellt werden, vgl. zu den Einzelheiten: Übersicht über die soziale Sicherung, 1977, S. 103 ff.

⁶⁷⁾ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. 3. 1975, Az BVL 15/71. Zur Harmonisierung der Hinterbliebenenversorgung wurde inzwischen eine Sachverständigen-Kommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen eingesetzt, die auch bereits Vorschläge hierzu vorgelegt hat; vgl. Süddeutsche Zeitung vom 23. 1. 1979.

⁶⁸⁾ Gesetz zur Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation vom 7. 8. 1974 (BGBl. I S. 1881).

⁶⁹⁾ Vgl. die Referate des Presseseminars des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (Sommer 1976) unter dem Thema „Rehabilitation in der Rentenversicherung“, abgedruckt in: Zeitschrift für Sozialreform, 1977, S. 618 ff.

⁷⁰⁾ Übersicht über die soziale Sicherung, 1976, S. 151 ff.

von fast 95 Mrd. DM geschätzt⁷¹⁾. Ursache für diese hohe Ausgabensteigerung ist jedenfalls teilweise die ungünstige Entwicklung des Mitgliederbestandes. Während die Zahl der pflichtversicherten und der freiwillig versicherten Mitglieder von 1970—1975 um gut 7 % (von 30,6 Mill. auf 33,5 Mill. Mitglieder) gestiegen ist, wird sich voraussichtlich in der Zeit bis 1982 der Bestand an Pflichtmitgliedern nur noch langsam weiter erhöhen. Bei den freiwillig Versicherten ist sogar schon heute eine Negativbilanz erkennbar, denn bereits im Jahre 1977 ging die Zahl der freiwilligen Mitglieder — z. T. durch Austritt aus der gesetzlichen Krankenversicherung — um rd. 80 000 zurück. Insgesamt wird dieser Zweig der Sozialversicherung 1982 voraussichtlich etwa 35,7 Mill. Mitglieder haben, wobei der Anteil der versicherten Rentner steigt⁷²⁾.

a) Familienhilfe und Lohnfortzahlung

Die zahlreichen Aufgaben der sozialen Krankenversicherung, die neben der sogenannten Krankenhilfe auch Vorsorgemaßnahmen, Mutterschaftshilfe etc. umfassen, sind ihr im Laufe eines langen Entwicklungszeitraumes übertragen worden. Vorläufer der Bismarckschen Arbeiter-Krankenversicherung von 1883 waren die (preußischen) gewerblichen Unterstützungskassen und die Hilfskassen (1854/76). Die Leistungen der Krankenversicherung der gewerblichen Arbeiter waren zunächst auf das Notwendigste beschränkt. Als Krankengeld wurde damals (1883) mindestens die Hälfte des Lohnes gezahlt; die Zahlung war bis 1903 auf längstens drei Monate begrenzt. Durch die Reichversicherungsordnung von 1911 wurden schließlich alle in wirtschaftlich und persönlich abhängiger Stellung Beschäftigten einbezogen. Für Angestellte galt allerdings schon damals eine Versicherungspflichtgrenze (2 500,— M im Jahr).

Während die Mutterschaftshilfe für versicherte Frauen bereits im Jahre 1883 eingeführt worden war, wurde die Familienhilfe, die 1914 noch eine freiwillige Leistung der Krankenkasse war, erst 1930 zur Regelleistung. In den Kriegsjahren 1941—1943 wurde die Mutterschaftshilfe erweitert; die zeitliche Begrenzung der Krankenpflege fiel fort; die Rentner wurden in die Krankenversicherung

einbezogen. An diesen Aufgabenbestand knüpfte die gesetzliche Krankenversicherung nach dem Zweiten Weltkrieg an, indem sie Leistungen und Beiträge den veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen anpaßte. Eine wichtige Station auf dem Wege zur sozialen Krankenversicherung war die Einführung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle im Jahre 1957. Freilich gelang eine Gleichstellung der Arbeiter mit den Angestellten in diesem Bereich erst 1970, als auch für Arbeiter die Fortzahlung des Arbeitsentgelts durch den Arbeitgeber in den ersten sechs Wochen der Arbeitsunfähigkeit verwirklicht wurde.

b) Gesundheitsvorsorge und Behindertenversicherung

Bereits vor ihrer gesetzlichen Fixierung hatten einige Krankenkassen Vorsorgemaßnahmen in erheblichem Umfang erbracht. 1970 wurde für alle Krankenkassen eine Pflicht zur vorbeugenden Gesundheitsfürsorge eingeführt. Danach haben sie bestimmte Maßnahmen zur Früherkennung und zur Verhütung von Krankheiten anzubieten. Seit dem 1. Juli 1971 haben Kinder in den ersten vier Lebensjahren, Frauen vom Beginn des 30. und Männer vom Beginn des 45. Lebensjahres an Anspruch auf Leistungen zur Früherkennung von Krankheiten⁷³⁾. Während sich die (insgesamt sieben) Untersuchungen bei Kindern auf die körperliche und geistige Entwicklung (z. B. angeborene Leiden) beziehen, sind bei den Erwachsenen jährliche Untersuchungen zur Früherkennung von Krebserkrankungen vorgesehen. Zu den Maßnahmen zur Krankheitsverhütung gehören vor allem Gesundheitsaufklärung, Reihenuntersuchungen und Schutzimpfungen.

Durch das Rehabilitationsangleichungsgesetz wurde 1974 der Leistungskatalog der gesetzlichen Krankenversicherung um medizinische Maßnahmen zur Rehabilitation erweitert. Diese Maßnahmen umfassen insbesondere (zahn-)ärztliche Behandlung, Arznei- und Heilmittel etc., orthopädische Hilfsmittel sowie Bewegungs-, Beschäftigungs-, Sprach- und Arbeitstherapie. Erst im Jahre 1975 wurde eine bis dahin bestehende Lücke im Sozialleistungssystem

⁷¹⁾ Sozialbericht '78, S. 99 und S. 186 ff., Tab. II-1-82.

⁷²⁾ Übersicht über die soziale Sicherung, 1977, S. 184 ff., Sozialbericht '78, S. 100.

⁷³⁾ Gesetz zur Weiterentwicklung des Rechts der gesetzlichen Krankenversicherung vom 21. 12. 1970 (geändert durch das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz von 1977). Gleichzeitig traten die vom Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen beschlossenen Richtlinien für die Untersuchungen bei Früherkennungsmaßnahmen in Kraft.

stem der Bundesrepublik ausgefüllt. Durch das Gesetz über die *Sozialversicherung Behindertener* wurden vom 1. Juli 1975 an Behinderte, die in Behindertenwerkstätten, Heimen etc. arbeiten, in die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung einbezogen. Weil dort aber teilweise gar keine oder sehr niedrige Löhne gezahlt werden, kann auf dem üblichen Wege über die eigenen Beitragsleistungen keine Rente in angemessener Höhe erreicht werden. Beteiligte Werkstätten, Bund und Länder zahlen daher gemeinsam so hohe Versicherungsbeiträge für die Behinderten ein, daß ausreichende Kranken- und Rentenversicherungsleistungen geboten werden können.

3. Die Unfallversicherung

Anders als die übrigen Zweige der Sozialversicherung ist die Unfallversicherung seit ihrer Gründung im Jahre 1884 weit weniger stark verändert worden. Sie löste die Haftpflicht des Arbeitgebers für von diesem verschuldete Arbeitsunfälle ab. Darüber hinaus umfaßt sie aber auch Unfälle auf dem Weg zur und von der Arbeit sowie Berufskrankheiten. Die *Beiträge* werden von den Arbeitgebern im wesentlichen allein aufgebracht (1978 etwa 8,6 Mrd. DM). Neben den Arbeitnehmern und Auszubildenden (Lehrlingen) werden inzwischen Schüler sämtlicher (seit 1971 auch der allgemeinbildenden) Schulen von der Unfallversicherung erfaßt sowie Studenten und Kindergartenkinder, insgesamt (inkl. Schüler etc.) etwa 45,6 Mill. Personen⁷⁴). Versicherungsfrei sind demgegenüber Beamte, freiberufliche Ärzte und Apotheker sowie ähnliche Berufsgruppen. *Träger* der Unfallversicherung sind gewerbliche und landwirtschaftliche Berufsgenossenschaften, Gemeindeunfallversicherungsverbände, die Bundesanstalt für Arbeit, der Bund und die Länder.

4. Die Arbeitsförderung

Der jüngste Zweig der deutschen Sozialversicherung ist die 1927 geschaffene Arbeitslosenversicherung. Nach verschiedenen Änderungen und Verbesserungen in den Jahren 1956, 1959, 1966 und 1967 wurde das alte Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung im Jahre 1969 durch das Ar-

beitsförderungsgesetz abgelöst. *Hauptziele* des neuen Gesetzes sind:

- Sicherung der Vollbeschäftigung
- Sicherung optimaler Berufschancen durch Förderung der beruflichen Bildung und Anpassung,
- Schutz vor sozialem Abstieg infolge Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit.

Der Kreis der nach dem Arbeitsförderungsgesetz leistungsberechtigten Personen ist weiter gefaßt als in den übrigen Einrichtungen der Sozialen Sicherung. Zugleich besteht eine grundsätzliche *Beitragspflicht* aller Arbeitnehmer, von der lediglich bestimmte Gruppen ausgenommen sind (Beamte, Rentner, Gelegenheitsarbeiter etc.).

In der Arbeitslosenversicherung wird der Gedanke der *Prävention* besonders deutlich erkennbar⁷⁵). Er kommt vor allem in den Leistungen zur Förderung der beruflichen Bildung zum Ausdruck, die die Bundesanstalt für Arbeit als Träger der Arbeitslosenversicherung gewährt. Die Bedeutung dieser Aufgabe zeigt sich beispielsweise darin, daß nach einer Untersuchung aus dem Jahre 1973 ein Drittel aller berufstätigen Männer in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal ihren *Beruf gewechselt* haben. Mehr als die Hälfte der hiervon Betroffenen konnte im neuen Beruf die ursprünglichen Berufskennnisse nicht oder nur gering verwerten. Die institutionellen und individuellen Förderungsangebote (Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen) der Bundesanstalt werden dementsprechend stark in Anspruch genommen. Die Zahl der Teilnehmer an beruflichen Förderungsmaßnahmen stieg in drei Jahren um das Fünf- bis Sechsfache. Im Jahre 1975 beteiligten sich rd. 271 000 Personen an berufsfördernden Maßnahmen⁷⁶).

Die Geldleistungen bei beruflicher Fortbildung und Umschulung nehmen daher hinter den eigentlichen Leistungen an Arbeitslose inzwischen den zweiten Platz ein. Wichtig sind darüber hinaus aber auch das 1959 eingeführte *Schlechtwettergeld* für die in der Bauwirtschaft Beschäftigten und das *Kurzarbeitergeld* bei vorübergehendem Arbeitsausfall. Den mit Abstand größten Finanzaufwand verursachen aber immer noch die sog. „Lohnersatzleistungen“, die die Bundesanstalt für

⁷⁵) Braun, S. 67.

⁷⁶) Übersicht über die soziale Sicherung, 1977, S. 250.

⁷⁴) Übersicht über die soziale Sicherung, 1977, S. 215.

Arbeitslosigkeit gewährt. Hierzu gehört das *Arbeitslosengeld*, das ein Arbeitsloser aber nur dann erhält, wenn er während eines bestimmten Zeitraumes (ca. drei Jahre) Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet hat. Während der Empfänger von Arbeitslosengeld etwa 68 % seines durchschnittlichen monatlichen Nettoeinkommens erhält, beträgt die *Arbeitslosenhilfe* nur etwa 58 %. Arbeitslosenhilfe erhält der Arbeitslose, der zwar versichert ist, aber nicht die Bedingungen für eine Anwartschaft auf Arbeitslosengeld erfüllt.

5. Die Soziale Entschädigung

Mit der Schaffung des Sozialgesetzbuches sind die *Kriegsopfierversorgung* und andere Leistungsbereiche, in denen das Bundesversorgungsgesetz angewendet wird, als einheitliches soziales Entschädigungsrecht zusammengefaßt worden. Neben der Versorgung von Kriegsopfern (seit 1920) gehört hierzu auch die der Wehr- und Zivildienstbeschädigten, der Impfgeschädigten und der Opfer von Gewalttaten. Für den betroffenen Personenkreis ergibt sich hieraus ein Anspruch auf die notwendigen Maßnahmen zur Erhaltung, Besserung und Wiederherstellung der Gesundheit und Leistungsfähigkeit. Für den Beschädigten selbst und für seine Hinterbliebenen kommt ein Anspruch auf angemessene *wirtschaftliche Versorgung* hinzu. Seit dem Jahre 1971 werden die Kriegsopferrenten jährlich an die allgemeine Einkommensentwicklung angepaßt. Die Zahl der Anspruchsberechtigten — insbesondere der Kriegsopfer — geht allerdings 34 Jahre nach Kriegsende allmählich zurück. Die Kosten für die soziale Entschädigung werden vom Bund getragen, während die persönlichen und sachlichen Verwaltungsausgaben zu Lasten der Länder gehen⁷⁷⁾.

6. Die Sozialhilfe

Der Ursprung der Sozialhilfe liegt im kommunalen Armenwesen und in der freien Wohlfahrtspflege⁷⁸⁾. Die Gemeinden nahmen die öffentliche Armenpflege stets als kommunale Selbstverwaltungsaufgabe wahr. Nach dem *Heimatprinzip* — das heute noch in einigen

Schweizer Kantonen gilt — wurden allerdings nur die Armen versorgt, die in den Städten und Landkreisen heimatberechtigt (gebürtig) waren. Die Hilfe für Ortsfremde, die meist die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinden überstieg, konnte nur durch (zentral-)staatlichen Zwang durchgesetzt werden. Noch in der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts war die öffentliche Hilfe nachrangig gegenüber der freien Wohlfahrtspflege. Die fortschreitende Industrialisierung ließ das Heimatprinzip jedoch bald als lästige Schranke für die Mobilität der Arbeiter erscheinen. Eine endgültige Wende brachte aber erst der Erste Weltkrieg, der große Teile der Bevölkerung verarmen ließ und die Finanzen der freien Wohlfahrtsverbände zerrüttete. Das Armenwesen wurde durch die *öffentliche Fürsorge* abgelöst, das Heimatprinzip durch das Wohnsitzprinzip.

a) Von der Fürsorge zur Sozialhilfe

Freilich erschien der Hilfebedürftige nach der Fürsorgepflichtverordnung und nach den Reichsgrundsätzen über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge⁷⁹⁾ immer noch als bloßes *Objekt* der Fürsorge. Hilfe wurde ihm nicht um seiner selbst willen, sondern im Interesse der Allgemeinheit gewährt, für die Ruhe und Ordnung aufrechterhalten werden mußten. Folgerichtig hatte der Bedürftige auch keinen eigenen Rechtsanspruch auf eine Fürsorgeleistung, im Vordergrund stand vielmehr das Rechtsverhältnis zwischen Staat und Fürsorgeträger⁸⁰⁾. Nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde diese Sichtweise als zu eng betrachtet. Infolge der Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse, aber auch infolge der Schaffung besonderer Sozialleistungsgesetze (Körperbehinderten- und Tuberkulosehilfegesetz) ergab sich für die Fürsorge nunmehr die Möglichkeit, sich mehr *individuellen Notständen* zuzuwenden, die nicht nur den reinen Lebensunterhalt betrafen⁸¹⁾.

Diese neue Entwicklung wurde beschleunigt durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, die bereits nach dem gelten-

⁷⁷⁾ Vgl. Sozialbericht '78, S. 282/283, Tab. III-301.

⁷⁸⁾ Zur historischen Entwicklung: Friedrich Barabas/Christoph Sachße, Bundessozialhilfegesetz: Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpolizei? In: Kritische Justiz, 1976, S. 359 ff. (364 f.).

⁷⁹⁾ Reichsfürsorgepflichtverordnung vom 13. 2. 1914 und Reichsgrundsätze vom 4. 12. 1924 (RGBl. I S. 765).

⁸⁰⁾ Anton Knopp/Otto Fichtner, Bundessozialhilfegesetz, Kommentar, Berlin 1971, S. 2.

⁸¹⁾ Begründung zum Entwurf des BSHG vom 20. 4. 1960 (BT-Drs. III/1799); zum finanziellen Aufwand der Fürsorge zum damaligen Zeitpunkt: Bulletin der Bundesregierung 1960, S. 375.

den Fürsorgerecht dem Hilfebedürftigen einen Anspruch auf Fürsorge zugebilligt hatte⁸²). Dabei bezogen sich die Gerichte besonders auf die im Grundgesetz geschützte Menschenwürde (Art. 1) und das Sozialstaatsprinzip (Art. 20). Der Bundesgesetzgeber vollzog diese Neuorientierung nach, in dem er in dem 1962 in Kraft getretenen Bundessozialhilfegesetz die Aufgabe der Sozialhilfe folgendermaßen umschreibt: Sie hat „dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht“ (§ 1 Abs. 2). Die Rechtsposition des einzelnen wurde erheblich gestärkt, indem ihm jetzt ein Anspruch auf Sozialhilfe zugestanden wurde⁸³).

Dem Funktionswandel der Sozialhilfe von der Sicherung des Existenzminimums zur Gewährleistung eines *menschenwürdigen Lebens*, der durch die Änderungsgesetze von 1965 und 1969 weitergeführt worden war, trug das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundessozialgesetzes vom 25. März 1974⁸⁴) in besonderem Maße Rechnung. Zentrales Anliegen der Novellierung war die Verbesserung der Stellung des Hilfesuchenden. Zahlreiche Leistungsverbesserungen bei der Ausbildungshilfe, der vorbeugenden Gesundheitshilfe, der Altenhilfe, der Eingliederungshilfe für Behinderte, der Hilfe zur Pflege und der Hilfe für Sozialgefährdete ließ die Aufwendungen für die Sozialhilfe allerdings sprunghaft ansteigen. Die Kreise und kreisfreien Städte als Träger der Sozialhilfe wurden damit vor fast unlösbare finanzielle Probleme gestellt. Dem Anspruch des Hilfebedürftigen gegen seinen Stadt- bzw. Landkreis entspricht nämlich keineswegs ein Kostenersatzanspruch der kommunalen Träger gegenüber Land oder Bund.

b) Hilfe zum Lebensunterhalt und individuelle Hilfe

Zu den tragenden Grundsätzen der Sozialhilfe gehört nicht nur ihre Nachrangigkeit gegen-

über anderen Hilfeleistungen, sondern auch das Prinzip der *Individualisierung*. Danach sollen sich Art, Form und Maß der Hilfe nach der Besonderheit des Einzelfalles richten (§ 3 Abs. 1 BSHG). Darüber hinaus ist Sozialhilfe in erster Linie Hilfe zur Selbsthilfe, verlangt also die Mitwirkung des Hilfeempfängers. Während auf die Hilfe zum Lebensunterhalt, durch die mit bestimmten Regelsätzen der Bedarf an Ernährung, Wohnung, Kleidung etc. sichergestellt werden soll, ein Rechtsanspruch besteht, wird den Behörden bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen ein gewisser Gestaltungsspielraum (Ermessen) zugestanden. Inzwischen entfallen rund *zwei Drittel* der Sozialhilfeaufwendungen auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen. Mehr als die Hälfte dieser Ausgaben betrifft die Hilfe zur Pflege, fast ein Viertel die Eingliederungshilfe für Behinderte und etwa 12 % die Krankenhilfe⁸⁵). Alle übrigen Hilfearten spielen demgegenüber (finanziell) nur eine untergeordnete Rolle.

Der inzwischen vorliegende Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 9. 11. 1978⁸⁶) soll das geltende Sozialhilferecht entsprechend der sozialpolitischen Zielsetzung der Bundesregierung und den Erfahrungen und Bedürfnissen der Sozialhilfepraxis weiterentwickeln. Der Gesetzentwurf sieht Leistungsverbesserungen zugunsten alleinstehender Elternteile, die allein für die Pflege und Erziehung eines Kindes sorgen, sowie zugunsten von Pflegebedürftigen in häuslicher Pflege vor. Vor allem die besonders wichtige *persönliche Hilfe* wird durch die Hervorhebung ihrer Bestandteile (im Einzelfall erforderliche Beratung, allgemeine Lebenshilfe, persönliche Betreuung) umfassender beschrieben. Die persönliche Hilfe soll nunmehr auch dann — freilich als Ermessensleistung — zu den Aufgaben der Sozialhilfeträger gehören, wenn die Voraussetzungen der Hilfe zum Lebensunterhalt oder der Hilfe in besonderen Lebenslagen nicht vorliegen⁸⁷).

Demgegenüber verwies die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände in ihrer Stellungnahme vom 11. 7. 1978 mit Nachdruck darauf, daß nach dem „Bericht über

hierzu die Begründung im Gesetzentwurf der Bundesregierung, in: BT-Drs. 7/308, insbesondere S. 10 ff.

⁸²) Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 8. 3. 1949 sowie (letztinstanzlich) Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. 6. 1954 (BVerwGE 1, 159 ff.).

⁸³) § 4 Abs. 1 BSHG. Demgegenüber sieht Wilhelm Wertenbruch (Sozialhilfe und Sozialstaatlichkeit, in: Franz Mayer [Hrsg.], Staat und Gesellschaft, Göttingen 1967, S. 343 ff.) in dieser Norm selbst keine Anspruchsgrundlage, sondern nur den Verweis auf die folgenden normierten einzelnen Ansprüche des BSHG.

⁸⁴) Drittes Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25. 3. 1974 (BGBl. I S. 777), vgl.

⁸⁵) Bundesrats-Drs. 524/78.

⁸⁶) Bundesrats-Drs. 524/78, S. 15.

Kostensteigerungen in der Sozialhilfe" für die Arbeits- und Sozialministerkonferenz der Anstieg der Kosten zu einem erheblichen Teil auf gesetzlichen Leistungsverbesserungen beruhte. Trotz einer gewissen Abflachung der Steigerungsraten für den Sozialhilfeaufwand in der letzten Zeit lägen deshalb diese Soziallasten im Verhältnis zu den kommunalen Einnahmen immer noch zu hoch. Der eigentliche Auftrag der Sozialhilfe, die *personenorientier-*

te Hilfe, werde zudem dadurch gefährdet, daß ein Drittel des Sozialhilfeaufwandes für Pflegekosten aufzubringen sei, die eindeutig versorgungsartigen Charakter hätten. Die Kommunen halten es daher nach wie vor für erforderlich, zur Sicherung der bedarfsgerechten und existenzsichernden Leistungen der Sozialhilfe bedarfsübersteigende Leistungen zu überprüfen und *strukturelle Änderungen* im Sozialhilferecht durchzuführen.

III. Strukturprobleme des Sozialleistungssystems

Die skizzierte Entwicklung der Sozialen Sicherung macht deutlich, daß Sozialpolitik in Deutschland stets als *situationsbedingte* Antwort auf bereits eingetretene Notlagen verstanden worden ist⁸⁸⁾. Die verschiedenen Zweige des Sozialleistungssystems stehen daher nach wie vor weitgehend unverbunden nebeneinander. Die von den Sozialleistungen ausgehenden Verteilungs- und Belastungswirkungen sind kaum zu durchschauen. Zwar wurde das System der Sozialen Sicherung im Laufe der Jahre als Reaktion auf neue Notsituationen weiterentwickelt, gegenüber umfassenden Reformversuchen⁸⁹⁾ erwies es sich jedoch als resistent. Der Schritt von der Strukturhaltung zur *Strukturgestaltung* gelang bisher nicht. Auch die Zusammenfassung der einzelnen Einrichtungen des Sozialleistungssystems im Sozialgesetzbuch stellt kaum mehr als die Schaffung eines äußeren (Rechts-) Rahmens dar. Eine Neuordnung der Sozialen Sicherung wird aber vor allem wegen der überall auftretenden Finanzierungsprobleme immer dringlicher.

1. Sanierung der Renten

Spätestens seit Oktober 1975 war abzusehen, daß die Finanzierung der Rentenversicherung nach dem geltenden Beitrags- und Leistungsstand in absehbarer Zeit nicht mehr gesichert sein würde⁹⁰⁾. *Ursächlich* für das zu erwartende Defizit waren zum einen die Belastung der Rentenversicherungsträger durch die

Krankenversicherung der Rentner, zum anderen die Leistungsverbesserungen, die durch das Rentenreformgesetz von 1972 eingeführt worden waren. Diese Verbesserungen waren finanziell nicht ausreichend abgesichert gewesen⁹¹⁾. Nach verschiedenen Hochrechnungen ergaben Expertenschätzungen für die folgenden fünf Jahre ein zu erwartendes Defizit von mehr als 50 Mrd. DM. Die Bundesregierung sprach schließlich von einer Finanzlücke von rund 32 Mrd. DM, die bis 1982 entstanden wäre, wenn die Renten weiterhin bruttolohnbezogen erhöht worden wären⁹²⁾. Weder die Regierung noch die sie tragenden Parteien brachten jedoch den Mut auf, der Bevölkerung rechtzeitig (vor der Bundestagswahl) die Notwendigkeit einer Korrektur der Rentenreform von 1972 einzugestehen. Und auch der Oppositionsführer gab dazu eine ausdrückliche Sozialgarantie ab.

Erst 1977/1978 wurden durch das 20. und 21. Rentenanpassungsgesetz schließlich Maßnahmen zur Konsolidierung der Rentenfinanzen ergriffen⁹³⁾. Das Ergebnis der Koalitionsverhandlungen von SPD und FDP im Dezember 1976 bestand in einem Kompromiß. Zwar sollte die Bruttolohnbezogenheit bei der Festsetzung der Neurenten nicht angetastet werden. Faktisch wurde dieses Prinzip aber dadurch durchlöchert, daß — je nach der Finanzlage der Rentenversicherungen — künftige Rentenerhöhungen höchstens nach dem Brutto- und mindestens nach dem *Nettoprinzip* festgesetzt werden sollten. Ab 1982 soll

⁸⁸⁾ Brück/Eichner, S. 1.

⁸⁹⁾ Vgl. z. B. die Bemühungen der 1964 von Bundeskanzler Erhard eingesetzten Sozialenquete-Kommission.

⁹⁰⁾ Vgl. den entsprechenden Hinweis des Verbandes der Rentenversicherungsträger vom Januar 1972; Herbert Waldmann, Die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, 1976, S. 275 ff., sowie: Gutachten des Sozialbeirates zur Rentenanpassung 1976 vom Oktober 1975.

⁹¹⁾ Hierzu und zum folgenden: Harry Rohwer-Kahlmann, Die Rentenversicherung am Scheidewege, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1977, S. 7 ff.

⁹²⁾ Sozialbericht '78, S. 20, Tz. 53.

⁹³⁾ Gesetz zur 20. Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung vom 27. 6. 1977; 21. Gesetz über die Anpassung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung (21. RAG) vom 25. 7. 1978.

sich der Anpassungssatz dann wieder nach der Entwicklung der Bruttolöhne und -gehälter richten.

Die Rentenreform von 1972 wurde insoweit aufgehoben, als die Rentenanpassungen um ein halbes Jahr (vom 1. Juli auf den folgenden 1. Januar) hinausgeschoben wurden. Während die Renten 1979 um 4,5 % steigen, werden sie in den Jahren 1980 und 1981 nur noch um jeweils 4 % erhöht. Aufgrund der mit Vorausschätzungen gemachten bitteren Erfahrungen ist auch diese Anpassung freilich mit einer *Risikoabsicherungsklausel* verbunden, die es der Bundesregierung erlaubt, für den Fall einer wesentlichen Verschlechterung der Wirtschaftslage dem Bundestag geeignete Maßnahmen vorzuschlagen (§ 16 21. RAG). Zulässig wären dann auch niedrigere oder überhaupt keine Rentenerhöhungen. Darüber hinaus wurden die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner ab 1. 7. 1977 von bisher (faktisch) 17,4 % ihres jährlichen Rentenzahlbetrages auf 11,7 % herabgesetzt. Die Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose werden nunmehr von der Bundesanstalt für Arbeit entrichtet. Zugleich wurden die Rücklagen von drei Monaten auf eine „Schwankungsreserve“ in Höhe des Rentenaufwandes für einen Monat (ca. 11 Mrd. DM) zurückgeführt. Von 1981 an ist auch eine *Beitragserhöhung* nicht mehr vermeidbar, so daß der Beitrag zur Rentenversicherung um 0,5 % auf 18,5 % steigen wird.

Trotzdem bleibt fraglich, ob sich durch diese Maßnahmen die Rentenfinanzen auf Dauer konsolidieren lassen. Dies wäre nur dann der Fall, wenn die *Annahmen* zuträfen, die die Bundesregierung ihren Sanierungsmaßnahmen zugrunde gelegt hat⁹⁴⁾. Diese Annahmen gehen u. a. davon aus, daß bis 1980 jährlich eine durchschnittliche Lohnsteigerung von nominal 7,5 % möglich ist. Diese Zielprojektion erweist sich jedoch inzwischen bereits als weitgehend überholt. Und während die Bundesregierung im Juni 1977 noch davon ausging, daß sich das Verhältnis Versicherte/Rentner bis 1985 bessern und damit die Rentenversicherung entlastet würde, zeigt eine Übersicht über die Rentenanträge von 1976, daß rund 70 % der Versicherten die Herabsetzung der Altersgrenze in Anspruch nehmen. Das bedeutet aber, daß weniger Versicherte mehr

Renten finanzieren müssen. Auch die *Bevölkerungsentwicklung* läßt wegen der sinkenden Geburtenrate nur den Schluß zu, daß sich langfristig das Verhältnis von Versicherten zu Rentnern weiter erheblich verschlechtern wird.

2. Dämpfung der Krankenversicherungskosten

Auch bei der gesetzlichen Krankenversicherung traten seit Anfang der siebziger Jahre *Finanzierungsprobleme* auf, die Heiner Geißler, damals Sozialminister des Landes Rheinland-Pfalz, im Herbst 1974 mit dem Alarmruf „Die Gesundheitskosten explodieren!“ in das Bewußtsein der Öffentlichkeit rückte. Während das Bruttosozialprodukt in der Zeit von 1970 bis 1976 um rund 66 % und die Bruttolöhne und -gehälter um etwa 75 % stiegen (jährlicher Anstieg ca. 9,3 %), wuchsen die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung im gleichen Zeitraum je Mitglied um 143 % (Jahresanstieg ca. 16,5 %). Beispielsweise nahmen die Ausgaben für ärztliche Leistungen um 118 %, für stationäre Behandlung um 219 % und für zahnärztliche Behandlung sogar um 278 % zu⁹⁵⁾. Hatten die Aufwendungen der Krankenversicherungsträger 1960 noch lediglich 9,6 Mrd. DM betragen, so waren es 1970 bereits 25 Mrd. DM. Sechs Jahre später hatte sich dieser Betrag auf mehr als das Zweieinhalbfache erhöht (ca. 68 Mrd. DM). Dementsprechend stiegen auch die Beiträge der gesetzlichen Krankenversicherung. Betrag der durchschnittliche Beitragssatz 1970 noch 8,2 %, so waren es 1977 bereits 11,4 %.

Die *Gründe* für das Auseinanderklaffen von Einnahmen und Ausgaben⁹⁶⁾ lagen nur z. T. in der allgemeinen gesellschaftlichen Entwicklung, zum anderen beruhen sie auf sozialpolitischen Entscheidungen der Regierenden⁹⁷⁾. Während die Ansprüche der Menschen an die Krankenversorgung stiegen (z. B. „klassenloses Krankenhaus“), wuchsen auch die Kosten für den technischen und personel-

⁹⁵⁾ Vgl. zu den Einzelheiten: Harry Rohwer-Kahlmann, Das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz — Ziele, Mittel und zu erwartender Effekt, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1977, S. 573 ff.

⁹⁶⁾ Vgl. Philipp Herder-Dorneich, Kostenexplosion im Gesundheitswesen und ihre Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/76, S. 3 ff.

⁹⁷⁾ Z. B. schätzen Experten die Mehrausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung durch den Wegfall der kommunalen Zuschüsse zu den Krankenhauspflegekosten auf 4,5 Mrd. DM, durch die Einführung der Prothetikverträge (Zahnersatz) auf

⁹⁴⁾ Hierzu und zum folgenden: Johannes Kramer/Richard Zimmer, Rentenversicherung — Krise ohne Ende?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/77, S. 13 ff., 25 f.

len Aufwand. Da Dienstleistungen im Gesundheitsbereich den größten Kostenanteil ausmachen (im Krankenhaus z. B. ca. 70 %), schlugen die Gehaltserhöhungen und Arbeitszeitverkürzungen bei Krankenschwestern und Krankenhausärzten entsprechend zu Buche. Aber auch die (Brutto-)Einkommen der niedergelassenen Ärzte wuchsen beträchtlich (10,6 % im Jahresdurchschnitt 1963 bis 1976). Zu dem Kostenanstieg trug aber vor allem auch die Entscheidung des Gesetzgebers selbst bei, den Kreis der Versicherten zu erweitern und die Leistungen zu verbessern. Obgleich durch gemeinsame Bemühungen der Bundesregierung und der am Gesundheitswesen Beteiligten freiwillig eine deutliche Verminderung der Kostensteigerungen erreicht wurde (Arztkostensteigerung 1977 = 4,4 % gegenüber 1975 = 19,5 %), entschloß sich die Bundesregierung zu einer gesetzlichen Regelung.

Allerdings konnte das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz vom 27.6. 1977 erst nach langwierigen Auseinandersetzungen mit den Interessengruppen und nach Anrufen des Vermittlungsausschusses als Kompromiß verabschiedet werden. Die Zielsetzung des Gesetzes umfaßt vier Forderungen ⁹⁸⁾:

— Die steigende volkswirtschaftliche Belastung durch den Gesundheitsaufwand soll vor allem dadurch begrenzt werden, daß die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung mit der Einkommensentwicklung der Versicherten in Einklang gebracht werden.

— Die Wirtschaftlichkeit des Gesundheitssystems soll unter Aufrechterhaltung des erreichten Versorgungsniveaus erhöht werden.

— Die Struktur des Gesundheitssystems soll verbessert werden, um den medizinischen Fortschritt weiter zu führen. Dabei sind freilich die Grundsätze der Vertragsfreiheit der Beteiligten und der ärztlichen Therapiefreiheit zu beachten.

Neben der Neuordnung der Krankenversicherung der Rentner sieht das Gesetz Änderungen im Leistungsrecht und im Kassenarztrecht

3,2 Mrd. DM, durch Früherkennung und vorbeugende Heilmaßnahmen auf 1,1 Mrd. DM, durch das Rehabilitations-Angleichungsgesetz und die Strafrechtsreform (Sterilisation, Schwangerschaftsabbruch) auf 2 Mrd. DM, insgesamt also auf rund 12 Mrd. DM, vgl. Süddeutsche Zeitung vom 25. 8. 1978.

⁹⁸⁾ Vgl. Rohwer-Kahlmann, 1977, S. 79 f.; Amtliche Begründung z. B. in Bundesrats-Drs. 76/77, S. 24 ff.

einschließlich der Arzneimittelverordnung vor, die das Kostenbewußtsein aller Beteiligten stärken sollen.

Diese Änderungen, die insbesondere die Verordnung von Arznei-, Verbands- und Heilmitteln des täglichen Gebrauchs sowie die Arzneikostenbeteiligung, die Voraussetzungen für Kuren etc. betreffen, werden jedoch insgesamt voraussichtlich nur wenig zur Kostendämpfung beitragen. Als grundlegende Neuerung erscheint demgegenüber eine Institution, die erst auf Betreiben der CDU/CSU-Mehrheit im Bundesrat zur Stärkung der Selbstverwaltung in das Gesetz aufgenommen wurde ⁹⁹⁾, die „Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen“ (§ 405 a RVO). Danach entwickeln die an der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung Beteiligten gemeinsam medizinische und wirtschaftliche Orientierungsdaten sowie Vorschläge zur Rationalisierung, Erhöhung der Effektivität und Effizienz im Gesundheitswesen und stimmen diese miteinander ab. Diese Empfehlungen sind für die Selbstverwaltungsorgane der Ärzte und der Kassen verbindlich, sofern sie diesen zugestimmt haben.

Darüber hinaus sind vor allem folgende Änderungen von Bedeutung ¹⁰⁰⁾:

— Die Vergütungsvorschriften für ärztliche und zahnärztliche Leistungen haben sich verstärkt an der allgemeinen Einkommensentwicklung und an der Entwicklung der Praxiskosten zu orientieren.

— Die Ausgaben der Krankenkassen für Arzneimittel werden in eine globale Vergütungsregelung mit einbezogen.

— Die Verhandlungsposition der Krankenkassen wird durch Aufgabenübertragung auf die Landesverbandsebene gestärkt.

— Zugleich wird allerdings das Leistungsangebot zu Lasten der Versicherten begrenzt.

Nicht in das Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz aufgenommen wurde der Krankenhausbereich, soweit er mit der gesetzlichen Krankenversicherung in Zusammenhang steht, obgleich die Ausgaben der Krankenkassen für Krankenpflege inzwischen mehr als 20 Mrd. DM — also ein Drittel der Gesamtausgaben — betragen ¹⁰¹⁾. Zur Kostendämpfung im Krankenhausbereich hat die

⁹⁹⁾ Vgl. BT-Drs. 8/173, S. 2; BT-Drs. 8/652, S. 4.

¹⁰⁰⁾ Rohwer-Kahlmann, 1977, S. 587 ff.

¹⁰¹⁾ Vgl. Sozialpolitische Informationen des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung vom 6. 11. 1978.

Bundesregierung jetzt aber den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes vorgelegt¹⁰²⁾, der vor allem dazu beitragen soll,

— die *Planungs- und Steuerungsinstrumente* im Krankenhausbereich zu verbessern,

— die Krankenhäuser in ihren Bemühungen um eine möglichst *wirtschaftliche Betriebsführung* wirksam zu unterstützen und

— die *Selbstverwaltung* im Krankenhausbereich zu stärken.

Nach wie vor bleibt jedoch fraglich, ob sich die Kostenexpansion im Gesundheitsbereich mit Hilfe der bereits ergriffenen bzw. geplanten Maßnahmen nachhaltig bekämpfen läßt. Der Erfolg dieser Bemühungen hängt nicht zuletzt von der Sanierung der Rentenfinanzen ab, da Renten- und Krankenversicherung in einem engen Zusammenhang miteinander stehen. Die *Beitragserhöhungen* einiger Ortskrankenkassen im Ruhrgebiet mögen vielleicht zunächst noch Einzelfälle bleiben, sie signalisieren aber bereits wieder eine bedrohliche Beschleunigung der Ausgaben auf dem Gesundheitssektor.

3. Begrenzung der Sozialhilfelasten

Auch bei der Sozialhilfe sind die Steigerungsraten seit Beginn der siebziger Jahre ungewöhnlich hoch. So stieg die Zahl der Sozialhilfeempfänger von 1970 bis 1975 zwar „nur“ um 33 %, dafür verdreifachten sich aber im gleichen Zeitraum die *Aufwendungen* für die Sozialhilfe nahezu (von 1970 = 3 Mrd. DM auf 1975 = 8,6 Mrd. DM). Der höchste Steigerungssatz wurde im Jahre 1974 mit 26,2 % erreicht. Seither flacht sich der Kostenanstieg allmählich ab, liegt aber gegenwärtig immer noch bei 10 %. Bis 1982 werden die Sozialhilfeleistungen auf jährlich 17,3 Mrd. DM (1978 = 12 Mrd. DM) angewachsen sein. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger hat längst die Zwei-Millionen-Grenze überschritten. Die *Gründe* für diesen außergewöhnlichen Anstieg liegen zum einen in den durch die BSHG-Novellen bewirkten Leistungsverbesserungen und in der Einbeziehung weiterer Personenkreise, zum anderen in der hohen Arbeitslosigkeit.

Dabei wirken vor allem folgende *Faktoren* kostensteigernd¹⁰³⁾:

— Die Hilfebedürftigkeit nimmt zu und die traditionellen Hemmungen vor allem älterer Menschen, Ansprüche auf Sozialhilfe geltend zu machen, nehmen ab. Insgesamt wurde das Sozialhilfe-Niveau angehoben.

— Der starke Anstieg der Kosten bei Alten-, Pflege- und Behindertenheimen macht bereits über die Hälfte des Gesamtaufwandes der Sozialhilfe aus.

— Zunehmende Pflegebedürftigkeit und hohe Pflegekosten bewirken, daß allein 35 % des Sozialhilfeaufwandes auf Hilfe zur Pflege entfällt.

— Sozialhilfe muß ständig in großem Umfang unzulängliche Altersrenten (Kleinrenten) der Rentenversicherungen — meist für Frauen — aufstocken.

— Das gleiche gilt für die Aufstockung unzureichender Arbeits-Nettoeinkommen einkommensschwacher Arbeitnehmer mit Kindern sowie ungenügender Unterhaltszahlungen oder zu geringer Einkommen alleinerziehender Mütter mit Kindern.

— Vor allem aber muß die Sozialhilfe zunehmend unzulängliches Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe ergänzen. Diese Ausgaben wachsen sich bei der gegenwärtigen hohen Dauerarbeitslosigkeit zu einer permanenten Belastung der Sozialhilfeträger aus.

Angesichts dieser schwierigen Finanzprobleme, die für die Stadt- und Landkreise, die rund 72 % der Sozialhilfelasten zu tragen haben, wegen ihrer eigenen unzureichenden Einnahmesituation nicht allein zu bewältigen ist, haben die Kommunen umfangreiche Änderungsvorschläge zur Kostenbegrenzung im Sozialhilfebereich vorgelegt¹⁰⁴⁾. Diese *Sparvorschläge* sind als Anregungen für den Gesetzgeber gedacht und zielen insgesamt auf eine kritische Überprüfung des Sozialleistungssystems. Im einzelnen wird folgendes angeregt:

— Überprüfung der *Leistungshöhe* nach Bedarfsgesichtspunkten, die an der Funktion der Sozialhilfe zu orientieren sind, ein menschenwürdiges Leben zu gewährleisten.

— Überprüfung von *Ansprüchen* auf Leistungen geringeren Umfangs auf ihre sozialhilferechtliche Relevanz.

— Überprüfung von *Leistungsbedingungen* auf ihre Bedeutung für eine selbstverantwortliche Lebens- und Wirtschaftsführung.

¹⁰²⁾ BT-Drs. 8/2067.

¹⁰³⁾ Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 1978, Heft 5.

¹⁰⁴⁾ Hierzu: Rüdiger Voigt, Sicherung des sozialen Netzes durch Leistungsabbau?, in: Zeitschrift für Sozialreform, 1977, S. 493 ff.

— Überprüfung des Leistungsrechts auf zu starre rechtliche *Verfestigungen*, die der vorrangig persönlichkeitsorientierten Sozialhilfe nicht Rechnung tragen.

Diese Vorschläge werden von den Wohlfahrtsverbänden im großen und ganzen abgelehnt. Sie betonen zu Recht, daß Maßstab für die Gewährung oder Nichtgewährung von Sozialhilfe nicht die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Trägers sein könne. Andererseits kann aber auch nicht auf Dauer hingenommen werden, daß die extrem hohe Kostenbelastung der Kommunen durch Sozialhilfeleistungen deren Mittel derart in Anspruch nimmt, daß andere notwendige Aufgaben nicht mehr finanziert werden können. Da die Realisierung eines Sozialhilfe-Lastenausgleichs, bei dem der Bund die Aufwendungen für die Hilfe zum Lebensunterhalt übernehmen würde, nicht in Sicht ist, bleibt zunächst nur die Hoffnung auf den Finanzausgleich zwischen Ländern und Gemeinden. Einige Finanzausgleichsgesetze (Bayern, Rheinland-Pfalz) tragen daher auch bereits in einem speziellen *Sozialhilfeansatz* der besonderen Belastung ihrer Kommunen durch die Sozialhilfe Rechnung. Ob sich freilich das Mißverhältnis zwischen Ausgaben und Einnahmen auf diese Weise auf Dauer beseitigen läßt, bleibt nach wie vor zweifelhaft.

4. Schlußbemerkung

Angesichts der Finanzierungsprobleme, die inzwischen auch die Arbeitslosenversicherung erreicht haben¹⁰⁵⁾, und die noch keineswegs als gelöst betrachtet werden können, ist eine *Strukturreform* des Sozialleistungssystems unvermeidbar geworden. Dies gilt um so mehr, als das Geflecht der staatlichen Transferleistungen — wie Subventionen, Beihilfen und Privilegien — das System der Sozialen Sicherung zu überwuchern droht. Beispielsweise gab der Staat 1978 allein für die (sozialpolitisch umstrittene) Sparförderung und Vermögensbildung 17 Mrd. DM aus (incl. Steuerermäßigungen). Hinzu kommen aber

auch noch Staatshilfen für die Landwirtschaft in Milliardenhöhe (allein das Sozialbudget des Bundesernährungsministers beträgt über 3 Mrd. DM), Wohngeld, Steuervergünstigungen und Beihilfen für Beamte. Insgesamt flossen 1977 von den Gesamtausgaben des staatlichen Sektors in Höhe von 566,7 Mrd. DM 263,8 Mrd. DM (46,6 %) an die Bürger zurück, von denen allerdings lediglich 195,3 Mrd. DM privaten Haushalten zugute kamen.

Diese Leistungen, deren sozialpolitischer Sinn — wie z. B. bei dem einkommensunabhängigen Kindergeld — äußerst fragwürdig ist, kosten nicht nur Geld, das für die Soziale Sicherung dringend gebraucht würde, sondern sie sind auch so undurchsichtig geworden¹⁰⁶⁾, daß nur eine *Totalrevision* Hilfe verspricht. Bedenklich ist dabei vor allem, daß gerade die Familien mit mittlerem Einkommen die ihnen zufließenden Leistungen im wesentlichen (ca. 45 %) selbst bezahlen¹⁰⁷⁾. Die Bundesregierung hat daher Anfang 1978 eine Transfer-Enquete-Kommission eingesetzt, die den Einfluß der staatlichen Geldleistungen auf die Einkommen der Bürger untersuchen und Vorschläge zu einer besseren Abstimmung machen soll. Große Teile des Umverteilungssystems sind dabei freilich ausgeklammert worden, wie die Umverteilung im Rahmen der Sozialversicherung. Ziel einer Totalrevision müßte es aber sein, ein „*System der integrierten Gesamtversorgung*“ zu schaffen¹⁰⁸⁾, das zumindest die Sozialversicherung für Arbeiter, Angestellte und Beamte — unter Einschluß von Wohngeld, Kindergeld etc. sowie unter gleichzeitigem Abbau der Privilegien — zusammenfassen würde.

An eine solche Totalrevision der Sozialpolitik wagen sich jedoch weder die Regierungsparteien noch die Opposition heran. Zunächst kann es daher nur um eine *Umschichtung der Mittel* des Sozialbudgets gehen, bei der neue sozialpolitische Prioritäten gesetzt werden müssen. Hauptziel einer solchen Neuordnung des Sozialleistungssystems, die gegebenenfalls schrittweise zu vollziehen wäre, ist es, den Anspruch jedes Bürgers auf ein (materiell gesichertes) menschenwürdiges Leben auf Dauer zu sichern.

¹⁰⁵⁾ Im 1. Halbjahr 1978 verzeichnete die Bundesanstalt für Arbeit einen Negativsaldo in Höhe von 1,1 Mrd. DM; 1979 wird ein Defizit von fast 5 Mrd. DM erwartet.

¹⁰⁶⁾ Vgl. Wolfram Engels, Sozialreform als Steuerreform, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, vom 8. 7. 1978, S. 13; Der Spiegel 5/1978.

¹⁰⁷⁾ Abg. Windelen (CDU/CSU) im Deutschen Bundestag am 27. 4. 1978, Sten. Prot. S. 6908.

¹⁰⁸⁾ Entschließung der IG Metall vom September 1977; demgegenüber lehnt die Bundesvereinigung der Arbeitgeber jede Art von Einheitsversicherung ab.

Kurt H. Biedenkopf: Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Ein Arbeitsmarktprogramm für die Gegenwart und Zukunft

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/79, S. 3—15

In den letzten vier Jahren sind die Grenzen der bisherigen Arbeitsmarktpolitik deutlich geworden. Das selbst gesteckte Ziel — die Wiedererlangung der Vollbeschäftigung — wurde nicht erreicht. Wenn sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt künftig nicht weiter verschlimmern soll, müssen neue Wege eingeschlagen und die Schwächen der bisherigen Arbeitsmarktpolitik überwunden werden. Diese Schwächen liegen vor allem in einer unzureichenden Analyse der Ursachen, in der fehlenden Bereitschaft bei vielen Verantwortlichen, erkennbare Fehlentwicklungen zu berichtigen und in der mangelnden Einheit von Wirtschafts-, Gesellschafts- und Sozialpolitik. Zunehmend wächst allerdings bereits die Erkenntnis, daß die gegenwärtige Arbeitslosigkeit nicht nur ein arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisches Problem ist, sondern auch Ausdruck einer gesellschaftlichen und politischen Krise.

Damit ist das Problem der Arbeitslosigkeit zugleich einfacher und schwieriger, als bisher angenommen. Die gegenwärtigen Probleme sind noch vergleichsweise kontrollierbar; die eigentlichen Schwierigkeiten liegen in der Zukunft. Neben einer Reihe wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Aufgaben müssen vor allem die längerfristigen ordnungspolitischen Probleme gelöst und das Ungleichgewicht von Gegenwarts- und Zukunftsinteressen überwunden werden.

Neben Maßnahmen, die die Nachfrageschwäche beheben helfen und für ein ausreichendes Wachstum sorgen, sind sehr differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Problemgruppen des Arbeitsmarktes erforderlich. Während erstere vorwiegend dazu beitragen, neue Arbeitsplätze für qualifizierte Arbeitskräfte zu schaffen, muß das Schwergewicht der sonstigen Maßnahmen auf die Verbesserung der Lage der an- und ungelernen Arbeitskräfte, der Teilzeitarbeitsuchenden (insbesondere Frauen), der gesundheitlich Beeinträchtigten, der älteren, eines Teils der jüngeren und der falsch ausgebildeten Arbeitskräfte gelegt werden. Auf dieser Grundlage kann — die Entschlossenheit und den guten Willen aller Beteiligten, insbesondere auch der Tarifparteien, vorausgesetzt — die Arbeitslosigkeit in absehbarer Zeit überwunden werden.

Ursula Engelen-Kefer: Probleme und Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/79, S. 16—26

Dieser Beitrag enthält eine kritische Analyse der arbeitsmarktpolitischen Instrumente der Bundesanstalt für Arbeit (BA) — insbesondere der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und der Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsaufnahme und der beruflichen Weiterbildung. Dabei wird untersucht, inwieweit diese arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Lage waren, die seit 1974 bestehenden globalen und strukturellen Beschäftigungsungleichgewichte, die sich auch auf mittlere Sicht fortsetzen dürften, zu bekämpfen. Hierbei werden folgende wesentliche Mängel aufgezeigt:

Es besteht ein erhebliches Mißverhältnis zwischen den indirekt beschäftigungsfördernden Maßnahmen der Konjunktur-, Struktur- und Finanzpolitik und den direkt beschäftigungswirksamen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik zu Ungunsten der letzteren. Weiterhin zeigt eine Analyse der Schwerpunktsetzung und der Entwicklung der verfügbaren arbeitsmarktpolitischen Instrumente in der seit 1974 andauernden Beschäftigungskrise eine deutliche Verlagerung zurück zu den finanziellen Ausgleichsleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung zu Lasten der Maßnahmen einer aktiven, vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik durch berufliche Qualifizierungs- und Anpassungsmaßnahmen.

Dringend erforderlich ist mithin eine Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, damit sie den im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) festgelegten Zielsetzungen Rechnung trägt: der Erzielung und Aufrechterhaltung eines hohen Beschäftigungsstandes sowie der Verbesserung der Beschäftigungsstrukturen.

Eine derartige Neuorientierung wird jedoch in ihrer Wirksamkeit beim Abbau der hohen Arbeitslosigkeit eng begrenzt sein, wenn sie nicht durch gleichgerichtete Veränderungen in den übrigen beschäftigungswirksamen Maßnahmenbereichen ergänzt wird, insbesondere in der globalen und strukturellen Wirtschaftspolitik, der Finanzpolitik und der Unternehmenspolitik. Dabei müssen im Mittelpunkt stehen: die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen; eine beschäftigungs- und arbeitnehmerorientierte Gestaltung von Rationalisierung und Produktivitätssteigerung; die Verkürzung der Lebens-, Jahres-, Wochen- und Tagesarbeitszeit sowie die Erweiterung der Aus- und Weiterbildungszeiten.

Rüdiger Voigt: Soziale Sicherung zwischen Anpassung und Strukturreform

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9/79, S. 27—46

Das „soziale Netz“ der Bundesrepublik Deutschland wird in der ganzen Welt als eines der tragfähigsten und umfassendsten Systeme zur Sozialen Sicherung angesehen. Jedermann soll auch dann noch ein menschenwürdiges Leben führen können, wenn er durch Alter, Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit nicht mehr selbst in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Staatliche Renten-, Kranken-, Unfall- und Arbeitslosenversicherungen erfassen in Verbindung mit Kindergeld und Wohngeld fast jeden denkbaren Fall sozialer Not. Reicht dies alles nicht aus, so hat schließlich jeder Hilfsbedürftige immer noch einen Anspruch auf Sozialhilfe. Ist damit nun endlich das Zeitalter angebrochen, in dem wir die „Früchte der Industrialisierung“ ernten können? Dagegen spricht zumindest die Tatsache, daß das Sozialleistungssystem ausschließlich für eine wirtschaftliche Schönwetterperiode konzipiert wurde. Dauernde Vollbeschäftigung und stetig wachsendes Bruttosozialprodukt wurden in nahezu jeder Phase der Sozialgesetzgebung als selbstverständlich vorausgesetzt.

Inzwischen sind jedoch zumindest einige der sozialpolitischen Probleme so akut geworden, daß ihre Lösung unaufschiebbar geworden zu sein scheint: Die Sanierung der Rentenversicherung ist keineswegs abgeschlossen, schon bald drohen aufgrund der ungünstigen Geburtenrate neue Defizite in Milliardenhöhe. Die Kostensteigerungen im Gesundheitssystem sind lediglich aufgehalten worden, ohne daß jedoch eine endgültige Lösung seiner Strukturprobleme in Sicht wäre. Ein besonderes Problem bildet in diesem Zusammenhang die Sozialhilfe. Sie ist die letzte Hilfe für all diejenigen, die keinerlei Ansprüche gegen staatliche oder private Versicherungen erworben haben. Von der einen Seite wird sie als Anreiz zum Nichtstun angesehen, statt als Hilfe zur Selbsthilfe zu fungieren. Dann wiederum konstatiert man sechs Millionen in Armut lebende Deutschen und spricht von einer ‚Wiederentdeckung der Armut‘. In dieser Situation wird mit Nachdruck eine „kritische Überprüfung“ der Sozialhilfe gefordert.

Unser Sozialleistungssystem muß also von Grund auf neu durchdacht und mit Hilfe einer Strukturreform der veränderten wirtschaftlichen Lage angepaßt werden. Allerdings darf dies nicht auf Kosten derjenigen Menschen gehen, die am dringendsten auf die solidarische Hilfe der Allgemeinheit angewiesen sind. Vielmehr muß das gesamte System der Sozialen Sicherung als Einheit betrachtet werden. Folgerichtig sind dann auf der einen Seite staatliche Subventionen, Beihilfen und Privilegien abzubauen, um damit öffentliche Gelder einzusparen. Auf der anderen Seite können mit Hilfe dieser Gelder dann die notwendigen Mittel für die Bekämpfung der „neuen Armut“ aufgebracht werden. Es geht also im wesentlichen um eine Umschichtung der vorhandenen Mittel im Gefolge einer neuen Prioritätensetzung. Hauptziel einer Strukturreform des Sozialleistungssystems muß es dabei sein, den Anspruch jedes Bürgers auf ein (materiell gesichertes) menschenwürdiges Leben zu erhalten und, wenn möglich, noch auszubauen.