

# Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang Klauder/Gerhard Kühlewind

Arbeitsmarkttendenzen und Arbeitsmarktpolitik  
in den neunziger Jahren

Ulrich Widmaier

Segmentierung und Arbeitsteilung  
Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik  
Deutschland in der Diskussion

Klaus Mackscheidt

Finanzierung der Arbeitslosigkeit

Werner Lachmann

Möglichkeiten und Grenzen ursachenadäquater  
Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

B 34-35/91  
16. August 1991

Wolfgang Klauder, Dr. sc. pol., geb. 1931; Leitender Wissenschaftlicher Direktor und Bereichsleiter im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Veröffentlichungen u. a.: Technischer Fortschritt und Beschäftigung. Zum Zusammenhang von Technik, Strukturwandel, Wachstum und Beschäftigung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1986) 1; Längerfristige Arbeitsmarktperspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 3/90; Ohne Fleiß kein Preis: Die Arbeitswelt der Zukunft, Zürich-Osnabrück 1990.

Gerhard Kühlewind, Dr. phil., geb. 1944; Wissenschaftlicher Direktor im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg.

Zahlreiche Beiträge aus dem Arbeitsgebiet „Mittel- und langfristige Arbeitsmarktprojektionen einschließlich der Analyse der Auswirkungen von beschäftigungspolitischen Maßnahmen auf den Arbeitsmarkt“, insbesondere in den Mitteilungen, Materialien und Beiträgen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Ulrich Widmaier, Dr. phil., geb. 1944; Priv.-Doz. an der Universität Mannheim; seit 1989 langfristige Vertretung des Lehrstuhls Politische Wissenschaft II an der Ruhr-Universität Bochum.

Veröffentlichungen u. a.: Endogene Grenzen des Wachstums, Baden-Baden 1989; (Hrsg. zus. mit Francis G. Castles) The Political Economy of the People's Welfare, Special Issue of the European Journal of Political Research, 17 (1989)4; (Hrsg. zus. mit Thomas König) Technische Perspektiven und gesellschaftliche Entwicklungen. Trends und Schwerpunkte der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1990.

Klaus Mackscheidt, Dr. rer. pol., geb. 1935; seit 1973 ordentlicher Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Universität zu Köln.

Zahlreiche Veröffentlichungen über Finanztheorie und Finanzpolitik, zur Steuerlehre, zu Fragen des Finanzausgleichs und der sozialen Sicherung.

Werner Lachmann, Dr. phil., geb. 1941; seit 1983 Professor für Wirtschaftswissenschaften (Wirtschaftspolitik) an der Johannes Gutenberg-Universität zu Mainz; Vorsitzender der Gesellschaft zur Förderung von Wirtschaftswissenschaften und Ethik (GWE) e. V.

Veröffentlichungen u. a.: Volkswirtschaftslehre, Band 1: Grundlagen, Berlin u. a. 1990; (Hrsg.) EG und Andenpakt, Frankfurt/M. 1989; Wirtschaft und Ethik. Maßstäbe wirtschaftlichen Handelns, Neuhausen-Stuttgart 1989<sup>2</sup>; Leben wir auf Kosten der Dritten Welt?, Wuppertal 1987<sup>2</sup>; zahlreiche Beiträge in Fachzeitschriften und Periodika.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Heinz Ulrich Brinkmann, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 5500 Trier, Tel 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von 6,50 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.

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

# Arbeitsmarktendenzen und Arbeitsmarktpolitik in den neunziger Jahren

## I. Die Herausforderungen der neunziger Jahre

Die Wirtschafts- und die Arbeitsmarktpolitik – hier im umfassenden Sinne aller den Arbeitsmarkt intentional beeinflussenden Politiken – stehen im vereinten Deutschland am Beginn der neunziger Jahre vor enormen strukturellen Herausforderungen. Die ostdeutsche Wirtschaft befindet sich durch den schockartigen Übergang von der früheren abgeschotteten sozialistischen Planwirtschaft zu einer offenen, in die arbeitsteilige westliche Weltwirtschaft integrierten Marktwirtschaft in einer tiefen Anpassungs- und Strukturkrise.

Die sogenannte Vollbeschäftigung in der ehemaligen DDR war schon durch Scheinarbeit und Stellenprivilegien letztlich eine Fiktion<sup>1)</sup>. Im Durchschnitt der Volkswirtschaft erreichte die Arbeitsproduktivität 1989 nur etwa knapp 40 Prozent und – bedingt auch durch Kurzarbeit und Warteschleifen – im zweiten Halbjahr 1990 sogar nicht einmal 30 Prozent des westdeutschen Niveaus<sup>2)</sup>. Somit entsprach ein Großteil der Arbeitsplätze von 9,9 Mio. Erwerbstätigen 1989 und noch 8,5 Mio. Erwerbstätigen im zweiten Halbjahr 1990 ihrer Rentabilität oder Struktur nach nicht den westdeutschen Verhältnissen. Schätzungen, daß im Grunde 70 Prozent der früheren DDR-Arbeitsplätze umzugestalten oder überflüssig sind, scheinen vor diesem Hintergrund keineswegs unrealistisch zu sein. Amerikanischen Berechnungen zufolge sind nach Währungsaufwertung und Lohnerhöhungen in den ehemaligen Kombinaten sogar

nur noch acht Prozent der Arbeitsplätze wettbewerbsfähig<sup>3)</sup>.

Die ostdeutsche Wirtschaft muß sich nunmehr in wenigen Jahren an die inter- und intrasektoralen Strukturtrends und betrieblichen Produktivitätsstandards anpassen, die sich in den westlichen Marktwirtschaften in vielen Jahren oder gar Jahrzehnten herausgebildet haben. Das bedeutet, daß im ehemaligen DDR-Gebiet ein großer Teil der Arbeitnehmer in völlig andere Tätigkeiten überwechseln und seine Qualifikation den neuen Anforderungen anpassen muß.

Den Deutschen stellt sich in diesem Jahrzehnt mithin die große gemeinsame Aufgabe, Wirtschaft, Infrastruktur und Umwelt in der ehemaligen DDR zu sanieren, den enormen Rückstand in Lebensstandard und Lebensqualität von 16 Mio. Deutschen in vertretbarer Zeit aufzuholen und für alle Arbeitswilligen moderne, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze zu schaffen. Notwendig wird darüber hinaus, auch den osteuropäischen Nachbarstaaten bei der Umwandlung ihrer bisherigen abgeschotteten sozialistischen Planwirtschaften in offene Marktwirtschaften und bei der Überwindung ihres Entwicklungsrückstandes zu helfen.

Diese Themen beherrschen gegenwärtig die öffentliche Diskussion. Für eine längerfristige Betrachtung darf aber nicht übersehen werden, daß Deutschland und die anderen Industrieländer sich außerdem in der Anfangsphase eines grundlegenden Strukturwandels der gesamten Wirtschafts- und Arbeitswelt befinden<sup>4)</sup>. Hierfür dürften vor allem die folgenden sechs Mega-Trends maßgebend sein: 1. die zweite technologische Revolution durch grundlegend neue Technologien; 2. die Ökologisierung des Wirtschaftens durch Umweltschutz; 3. die Internationalisierung des Wirtschaftens durch die generelle Tendenz zur Überwindung der Grenzen, in Westeuropa insbesondere

<sup>1)</sup> Staudt schätzt die Scheinarbeit und Stellenprivilegien für Funktionäre und Parteigenossen auf bis zu 30 Prozent und spricht von einem „sozialistischen Etikettenschwindel“ (E. Staudt, Gefährliche Beschäftigungsillusion, in: Handelsblatt vom 5. Juli 1990). Das Münchener Ifo-Institut veranschlagt aufgrund einer Erhebung allein die auf unnötigen politischen und sozialen Aufwand sowie auf die planungswirtschaftlichen Mängel zurückzuführende verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR des Jahres 1989 im Mittel auf ca. 15 Prozent bei einem Schwankungsbereich in den einzelnen Branchen von ca. 7 bis 35 Prozent (K. Vogler-Ludwig, Verdeckte Arbeitslosigkeit in der DDR, in: ifo-Schnelldienst, [1990] 24).

<sup>2)</sup> Vgl. A. Heinze/J. Kammerath/O. Schmalwasser/J. Tschinkel, Erwerbstätigenstruktur und Produktivitätsgefälle im Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland. Ausgewählte Probleme, Beitrag zur Konferenz „Perspektiven für den Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern“ in Dresden am 7.-8. Mai 1991.

<sup>3)</sup> G. A. Akerlof/A. K. Rose/J. L. Yellen/H. Hennesius, East Germany In From the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union, For Presentation at the Conference of the Brookings Panel on Economic Activity, Washington, D. C., 4.-5. April 1991.

<sup>4)</sup> Vgl. im einzelnen W. Klauder, Ohne Fleiß kein Preis: Die Arbeitswelt der Zukunft, Zürich-Osnabrück 1990.

durch die Bildung des EG-Binnenmarktes; 4. die Zunahme der internationalen Wanderungen durch Weltbevölkerungsexplosion, Überwindung der Grenzen, Umwälzungen und Entwicklungsunter-

schiede; 5. die Individualisierung des Wirtschaftens durch Wertewandel; 6. die Alterung der Industriegesellschaften durch niedrige Geburtenziffern.

## II. Der gesplaltene Arbeitsmarkt in Deutschland

### 1. Arbeitsmarktlage

Im *Westen* ist die Arbeitsmarktlage in den letzten beiden Jahren gekennzeichnet von einem Beschäftigungsboom (1990–91: ca. + 1,5 Mio. Erwerbstätige) bei gleichzeitigem Anstieg des Arbeitskräftepotentials (1990–91: ca. + 1,3 Mio. Erwerbspersonen), im *Osten* von einer Talfahrt der Beschäftigung (1990–91: ca. – 2,8 Mio. Erwerbstätige) bei gleichzeitigem Rückgang des Arbeitskräfteangebots (1990–91: – 1,7 Mio. Erwerbspersonen<sup>5</sup>). 1991 dürfte demzufolge die Zahl der Arbeitslosen im *Westen* weiter sinken auf gut 1,7 Mio. (nach 1,9 Mio. 1990 und 2,0 Mio. 1989), im *Osten* sich dagegen drastisch erhöhen auf im Jahresmittel gut 1,1 Mio. (nach 0,24 Mio. 1990 und fiktiver Vollbeschäftigung 1989).

Außerdem kommt es im *Osten* in beachtlichem Umfang weiterhin zu einer verdeckten Form von Arbeitslosigkeit, nunmehr in Gestalt von offizieller Kurzarbeit. So dürfte die Zahl der Kurzarbeiter im Jahresdurchschnitt 1991 auf rd. 1,7 Mio. zunehmen nach rd. 0,76 Mio. 1990. Unter Berücksichtigung eines Arbeitszeitausfalls von rd. 50 Prozent würde sich der Beschäftigungsrückgang – unter sonst gleichen Umständen – in den beiden Jahren 1990 und 1991 statt auf 2,8 Mio. auf fast 3,7 Mio. belaufen. Zu beachten ist auch, daß durch die inzwischen verstärkt angelaufenen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) der Bundesanstalt für Arbeit 1991 rd. 180 000 Personen beschäftigt werden dürften, andernfalls wäre mit einer noch höheren Beschäftigungsabnahme zu rechnen.

Daß die ostdeutsche Arbeitslosenzahl bislang noch nicht höher ausfällt, ist ferner auf die Abnahme des Arbeitskräfteangebots zurückzuführen. Dieser Rückgang kompensiert 1990 immerhin etwa drei Viertel und 1991 noch wahrscheinlich die Hälfte des Beschäftigungsabbaus. Er ist im Durchschnitt der beiden Jahre zu etwa 50 Prozent die Folge von Abwanderungen und Auspendeln in die alten Bundesländer und zur anderen Hälfte die Folge ar-

beitsmarktpolitischer Maßnahmen (Vorruhestand/ Altersübergangsgeld und Qualifizierung).

Insgesamt dürften im Jahresdurchschnitt 1991 durch die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen rd. 0,7 Mio. Erwerbspersonen dem Arbeitskräfteangebot entzogen und ca. 1,9 Mio. Personen in einem Arbeitsverhältnis gehalten, zusammengekommen also ca. 2,6 Mio. zunächst vor Arbeitslosigkeit bewahrt werden. Einschließlich der Arbeitslosen werden also bald vier Mio. Personen über die Bundesanstalt für Arbeit bzw. aus dem Bundeshaushalt finanziert.

In den *alten Bundesländern* ist dagegen in manchen Arbeitsamtsbezirken praktisch die Vollbeschäftigung erreicht. In den Landesarbeitsamtsbezirken Baden-Württemberg und Südbayern betragen die Arbeitslosenquoten nur noch gut 3 Prozent. In vielen Bereichen und Regionen wird über Fachkräftemangel geklagt. Zwei Drittel aller offenen westdeutschen Stellen entfallen auf Facharbeiter und qualifizierte Angestellte<sup>6</sup>). Die Arbeitslosigkeit konzentriert sich auf die relativ strukturschwachen Regionen, insbesondere die Küstenregionen und die alten Industriestandorte etwa des Kohlebergbaus und der Eisen- und Stahlindustrie. Von der schon seit Mitte der siebziger Jahre bestehenden hohen Arbeitslosigkeit sind durch den damit verbundenen langen Ausleseprozeß vor allem die älteren Erwerbspersonen betroffen, zumal, wenn sie noch gesundheitlich beeinträchtigt und unqualifiziert sind.

### 2. Arbeitsmarktperspektiven

Der Arbeitsmarkt der *neuen Bundesländer* ist zwar bereits unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion am 1. Juli 1990 sprunghaft in Bewegung geraten. So standen 1990 in den neuen Bundesländern 2,6 Mio. aufgelösten Beschäftigungsverhältnissen immerhin schon 1,7 Mio. neue Arbeitsverhältnisse (einschl.

<sup>5</sup>) Vgl. H. U. Bach u. a., Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1991, IAB-Werkstattbericht (1991) 1 vom 10. Juli 1991.

<sup>6</sup>) Vgl. L. Reyher/E. Spitznagel/G. Kretschmer, Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot, Umfang, Struktur und Besetzungsprobleme, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), (1990) 3.

1,2 Mio. Wechselfällen) gegenüber<sup>7)</sup>. Da nach aller Erfahrung der Aufbau neuer Arbeitsplätze aber mehr Zeit braucht als der Abbau von alten, besteht in Ostdeutschland noch für einige Zeit eine hohe Wahrscheinlichkeit für weitere Beschäftigungsrückgänge. Immerhin ist nach dem Auslaufen des Kündigungsschutzes in der Metallindustrie und der Warteschleife im öffentlichen Dienst im zweiten Halbjahr 1991 mit nicht unerheblichen Entlassungen zu rechnen. Inwieweit die Entlassenen anderweitig aufgefangen werden können, läßt sich heute noch nicht genauer überblicken. Am Jahresende 1991 könnte sich die Erwerbstätigenzahl nur noch auf gut 6 Mio. belaufen, im Vergleich zu 9,9 Mio. im Jahresdurchschnitt 1989 bzw. 9,7 Mio. Ende 1989.

Nach verbreiteter Einschätzung könnten 1992 bei der Produktion die Aufschwungkräfte die Oberhand gewinnen. Im allgemeinen pflegt die Beschäftigung der Produktion zwar nur mit einer geringen zeitlichen Verzögerung zu folgen, doch könnte die Verzögerung in diesem Fall größer sein, da im gesamtwirtschaftlichen Saldo zunächst einmal vor allem der Abbau der umfangreichen Kurzarbeit und der betrieblichen Produktivitätsrückstände zu Buche schlagen dürften. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) rechnet für 1992 im Jahresdurchschnitt zunächst noch mit einer weiteren Abnahme der Beschäftigung um immerhin eine Mio. bei einer Kurzarbeiterzahl von ebenfalls rd. einer Mio.<sup>8)</sup> Das Institut der deutschen Wirtschaft hält nach der oberen Variante einer Modellrechnung im Jahresdurchschnitt 1992 bestenfalls rd. 6 Mio. Erwerbstätige, nach der unteren Variante sogar nur noch 4,8 Mio. Erwerbstätige für möglich<sup>9)</sup>. Letzteres entspräche lediglich knapp 50 Prozent der Erwerbstätigenzahl von 1989.

Auf der Angebotsseite dürfte der ostdeutsche Arbeitsmarkt in den nächsten Jahren durch weitere Abwanderungen und vermehrtes Auspendeln entlastet werden. Im Zuge der Anpassung an westdeutsche Lebensverhältnisse könnte in den neuen Bundesländern ferner die hohe Frauenerwerbsneigung etwas sinken<sup>10)</sup>.

Bedenkt man aber den Umfang des nötigen Strukturwandels und allein schon den Zeitbedarf für Investitionen, auch die Erfahrungen Westdeutschlands nach der Währungsreform von 1948 oder die der Entwicklung strukturschwacher Regionen, so könnte es durchaus noch einige Jahre dauern, bis sich die Arbeitsmarktlage Ostdeutschlands durchgreifend bessert. Zeitpunkt und Ausmaß werden dabei nicht zuletzt von der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik beeinflusst werden. Die frühere Beschäftigungshöhe läßt sich allerdings in absehbarer Zeit wohl nicht wieder erreichen<sup>11)</sup>.

In Westdeutschland könnte sich dagegen der seit 1983 anhaltende Wirtschafts- und Beschäftigungsaufschwung, der in den letzten beiden Jahren sogar häufig nicht mehr für möglich gehaltene Boomausmaße erreichte, nach einer leichten Eintrübung tendenziell fortsetzen. Die hohen staatlichen Transferleistungen an Ostdeutschland werden weiterhin – zumindest teilweise – auch der westdeutschen Wirtschaft zugutekommen. Es spricht ferner vieles dafür, daß die westlichen Industrieländer generell aufgrund der eingangs skizzierten Megatrends am Beginn einer neuen langen Wachstumsphase stehen, sofern nicht politische Krisen ein größeres Ausmaß annehmen. Nach einem im Frühjahr 1990 vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in Zusammenarbeit mit Uwe Westphal von der Universität Hamburg erstellten Szenario könnte es daher in Westdeutschland im Jahr 2000 rd. 2,5 Mio. Arbeitsplätze mehr geben als 1989<sup>12)</sup>.

Auf der Angebotsseite dürften die steigende Frauenerwerbsneigung und vor allem die Zuwanderungen an Ausländern, Aussiedlern und Ostdeutschen die potentialmindernden Effekte des Geburtenrückganges mindestens bis zum Jahr 2000 weit überkompensieren. Die Zuwanderungs- und Pendlerströme müßten allerdings schon sehr umfangreich sein, um einen Beschäftigungsanstieg wie im IAB/Westphal-Szenario zu realisieren. Somit besteht in den neunziger Jahren in Westdeutschland zumindest die Chance zu einem weiteren und deutlichen Abbau der Arbeitslosigkeit.

<sup>7)</sup> Vgl. Infratest Sozialforschung (H. Bielski/B. v. Rosenbladt), Arbeitsmarkt Monitor für die neuen Bundesländer, Umfrage 11/90, in: Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB), 148.1 (1991).

<sup>8)</sup> Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Tendenzen der Wirtschaftsentwicklung 1991/92, Wochenbericht 26–27/91.

<sup>9)</sup> Vgl. B. Hof, Strukturbruch und Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern – Tendenzen 1992, in: iw-trends, (1991) 2.

<sup>10)</sup> Das Institut der deutschen Wirtschaft z. B. rechnet damit, daß hierdurch die Zahl der Arbeitskräfte bis 1995 um 345 000 sinken wird (vgl. „Arbeitsmarktpolitik mit Konzentration auf regionale Brennpunkte wirksamer“, in: Handelsblatt vom 11. Juli 1991).

<sup>11)</sup> Das Institut der deutschen Wirtschaft errechnet z. B. unter der Annahme der westdeutschen Relation von Arbeitsplätzen zu Einwohnern sieben Mio. Arbeitsplätze (vgl. ebd.).

<sup>12)</sup> Vgl. W. Klauer, Auswirkungen der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung seit 1989 auf die Arbeitsmarktperspektiven. Ein quantitatives Szenario bis 2000 unter veränderten Rahmenbedingungen, in: MittAB, (1990) 1.

### III. Konsequenzen für die allgemeine Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

#### 1. Förderung des Strukturwandels

In beiden Teilen Deutschlands geht es um den Strukturwandel – wenn auch in völlig unterschiedlicher Dimension und damit auch mit unterschiedlichen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt:

- in Ostdeutschland um rasche Sanierung, Modernisierung und Umbau fast der gesamten Arbeitsplatzstruktur und entsprechende Anpassung der Beschäftigtenstruktur,
- in Westdeutschland um die sukzessive Anpassung der Strukturen der Arbeitsplätze und der Beschäftigten an die Mega-Trends der neunziger Jahre.

Bei der Arbeitslosigkeit handelt es sich demzufolge in Ostdeutschland in der Terminologie der heutigen Nationalökonomie in erster Linie um (Sach-)Kapitalmangelarbeitslosigkeit, verstärkt durch allgemeine Strukturdiskrepanzen – in der Fachdiskussion auch als mismatch-Probleme bezeichnet –, in Westdeutschland vorwiegend um regionale und andere spezifische mismatch-Probleme<sup>13</sup>).

Die Höhe des Wirtschaftswachstums und des zukünftigen Arbeitskräftebedarfs hängt vor allem vom Tempo des Strukturwandels ab<sup>14</sup>). Je offensiver die Wirtschaftssubjekte und die Politik auf die Herausforderungen der Zukunft reagieren, desto höher werden Wirtschaftswachstum und Beschäftigung ausfallen, je defensiver reagiert wird, alte Strukturen konserviert und Probleme ungelöst liegengelassen werden, desto ungünstiger. Diesen Zusammenhängen kommt auch in den neuen Bundesländern eine ganz besondere Bedeutung zu. Denn je mehr bzw. länger knappe finanzielle Mittel z. B. für die Weiterbeschäftigung in überholten Strukturen aufgewandt werden, um so länger dauert es, bis neue, zukunftsträchtige Dauerarbeitsplätze entstehen. Bei umgekehrtem Verhalten bestünde allerdings die Gefahr einer plötzlichen Massenarbeitslosigkeit in kaum vorstellbarer Höhe.

Für den Strukturwandel in Ost und West ist generell ein expansives, optimistisches Wirtschaftsklima vorteilhaft. Förderlich ist daher eine Wirt-

schaftspolitik, die sich möglichst im Konsens mit allen gesellschaftlichen Gruppen sowohl um günstige marktwirtschaftliche Angebotsbedingungen der Wirtschaft als auch um eine stetige Expansion der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage bemüht. Längerfristig angelegte öffentliche Investitionsprogramme auf den Gebieten der öffentlichen Infrastruktur, der Dorf- und Stadterneuerung und des Umweltschutzes sollten dabei genauso wenig tabu sein wie allgemeine Steuerenkungen und Investitionserleichterungen. Förderlich sind ferner vorausschauende strukturpolitische Signale (etwa durch Ge- und Verbote oder steuerliche Maßnahmen), die den marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß über die Preise unterstützen.

Bessere Alternativen als Erhaltungssubventionen sind Förderung des Wissens- und Technologietransfers (etwa durch Beratung und Technologiezentren), Unterstützung von Klein- und Mittelbetrieben auf den Gebieten der Forschung, Entwicklung und Markteinführung, Förderung von Existenzgründungen auf breiter Front. Dabei sollte nicht nur an den Hochtechnologiebereich gedacht werden. Zukunftsträchtig ist auch die Expansion der verschiedenen Dienstleistungen von der Unternehmensberatung bis zur Altenpflege. Zu überprüfen wären ferner Zulassungsbeschränkungen und andere Regulierungen auf ihre Zweckmäßigkeit hin. Eine Ausweitung der gesetzlichen und tarifvertraglichen Rahmenbedingungen für flexible und individuelle Abweichungen von den Regelarbeitszeiten und Regelaltersgrenzen könnte eine konfliktfreiere und produktivere Nutzung des relativ knapper werdenden Humankapitals erleichtern. Die generelle Verbesserung der Flexibilität des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems dürfte zu den wichtigsten Voraussetzungen gehören, den absehbaren Strukturwandel zu bewältigen und damit langfristig Wachstum und Beschäftigung zu sichern.

#### 2. Investitionsförderung

Strukturwandel erfordert in der Regel Investitionen in das Sach- und Humankapital. Beschäftigungswirksame Strategien müssen daher in Ost und West vorrangig bei den Investitionen und der Qualifizierung ansetzen. In Ostdeutschland müssen allerdings die Anlageinvestitionen sehr schnell ein riesiges Ausmaß erreichen, damit der Kapitalstock und somit das Arbeitsplatzpotential in absehbarer Zeit erneuert werden können. Sollen die neuen Bundesländer nicht die Armenhäuser

<sup>13</sup>) Außer z. B. an formalqualifikatorische Diskrepanzen ist im Hinblick auf den langen Ausleseprozeß insbesondere an die individuelle Leistungsfähigkeit der Arbeitslosen zu denken; vgl. F. Buttler/U. Cramer, Umfang und Ursachen von mismatch-Arbeitslosigkeit in Westdeutschland, unveröffentlichtes Manuskript, Nürnberg, Juli 1991.

<sup>14</sup>) Dies zeigen z. B. die wiederholten alternativen IAB/Prognos-Projektionen; vgl. P. Hofer, Szenarien der wirtschaftlichen Entwicklung, in: MittAB, (1990) 1.

Deutschlands mit hoher struktureller Arbeitslosigkeit sowie sozialem und politischem Sprengsatz werden, soll ein zweites deutsches Wirtschaftswunder nicht nur im Westen stattfinden, bleibt mithin als entscheidende Strategie zur Schaffung von dauerhaften Arbeitsplätzen nur der massive Transfer von Investitionskapital und Know-How in die neuen Bundesländer.

Privates Kapital wird aber in einer Marktwirtschaft dort angelegt, wo die günstigsten Standortbedingungen für zukünftige Gewinne sind. Nach einer Studie der Prognos AG für das IAB<sup>15)</sup> lassen sich die für eine moderne Wirtschaft wichtigsten Standortfaktoren in der EG wie folgt zusammenfassen und gewichten (Summe = 100 Prozent):

- institutioneller Rahmen 35 Prozent,
- Produktionskosten 26 Prozent,
- technisch-wirtschaftliche Infrastruktur 25 Prozent,
- Zahl und Qualifikation der Arbeitskräfte 14 Prozent.

Bewertet man die Standortfaktoren für Ostdeutschland, ergibt sich im EG-Vergleich eine überaus ungünstige relative Standortposition. Der institutionelle Rahmen und die technisch-wirtschaftliche Infrastruktur Ostdeutschlands befinden sich in einem extrem schlechten Zustand. Bei den Produktionskosten ist durch die drastische Aufwertung der Währung bei gleichzeitiger schockartiger Öffnung der Märkte und durch die ohne Rücksicht auf die Produktivitätsentwicklung erfolgende rasche Anpassung der Löhne an das westdeutsche Niveau ebenfalls ein deutliches Minus anzubringen. Die einzigen positiven Faktoren sind Anzahl und Qualifikation der Arbeitskräfte. Allerdings bedarf die in den neuen Bundesländern bereits vorhandene und nach dem formalen Niveau mit Westdeutschland durchaus vergleichbare Qualifikation dringend der Ergänzung, Anpassung und Neuorientierung.

Berücksichtigt man das heutige Gewicht der Standortfaktoren, so müssen der institutionelle Rahmen und die technisch-wirtschaftliche Infrastruktur mit einem Standortgewicht von 60 Prozent in Ostdeutschland als die entscheidenden Engpaßfaktoren für private Investitionen und damit für eine Erhaltung des Produktionsstandortes Ostdeutschland und einen schnellen Aufholprozeß bezeichnet werden. Dem Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung und Gerichtsbarkeit, der Klä-

rung der Eigentumsfragen sowie massiven öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur müßte demzufolge zunächst die höchste Priorität eingeräumt werden<sup>16)</sup>. Solange die institutionellen, infrastrukturellen und kostenbedingten Standortnachteile nicht auf ein erträgliches Ausmaß verringert sind, bedürfen außerdem private Investitionen erheblicher staatlicher Sonderanreize, allein schon zum Ausgleich dieser Nachteile.

### 3. Kostenentlastungen

Als marktwirtschaftliche Alternativen oder Ergänzungen zu der arbeitsplatzschaffenden Investitionsstrategie gibt es für ein Land beim Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft mit offenen Grenzen und Währungsaufwertung auf der Arbeitsplatzseite im Prinzip nur noch zwei Möglichkeiten: Erstens die Anpassung der Lohnkosten an die Produktivität, zweitens eine befristete degressive Subventionierung der Produktpreise und/oder der Produktionsfaktoren.

Die lohnpolitische Strategie ist indessen durch die Entwicklung überholt, verstieße auch für eine längere Zeit gegen das Gebot weitgehend einheitlicher Lebensverhältnisse im vereinten Deutschland und würde vor allem die Fachkräfte zur Abwanderung anreizen. Zweifellos kostet jedoch die Einzu-Eins-Umstellung der Löhne und ihre rasche Anpassung an das westdeutsche Niveau vor allem in der Industrie mehr Arbeitsplätze als sonst im weltwirtschaftlichen Maßstab auf einen Schritt notwendig wäre, beschleunigt damit aber auch den Strukturwandel zu einer zukunftsgerichten Wirtschaftsstruktur. Längerfristig hat Ostdeutschland wie die alte Bundesrepublik im internationalen Wettbewerb nur als Hochproduktivitäts-, Hochqualifikations-, mithin auch als Hochlohnland eine Chance.

Während der Neuzugang an Sachkapital auch in Ostdeutschland z.B. durch Investitionszulagen und Abschreibungsvergünstigungen gefördert wird, wurden Lohnkosten bislang nur selten subventioniert. Große Aufmerksamkeit hat kürzlich ein Vorschlag amerikanischer Ökonomen<sup>17)</sup> gefunden, statt der Finanzierung von Arbeitslosigkeit den ostdeutschen Betrieben zur leichteren Anpassung an die schockartig veränderten Marktgegebenheiten je Arbeitnehmer befristete degressive Lohnkostenzuschüsse zu zahlen. Dieser Vorschlag

<sup>15)</sup> Prognos AG (K. Eckerle u. a.), Die Arbeitsmärkte im EG-Binnenmarkt bis zum Jahr 2000, in: BeitrAB, 138 (1990).

<sup>16)</sup> Vgl. L. Hoffmann, Preise, Politik und Prioritäten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 2. Februar 1991.

<sup>17)</sup> Vgl. G. A. Akerlof u. a. (Anm. 3).

bedarf noch einer genaueren Analyse. Auch wenn generelle Lohnkostenzuschüsse zu viele Probleme aufwerfen sollten, wäre jedoch prüfenswert, ob sie nicht für die Startphase mittelständischer Betriebe interessant sein könnten, zumal in Verbindung mit anderen Maßnahmen zur Existenzgründung und Mittelstandsförderung; denn in Ostdeutschland mangelt es gerade an kleinen und mittleren Betrieben, und der Mittelstand ist im allgemeinen besonders lohnkostenempfindlich.

Auch Schillers<sup>18)</sup> Vorschlag einer „Ersatzabwertung“ durch einen Mehrwertsteuersatz von Null und durch zusätzliche steuerliche Präferenzen zielt darauf ab, den Aufwertungs- und Wettbewerbsschock zeitweilig zu kompensieren, setzt jedoch statt bei den Produktionsfaktoren beim Verkauf von Produkten und Diensten auf dem Markt an. Da derartige Steuerpräferenzen allgemein wirken, dürften sie den marktwirtschaftlichen Strukturwandel im Sinne einer Bestenauslese nur wenig behindern. Allerdings könnte eine „Ersatzabwertung“ angesichts des Umfangs der Investitionsaufgaben vermutlich auch nur einen begrenzten Beitrag zur wirtschaftlichen Anpassung Ost-

deutschlands leisten, weshalb Schiller eine drastische Investitionsförderung für unerlässlich hält.

#### 4. Investivlohn

Angesichts ausgelasteter Kapazitäten im Westen macht der nötige größere Ressourcentransfer zugunsten öffentlicher und privater Investitionen im Osten güterwirtschaftlich Abstriche beim Verbrauch erforderlich. Aber auch der Umfang des zur Sicherung von Beschäftigung und Lebensgrundlagen nötigen Strukturwandels im Westen erfordert für eine längere Zeit eine Erhöhung der Investitionsquote zu Lasten der Konsumquote. Dies ist in nennenswertem Ausmaß nur möglich, wenn der Anstieg des Konsums breiter Bevölkerungskreise gebremst wird. Hieraus müssen entsprechende Schlußfolgerungen auch z.B. für die Lohn- und Steuerpolitik gezogen werden. Vorschläge, Lohnerhöhungen teilweise vermögenswirksam zu binden, erscheinen daher bedenkenswert. Dadurch können die Investitionen stärker als die Konsumausgaben wachsen, ohne daß sich die reale Einkommens- und Vermögensverteilung zu sehr zu Lasten der Lohnempfänger verändert und es zu inflationären Tendenzen kommt.

### IV. Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne

#### 1. Umfang und Stellenwert

Die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne steht zweifellos in den neuen Bundesländern vor ihrer größten Bewährungsprobe seit Inkrafttreten des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) im Jahre 1969. Während es in den alten Bundesländern im wesentlichen um regionale Problembereiche und den Abbau struktureller Verfestigungen der Arbeitslosigkeit geht, versucht sie in den neuen Bundesländern mit einer breiten und großzügigen Anwendung des gesamten arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums in einem bisher nicht gekannten Ausmaß, Auffangmöglichkeiten für die durch den raschen Strukturwandel im Umfang mehrerer Millionen von Arbeitslosigkeit bedrohter Menschen zu schaffen.

Diese Maßnahmen konzentrieren sich gegenwärtig zum einen auf eine Verringerung des angebotenen Arbeitsvolumens über die verschiedenen Formen des von der Bundesanstalt für Arbeit teilweise mitfinanzierten vorgezogenen Ruhestandes und

zum anderen auf die volle Ausschöpfung der Möglichkeiten, die das Arbeitsförderungsgesetz bietet. Hierbei handelt es sich neben der Förderung der Arbeitsaufnahme insbesondere um die Maßnahmen zur Fortbildung und Umschulung (FuU), die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie um die Finanzierung von Kurzarbeit (vgl. Tabelle).

Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG werden demzufolge 1991 eine Rekordhöhe erreichen<sup>19)</sup>. Im gesamten Bundesgebiet sollen nach dem Programmhaushalt der Bundesanstalt für Arbeit gut 3,5 Mio. Personen im Jahresdurchschnitt von den in der Tabelle zusammengestellten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik profitieren. Etwa zwei Drittel davon entfallen auf die neuen, ein Drittel auf die alten Bundesländer.

Bei den bislang absehbaren Arbeitsmarktendenzen wird die aktive Arbeitsmarktpolitik auch in

<sup>18)</sup> In den neuen Bundesländern wird mit viel Aufwand gekleckert. Zum 80. Geburtstag Karl Schillers ein Gespräch mit der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in: FAZ vom 23. April 1991.

<sup>19)</sup> Innerhalb des Gesamthaushalts der Bundesanstalt für Arbeit, der für 1991 über 73 Mrd. DM beträgt, sind allein für Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen 13,3 Mrd. DM, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen 6,2 Mrd. und für Kurzarbeit 7,3 Mrd. DM vorgesehen. Dazu kommen noch weitere 2,5 Mrd. DM zur Finanzierung zusätzlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen des „Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost“.



**Tabelle: Die wichtigsten Zielgrößen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) im Jahre 1991 (Zahl der jahresdurchschnittlich geförderten Personen)**

	West	Ost	Zusammen
<i>Ausbildung, Fortbildung, Umschulung</i>	466 900	445 800	912 700
Teilnehmer an Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen	335 500	330 000	665 500
Einarbeitungszuschüsse	22 000	22 000	44 000
Empfänger von Berufsausbildungsbeihilfe	50 200	54 700	104 900
Benachteiligtenförderung	54 000	14 100	68 100
Überbetriebliche Ausbildung (Ausbildungsplatzdefizit)	1 700	22 000	23 700
Allgemeinbildung (Hauptschulabschluß usw.)	3 500	3 000	6 500
<i>Rehabilitation</i>	185 220	47 000	232 220
Teilnehmer an berufsbildenden und berufsfördernden Maßnahmen	75 500	20 000	95 500
Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme Behinderter	109 720	27 000	136 720
<i>Förderung der Arbeitsaufnahme</i>	366 500	101 000	467 500
Eingliederungsbeihilfen	12 000	8 000	20 000
Überbrückungsgeld zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit	16 000	23 000	39 000
Sonstige Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme Nichtbehinderter	338 500	70 000	408 500
<i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i>	101 500	285 000	386 500
Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (Neufälle)	92 000	130 000	222 000
Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (Gemeinschaftswerk Aufschwung Ost)	-	150 000	150 000
Lohnkostenzuschüsse für ältere Arbeitnehmer (Neufälle)	9 500	5 000	14 500
<i>Kurzarbeitergeld (Empfänger)</i>	65 000	1 370 000	1 435 000
<i>Sprachförderung/Aussiedler</i>	.	.	90 400
Teilnehmer an Sprachlehrgängen	.	.	80 500
Teilnehmer an Fortbildung und Umschulung/Rehabilitation	.	.	9 900
<b>Insgesamt (ohne Sprachförderung)</b>	<b>1 185 120</b>	<b>2 248 800</b>	<b>3 433 920</b>

den nächsten Jahren noch erheblich gefordert sein. Allerdings dürfte die Kurzarbeit zugunsten von ABM und FuU sowie der in den neuen Bundesländern entstandenen Arbeitsförderungsgesellschaften an Gewicht verlieren.

Die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne kann allerdings nur flankierend zur globalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik tätig werden, indem sie im Sinne einer „Brückenfunktion“ kurzfri-

stig den Arbeitsmarkt entlastet<sup>20</sup>), Übergänge in Alternativrollen erleichtert und die Anpassung der Arbeitskräfte an den Wandel der Arbeitswelt individuell fördert. Abgesehen von den Bildungsmaßnahmen handelt es sich oft nur um zweitbeste

<sup>20</sup>) In den letzten Jahren konnte im alten Bundesgebiet durch den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Zahl der Arbeitslosen um rd. eine halbe Mio. niedriger gehalten werden, als es ohne den Einsatz dieser Instrumente möglich gewesen wäre.

Lösungen. Ohne genügend rentable Dauerarbeitsplätze würde sie auch schnell an ihre finanziellen Grenzen stoßen.

Angesichts der zweifellos großen psychologischen, sozialen und politischen Problematik und den Gefahren eines abrupten Wechsels von formaler Vollbeschäftigung zu Massenarbeitslosigkeit sollte allerdings der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne auch nicht unterschätzt werden. So können viele der von Freisetzung Bedrohten im vorzeitigen Übergang in den Ruhestand eine akzeptable Alternative zur Erwerbstätigkeit bzw. Arbeitslosigkeit sehen oder für eine Übergangszeit in Kurzarbeit und in Qualifizierungs- oder auch in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aufgefangen werden, zumal Arbeitsaufgaben mehr als genug vorhanden und Qualifizierungsmaßnahmen in vieler Hinsicht sinnvoller sind als Erwerbslosigkeit. Die arbeitsmarktpolitischen Alternativen des AFG zur Arbeitslosigkeit sollten finanziell allerdings im Interesse des notwendigen Strukturwandels so ausgestattet werden, daß von den Arbeit und Qualifikation schaffenden Maßnahmen (ABM, FuU) wesentlich stärkere Anreize ausgehen als von denen, die lediglich den Arbeitsausfall subventionieren (Kurzarbeit). Einen Schritt in diese Richtung bedeutet die Änderung der Kurzarbeitergeldregelung gemäß Paragraph 63 Abs. 5 AFG für das ehemalige DDR-Gebiet zum 1. Juli 1991, wobei die Sonderregelung jedoch bis Ende dieses Jahres verlängert wurde.

In den neuen Bundesländern erscheint es überdies empfehlenswert, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf regionale Brennpunkte zu konzentrieren, da die räumliche Verteilung der starken Arbeitsplatzverluste – bedingt durch die Monostrukturen der Wirtschaft in der ehemaligen DDR – äußerst unterschiedlich ist<sup>21)</sup>. „Eine sinnvolle Abstimmung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit regionalen strukturpolitischen Erfordernissen kann mehr als die üblichen ‚flankierenden‘ Wirkungen zeitigen: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen schaffen sofort Beschäftigungsverhältnisse und können die Infrastruktur und damit zugleich auch langfristig die Angebotsbedingungen für die Wirtschaft verbessern und die Investitionshemmnisse beseitigen helfen. Sie können z.B. auch durch Sanierung von Gewerbeflächen (vielleicht des Betriebs, in dem zuvor gearbeitet wurde) zugleich dem Umweltschutz und dem wirtschaftlichen Wiederaufschwung dienen.“<sup>22)</sup> Generell

wird es notwendig sein, die arbeitsmarktpolitischen Instrumente den besonderen Bedingungen in den neuen Bundesländern anzupassen und auch neue Wege im Sinne einer offenen, experimentellen Arbeitsmarktpolitik zu beschreiten.

## 2. Vorzeitiger Rentenübergang

In den *alten Bundesländern* wurde bereits ab Mitte der siebziger Jahre die Strategie des vorzeitigen Rentenübergangs zum wichtigsten politischen Ansatzpunkt zur Verringerung der Erwerbsbeteiligung. Zwar erfolgte die Einführung der flexiblen Altersgrenze ab dem 63. Lebensjahr ursprünglich allein aus sozialpolitischen Erwägungen heraus, doch entstand damit gleichzeitig ein zusätzliches wirkungsvolles Arbeitsmarktventil, das im Verlauf der anschließenden gravierenden Verschlechterung der Lage auf dem Arbeitsmarkt deutlich Wirkung zeigte. Ab 1976 stiegen überdies die Zugänge in die Rente ab dem 60. Lebensjahr wegen Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenruhegeld, sog. „59er-Regelung“). Von 1979 an kam es zu einer deutlichen Verlagerung zum vorgezogenen Altersruhegeld ab dem 60. Lebensjahr aufgrund von Schwerbehinderung oder Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit. Vom 1. Mai 1984 bis zum 31. Dezember 1988 ermöglichte die Vorruhestandsregelung ab dem 58. Lebensjahr gut 200 000 älteren Arbeitnehmern ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsprozeß<sup>23)</sup>.

In den *neuen Bundesländern* ist gegenwärtig eine Vorruhestandsregelung ab dem 57. Lebensjahr in Kraft, die noch wesentlich stärker zur Entlastung des Arbeitsmarktes beiträgt. Durch sie dürfte die registrierte Arbeitslosigkeit im Durchschnitt des Jahres 1991 um rund 400 000 verringert werden. Dazu kommt seit neuestem die Möglichkeit des Bezugs eines vorgezogenen Altersübergangsgeldes ab dem 55. Lebensjahr, von der in der Mitte des Jahres 1991 bereits etwa 150 000 Personen Gebrauch machten.

Wie die Erfahrungen in den alten Bundesländern zeigen, stellt die Ausgliederung älterer Arbeitnehmer einen gewichtigen Puffer auf dem Arbeitsmarkt dar. Fortschreitendes Alter und Langzeitarbeitslosigkeit gehen Hand in Hand. Das IAB hat von jeher deutlich gemacht, daß Herabsetzungen bzw. Flexibilisierungen der Altersgrenze durchaus die Chance bieten, entlastend auf den Arbeitsmarkt zu wirken. Insbesondere verlangt die derzeit

<sup>21)</sup> Vgl. B. Hof, Sektorale und regionale Arbeitsmarktenden in den neuen Bundesländern 1989/95, in: iw-trends, (1991) 3.

<sup>22)</sup> Autorengemeinschaft, Zur Arbeitsmarktentwicklung 1990/1991 im vereinten Deutschland, in: MittAB, (1990) 4, S. 467.

<sup>23)</sup> Vgl. zu den verschiedenen Möglichkeiten des vorgezogenen Ruhestandes G. Kühlewind, Beschäftigung und Ausgliederung älterer Arbeitnehmer. Empirische Befunde zu Erwerbsbeteiligung, Rentenübergang, Vorruhestandsregelung und Arbeitslosigkeit, in: MittAB, (1986) 2.

tige Ausnahmesituation auf dem Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern, diese Chancen auch weiterhin intensiv zu nutzen, zumal das frühere Ausscheiden aus dem Erwerbsleben von vornherein befristet oder je nach Arbeitsmarktlage flexibel gestaltet werden kann. Die Vorruhestandsregelung in den alten Bundesländern hat einmal mehr gezeigt, daß sowohl aus individueller als auch aus gesellschaftlicher Sicht die Alternative Vorverrentung der Alternative Arbeitslosigkeit vorzuziehen ist.

In langfristiger Sicht resultiert politischer Handlungsbedarf insbesondere wegen des enormen Alterungsprozesses der Bevölkerung allerdings möglicherweise in Richtung auf eine Wiederanhebung der Erwerbsquote der Älteren<sup>24</sup>). Entsprechende Weichen wurden bereits mit dem Rentenreformgesetz des Jahres 1990 gestellt. Ohne gleichzeitigen Ausbau der Weiterbildung könnte dies aber auch zu vermehrter struktureller Arbeitslosigkeit bei den älteren Erwerbspersonen führen<sup>25</sup>).

### 3. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen

Neben die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf Grundlage des AFG treten in diesem und im nächsten Jahr die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Rahmen des „Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost“. Anders als die klassischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – die ja stets eine Personenförderung darstellen – können diese neuen ABM auch als Projektförderung durchgeführt werden. Der bedeutendste Unterschied zu den ABM nach dem Arbeitsförderungsgesetz ist die Regelung, daß auch die Planung und Vorbereitung der Maßnahme gefördert werden kann und für Sachkosten Zuschüsse gewährt werden. Sie sind der Höhe nach allerdings begrenzt auf ein Drittel der Lohnkosten. Daneben kann aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit eine höhere Sachkostenfinanzierung auf Darlehensbasis erfolgen.

Anstelle des Darlehens der Bundesanstalt könnten auch andere Förderungsmittel in Anspruch genommen werden – denn neben den vielen Förderungstöpfen des Bundes gibt es inzwischen auch Landesprogramme (z.B. „Arbeit für Mecklenburg-Vorpommern“), die häufig ebenfalls Sachkostenzuschüsse vorsehen. Mit Phantasie und „Kombinationsgabe“ kann daher so mancher Träger eine fast hundertprozentige Fremdfinanzierung

erreichen. Gerade für Kommunen ist dies eine einmalige Chance.

Bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dieser Art geht es vor allem um Großprojekte. Bevorzugt sollen nach den Vorgaben der Bundesregierung Maßnahmen gefördert werden, die geeignet sind, insbesondere die soziale, wirtschaftsnahe und ökologische Infrastruktur zu verbessern und eine größere Zahl von Arbeitnehmern zu beschäftigen (z.B. Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur und der Umwelt, Maßnahmen im Bereich der baulichen Instandsetzung, Verbesserung der Infrastruktur).

Um die beruflichen Chancen der in den ABM beschäftigten Arbeitnehmer für die Zeit danach zu verbessern, können bis zu 20 Prozent der Arbeitszeit für Qualifizierung genutzt werden. Der Zeitanteil für die Qualifizierung (z.B. jeder fünfte Tag) kann auch zu größeren Zeitabschnitten zusammengefaßt werden. Lernblöcke unterbrechen also Arbeitsblöcke.

Angesichts des ungeheuren Nachhol- und Sanierungsbedarfs in den neuen Bundesländern ist heute schon an eine Verlängerung der Förderung derartiger „Mega-ABM“ im Rahmen des „Gemeinschaftswerks Aufschwung Ost“ über das Jahr 1992 hinaus zu denken.

### 4. Qualifizierungsmaßnahmen

Die Weiterbildung der Erwerbstätigen dürfte generell – insbesondere aufgrund der schwach besetzten Nachwuchsjahrgänge und angesichts des bereits bestehenden Fachkräftemangels – zu einer Schlüsselgröße für die Bewältigung des vor uns liegenden grundlegenden Strukturwandels in Wirtschaft und Arbeitsmarkt werden. Die längerfristige Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes erfordert – neben der Qualitätssteigerung der Erstausbildung und der Umgestaltung der Erstausbildung in Richtung auf eine breite Grundausbildung – vor allem den massiven Ausbau der Weiterbildung auf allen Ausbildungsstufen. Nach der Qualifizierungsoffensive für die Arbeitslosen und für die Ostdeutschen wird eine dauerhafte Weiterbildungsoffensive für alle Erwerbstätigen benötigt, um den Engpaßfaktor Humankapital zu mehren.

Auch die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nach dem AFG werden in den neuen Bundesländern noch auf Jahre hinaus eine herausragende Rolle zu spielen haben<sup>26</sup>). Formal gesehen

<sup>24</sup>) Vgl. F. Buttler/G. Kühlewind, Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Perspektiven bis 2030 – in: BeitrAB, 130 (1989).

<sup>25</sup>) Vgl. W. Klauer, Arbeitsmarkt und Ausscheiden Älterer aus dem Erwerbsleben – gegenwärtige und zukünftige Tendenzen und Probleme, in: Sozialer Fortschritt, (1989) 4.

<sup>26</sup>) Vgl. D. Blaschke/M. Koller/G. Kühlewind/U. Möller/F. Stooß, Qualifizierung in den neuen Bundesländern. Hintergründe, Tendenzen, Folgerungen, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1990) 7.

verfügt Ostdeutschland über ein gut ausgebildetes Potential an Arbeitskräften. Inhaltlich sind die in der DDR bisher vermittelten Qualifikationen jedoch in vielen Bereichen nicht auf dem Stand, der für die Beherrschung moderner Produktionsmethoden sowie Verwaltungs- und Kommunikationstechniken erforderlich ist. Auch mangelt es an den für eine Marktwirtschaft nötigen Kenntnissen, Erfahrungen und Einstellungen. In den neuen Bundesländern bedarf also die vorhandene Qualifikation der Ergänzung, Anpassung und Neuorientierung, sie ist aber von allen Standortfaktoren der mit dem größten Entwicklungs- und Produktivitätspotential. Nicht nur Investitionen in das Sachkapital, sondern auch die in das Humankapital werden den Strukturwandel zu einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft entscheidend voranbringen.

Die Entwicklung insbesondere praxisorientierter Qualifizierungskonzepte muß vor Ort in enger Kooperation zwischen Kommunen, freien Trägern und den Arbeitsämtern mit ihren Selbstverwaltungsorganen geleistet werden. Sie sind es auch, die die Qualitätskontrolle der einzelnen Bildungseinrichtungen mit strengen Maßstäben vornehmen müssen, damit es nicht zu der von Staudt befürchteten „Dequalifikation durch Weiterbildung“ oder „Verschwendung von Steuergeldern“<sup>27)</sup> kommt. Negative Einzelercheinungen, die für eine Übergangsphase nie völlig auszuschließen sind, dürfen jedoch nicht dazu verleiten, Weiterqualifizierung auf diesem Wege in toto abzulehnen.

Im Prozeß der Umstellung auf neue Strukturen muß für den einzelnen die Botschaft gelten: Auch für unsichere Aussichten lohnt sich Qualifizierung, denn ohne sie wächst die Unsicherheit rasch an. Qualifizierung verschafft Wettbewerbsvorteile, sie erhöht nicht nur in der Übergangsphase, sondern auch langfristig die Beschäftigungschancen und wirkt damit einer strukturellen Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegen. Interessant ist in diesem Zusammenhang schließlich der Vorschlag, „Qualifizierungsgutscheine“ den Arbeitslosen in den neuen Bundesländern zur Verfügung zu stellen. Der entscheidende Vorteil dieses Konzepts ist für den einzelnen, daß er sich frei entscheiden kann, wo er qualifiziert werden will: im alten oder in einem neuen Betrieb, in einer privaten oder einer kommunalen Qualifizierungsgesellschaft oder bei anderen privaten oder öffentlichen Trägern. „Für die Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen würde dieses Modell bedeuten, daß sie sich im Wettbewerb untereinander um den Erhalt von Qualifizierungsgutscheinen bemühen müßten. Damit wür-

27) E. Staudt, Dequalifikation durch Weiterbildung, in: Handelsblatt vom 10. Juni 1991.

den nur solche Qualifizierungsprogramme am Markt bestehen können, für die tatsächlich ein Bedarf vorhanden ist und die vom Preis-Leistungs-Verhältnis her attraktiv sind.“<sup>28)</sup>

## 5. Arbeitsförderungsgesellschaften

In der Öffentlichkeit gegenwärtig heftig diskutiert wird die Rolle von Arbeitsförderungsgesellschaften im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik für die neuen Bundesländer. Dabei geht es zum einen um die Beschäftigungsgesellschaft als Träger von ABM bzw. „Mega-ABM“ und zum anderen um die Qualifizierungsgesellschaft als Träger von Fortbildung und Umschulung. Daneben sind noch Abbaugesellschaften durch Kurzarbeit im Gespräch, bei denen allerdings bereits die formalrechtliche Absicherung in Zweifel steht.

Die generellen Bedenken gegen derartige Gesellschaften reichen von der Gefahr der Verzögerung des Einsatzes des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums über die bürokratische Verkrustung und Erhaltung überkommener Strukturen bis hin zu einer „gigantischen Beschäftigungstherapie für ein ganzes Volk“. Sicherlich richtig ist, daß sie allein aus arbeitsförderungsrechtlicher Sicht entbehrlich sind. Dennoch vertreten inzwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber gemeinsam die Auffassung, daß zur Abfederung des schmerzlichen Umstrukturierungsprozesses der Wirtschaft in den neuen Bundesländern zusätzlich zum AFG organisatorische Verfahrensweisen in einem speziellen Aktivitätsverbund in Form von Arbeitsförderungsgesellschaften gefragt sind<sup>29)</sup>. Sie sollen inhaltlich für die professionelle Durchführung aller von der Bundesanstalt finanziell geförderten Maßnahmen stehen. Beide Seiten wollen also die zu entlassenden Arbeitskräfte nicht ins Bodenlose fallen lassen und haben deshalb am 17. Juli 1991 zusammen mit der Treuhandanstalt und den fünf neuen Bundesländern eine gemeinsame Rahmenvereinbarung zur Bildung von „Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung (ABS)“ verabschiedet<sup>30)</sup>.

Wichtig ist dabei, daß das eigentliche Ziel der Arbeitsförderungsgesellschaften eine offensive Sanierungs- und Qualifizierungsstrategie sein muß.

28) H. Klodt, Arbeitsmarktpolitik in der DDR: Vorschläge für ein Qualifizierungsprogramm, in: Die Weltwirtschaft, (1990) 1.

29) Vgl. F. H. Himmelreich, Arbeitsförderungsgesellschaften - Nothilfe für den Arbeitsmarkt, in: Arbeitgeber, 12 (1991) 43; Beschäftigungsgesellschaften: Widerstand von Bundesregierung und Arbeitgebern gebrochen - Demokratischer Dialog, in: Der Gewerkschafter, (1991) 5.

30) Vgl. Streit um Beschäftigungsgesellschaften ist beigelegt, in: FAZ vom 18. Juli 1991.

Nicht „Zwischenlagerung“ – dieses böse Wort macht bereits die Runde – sondern die Schaffung sinnvoller Arbeitsplätze im Rahmen des aktiven Aufbaus und der Umstrukturierung der ostdeut-

schon Wirtschaft sowie die Erhöhung der Chancen der einzelnen für die neuen Arbeitsaufgaben durch sachgerechte Qualifizierung müssen oberste Priorität haben.

## V. Schlußbemerkungen

Die aktive Arbeitsmarktpolitik leistet zwar einen beachtlichen Beitrag zur Linderung der Arbeitsmarktprobleme im Westen und im Osten Deutschlands, lösen kann sie die Probleme jedoch nicht. Dazu kommt, daß diese Maßnahmen nur für eine begrenzte Zeit entlastend wirken. Eine Situation in den Jahren 1992/93, in der Hunderttausende von Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach deren Abschluß massenhaft in erneute Arbeitslosigkeit übergehen, wäre wirtschaftlich, sozial und politisch ein Problem. Deswegen

besteht die Hauptaufgabe in der Schaffung neuer Arbeitsplätze – und zwar solcher, die sich selbst tragen. Ohne diese führt die „Brücke der Bundesanstalt für Arbeit“ ins Leere. Subventionierte Arbeitsplätze, ob in Beschäftigungsgesellschaften oder in anderen organisatorischen Einbindungen, können keine Dauerlösung sein. Nur wenn alle Kräfte primär für eine offensive, investive Politik eingesetzt werden, kann Ostdeutschland in mittlerer Frist wieder zu einem attraktiven Standort für privates Kapital und für Arbeit werden.

# Segmentierung und Arbeitsteilung Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Diskussion

## I. Entstehung eines strukturierten Arbeitsmarktes

### I. Zum Problem

Die grundlegenden Fakten<sup>1)</sup> sind allgemein bekannt: Seit 1980/81 stieg die Zahl der amtlich registrierten Arbeitslosen von knapp 900 000 auf ca. 2,2 Mio. im Jahresdurchschnitt 1985. Danach sank sie wieder leicht, und im Mai 1988 wurde die Zwei-Millionen-„Schallmauer“ (so die damalige euphorische Formulierung des Bundesarbeitsministers) unterschritten. Nach einem Tiefpunkt im Beschäftigungsstand im Jahre 1983 setzte ab 1984 eine Zunahme der abhängig Beschäftigten sowie ein Anstieg der Erwerbstätigen allgemein ein<sup>2)</sup>. Über die gesamte Periode entwickelten sich dabei in der Bundesrepublik verstärkt erhebliche regionale und sektorale Unterschiede im Niveau wie auch in der Struktur von Arbeitslosigkeit.

Ziel dieses Beitrags ist es nicht, die Ursachen dieser Entwicklung zu untersuchen. Aber unabhängig davon, wie man die Ursachen und möglichen Strategien zur Überwindung der eingetretenen Schiefelage am Arbeitsmarkt beurteilt, muß man feststellen, daß durch das dauerhaft hohe Niveau der Arbeitslosigkeit inzwischen eine Situation eingetreten ist, die ein Überdenken der bisherigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik erfordert. Dazu gehören einerseits die globale Wirtschaftspolitik (z. B. formuliert im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967) und andererseits die Arbeitsmarktförderung primär durch Stärkung der Angebotsseite, wie sie im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 geregelt ist. Dabei ist G. Schmid und F. Scharpf<sup>3)</sup> zuzustimmen, wenn sie feststel-

len, daß in der Bundesrepublik primär die Wirtschaftspolitik als zentrales Instrument zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit angesehen wurde. Arbeitsmarktpolitik wurde dagegen in erster Linie als Sozialpolitik zur Unterstützung von Arbeitslosen verstanden.

Obwohl die Arbeitslosenzahl abnimmt und die Beschäftigungszahlen steigen, verschärfen sich die gesellschaftspolitischen Aspekte des Problems der Arbeitslosigkeit. Denn bei einem zeitlich anhaltend hohen Niveau steigt mit großer Wahrscheinlichkeit der Anteil der Gruppen in der Kategorie der Arbeits- und Erwerbslosen, die über längere Zeiträume arbeitslos sind oder die eine sog. unvollständige Erwerbskarriere aufweisen (bei denen also Zeiten der Erwerbstätigkeit mit Zeiten der Arbeitslosigkeit relativ rasch wechseln). Diese These läßt sich mit Hilfe der Arbeitslosenstatistik der Bundesanstalt für Arbeit untermauern, in der seit 1980 der Anteil von Arbeitslosen mit solchen Merkmalen stetig angestiegen ist. Während dabei die zuletzt genannte Gruppe mit lückenhafter Erwerbskarriere statistisch nur unzureichend erfaßt ist (dies ist im Rahmen einer amtlichen Statistik auch schwierig, da klare Definitionskriterien fehlen), liegen über die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit differenzierte Daten vor. Abbildung 1 zeigt den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit (definiert als ein Jahr und länger) in der Gesamtheit der Arbeitslosen und den Anteil der über 50-jährigen<sup>4)</sup>.

Es ist zu vermuten, daß die durch den Indikator Langzeitarbeitslosigkeit, aber auch durch andere Indikatoren (Häufigkeit von Arbeitslosigkeit, Beschäftigung nur aufgrund von Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit etc.) identifizierbare Kategorie von Arbeitslosen, ein deutlich abgrenzbares Segment auf dem Arbeitsmarkt bildet, das sich insbesondere durch seine schwierige Vermittelbarkeit in dauerhafte Arbeitsverhältnisse auszeichnet. Es handelt sich dabei – je nach Schätzung – immerhin um 700 000 bis 1,2 Mio. Personen.

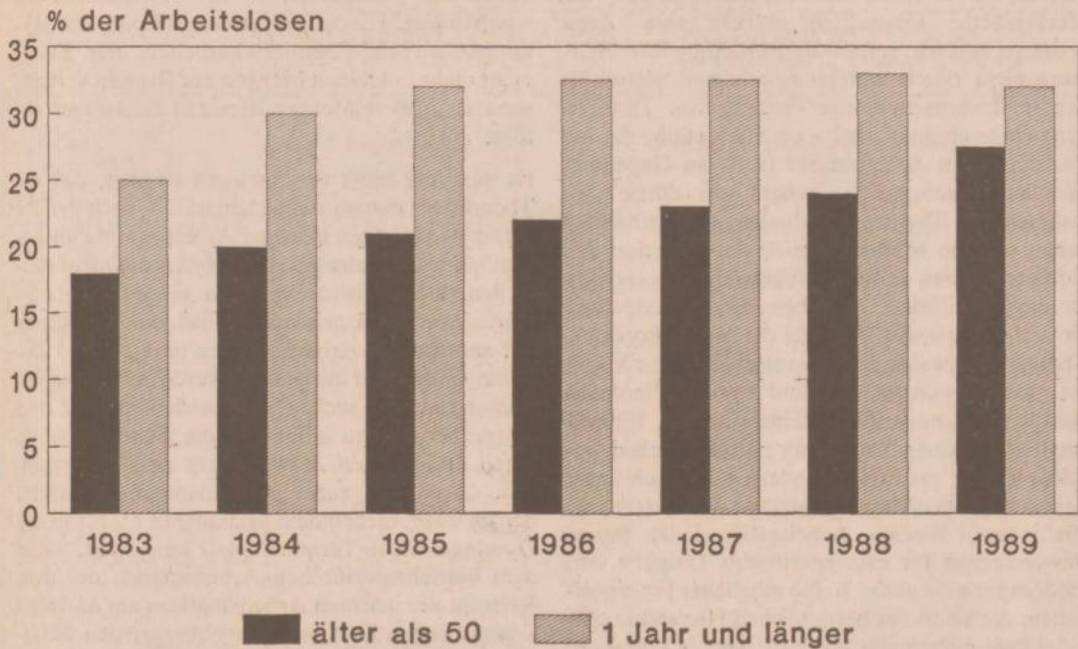
4) Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Arbeitsstatistik 1989 – Jahreszahlen, 38 (1990)7.

1) Die folgende Analyse beschränkt sich in erster Linie auf den Bereich der alten Bundesrepublik Deutschland, da für die fünf neuen Bundesländer aufgrund der sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht unzureichenden Datenlage zum augenblicklichen Zeitpunkt kaum empirisch fundierte Aussagen möglich sind.

2) Die Zahl der Erwerbstätigen stieg von rund 24,6 Mio. im ersten Quartal 1984 auf 27,4 Mio. im letzten Quartal 1988.

3) Vgl. Günther Schmid, Arbeitsmarktpolitik im Wandel. Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Discussion-Paper IIM/LMP 87-17, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); Fritz W. Scharpf, Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/M. 1987.

Abbildung 1: Merkmale der Arbeitslosen 1983-1989



Quelle: ANBA, mehrere Jahrgänge.

## 2. Theorien des segmentierten Arbeitsmarktes

Nach der Theorie des dualen Arbeitsmarktes (wie sie vor allem von Doeringer und Piore, aber auch von Lutz und Sengenberger<sup>5)</sup> in der Bundesrepublik formuliert wurde) gehören vor allem Arbeitnehmer, die aufgrund mangelnder Qualifikation einfache Hilfstätigkeiten bei geringen beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten, niedriger Bezahlung und relativ hoher Arbeitsplatzunsicherheit ausführen, zum sekundären Arbeitsmarkt. Solche Arbeitsplätze finden sich nach Doeringer und Piore sowohl auf externen wie auf internen Arbeitsmärkten. Diese Unterscheidung ist eine weitere wichtige Dimension im Rahmen der Theorie des Arbeitsmarktes. Das Konzept des internen Arbeitsmarktes geht vom Bild des Großbetriebes aus, in dem im Prinzip zwei Formen der Beschäftigung existieren: Stabil beschäftigte Kernbelegschaften und Randbelegschaften mit unsicherer Beschäftigung. Entscheidend ist, daß auf internen und externen Teilmärkten völlig unterschiedliche Allokationsprinzipien (Verteilung der Produktionsfaktoren auf die einzelnen Wirtschaftszweige) gelten. Auf dem internen Arbeitsmarkt sind die Marktprinzipien zugunsten anderer Mechanismen, wie

zum Beispiel dem Senioritätsprinzip, stark eingeschränkt. Die Gründe für das Entstehen interner Arbeitsmärkte liegen in der Absicht der Unternehmen, hohe Personalfluktuationen zu vermeiden. Letztere führen in den Betrieben zu erheblichen Anpassungs- und Ausbildungskosten. Ferner geschieht die interne Rekrutierung von Arbeitnehmern unter weitgehender Kenntnis der Fähigkeiten der betreffenden Person und vermeidet dadurch Risiken für das Unternehmen. Es gibt deshalb in internen Arbeitsmärkten stabilisierende Elemente, die zu einer Verstetigung des Arbeitsprozesses und der Arbeitsorganisation führen. Hier wird gelegentlich auch der sehr weitgehende Kündigungsschutz angeführt, der eine Strategie der internen Rekrutierung noch verstärken dürfte. Für die Angehörigen der internen Arbeitsmärkte bringt diese Situation durchaus Vorteile in Form von Beschäftigungssicherheit, so daß es nicht überrascht, wenn auch die Gewerkschaften und Betriebsräte solche Tendenzen unterstützen<sup>6)</sup>.

<sup>5)</sup> Vgl. Peter B. Doeringer/Michael J. Piore, *Internal Labour Market and Manpower Analysis*, Lexington 1971; Burkhard Lutz/Werner Sengenberger, *Arbeitsmarktstruktur und öffentliche Arbeitsmarktpolitik*, Göttingen 1974.

<sup>6)</sup> Hans-Willi Hohn spricht sogar von einer zunehmenden Tendenz zum Betriebssyndikalismus, verstanden als sozialer Schließungsprozeß bei der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen. In diesem Zusammenhang wird folglich auch die Frage diskutiert, ob dadurch neue Abhängigkeiten für die Arbeitnehmer entstehen. Vgl. Hans-Willi Hohn, *Von der Einheitsgewerkschaft zum Betriebssyndikalismus. Soziale Schließung im dualen System der Interessenvertretung*, Berlin 1988. An dieser Stelle sollte die zentrale Frage gestellt

Als Gegenstück zu den internen Arbeitsmärkten gibt es den externen Arbeitsmarkt, auf dem die Marktgesetze theoretisch stärker zum Zuge kommen müßten, sofern die Entfaltung ihrer Wirkung nicht durch andere Arbeitsmarktinstitutionen (z. B. branchenweite Geltung von Tariflöhnen) eingeschränkt wird – eine Situation, die für den deutschen Arbeitsmarkt (z. B. im Gegensatz zum amerikanischen) gegeben sein dürfte. Im Rahmen der Theorie des dualen Arbeitsmarktes haben externe Märkte folglich die Funktion des Auffangbeckens und des Rekrutierungsreservoirs für interne Märkte. Von besonderer Bedeutung für den Austausch sind dabei die sog. Entry-Jobs. Über sie öffnet sich der Zugang zu internen Märkten. Dabei werden aufgrund der auf internen Märkten geltenden Allokationsprinzipien Einstellungsentscheidungen nicht nur nach fachlichen Gesichtspunkten getroffen, sondern z. B. auch unter starker Berücksichtigung sozialer Kompetenzen. Mit anderen Worten, Arbeitgeber stellen Personen nicht nur für eine spezifische Tätigkeit ein, sondern für eine ganze Reihe möglicher Folgepositionen, die sie in der betrieblichen Hierarchie später einmal einnehmen könnten. Dieser Umstand, in Verbindung mit tarifrechtlichen Bestimmungen (weitgehend tarifvertraglich festgeschriebenes Lohnniveau, Kündigungsschutz) führt dazu, daß die Konkurrenz um diese Positionen auf dem externen Arbeitsmarkt nicht primär über den Preis (Lohnhöhe), sondern über die geschätzten Kosten stattfindet, die der Betrieb aufbringen müßte, um die Person für den Arbeitsplatz auszubilden, d. h. ihr die notwendige fachliche, soziale und betriebspezifische Qualifikation zu vermitteln.

Mit Hilfe dieser Überlegungen läßt sich die Bedeutung der beruflichen Qualifikation für den Arbeitsmarkt und damit ein Ansatzpunkt zu seiner politisch-administrativen Beeinflussbarkeit verdeutlichen. Wenn die Theorie des internen Arbeitsmarktes trotz einer unangemessenen Verwendung des Marktbegriffes für organisatorische Sachverhalte eine zutreffende Charakterisierung der Situation darstellt (wofür einiges spricht), dann sind angesichts der unzureichenden Information der Betriebe über Bewerber formale Bildungsabschlüsse für die Betriebe ein wichtiger Indikator zur Beurteilung der umfassenden und nicht nur fachspezifischen Qualifikationen, die auf internen Arbeitsmärkten gefragt sind. Daraus folgt auch, daß der viel beklagte Fachkräftemangel von den Unterneh-

men zum Teil dadurch produziert wird, daß sie Fachkräfte branchenfremd in Anlern Tätigkeiten beschäftigen. Hierzu gehört das Beispiel des Bäckergehilfen als Chemiefacharbeiter, der Lauge nicht mehr in kleinen Mengen auf Brezeln verteilt, sondern größere Mengen davon in Tankwagen abfüllt.

Es darf hier nicht verschwiegen werden, daß die Theorie der dualen Arbeits„märkte“, nach der die zusammengefaßten internen Arbeitsmärkte im wesentlichen das primäre Arbeitsmarktsegment darstellen, nicht unwidersprochen geblieben ist. So wurde vor allem angemerkt, daß die Bedeutung der auf internen Arbeitsmärkten praktizierten Zuteilungsverfahren überschätzt werde<sup>7)</sup>. Vor diesem Hintergrund ist auch der Versuch von Lutz und Sengenberger<sup>8)</sup> zu sehen, für die Bundesrepublik einen dreigeteilten Arbeitsmarkt zu diagnostizieren. Zusätzlich zum „Jedermannarbeitsmarkt“, der im wesentlichen dem sekundären Markt in der Doeringer/Piore-Terminologie entspricht, und dem betriebspezifischen Arbeitsmarkt, der dem Konzept des internen Arbeitsmarktes am nächsten kommt, sehen Lutz und Sengenberger den fachlichen Arbeitsmarkt, der in der Bundesrepublik (im Gegensatz zu den USA) vor allem durch das System der anerkannten Lehrberufe und der dabei vermittelten fachlichen Qualifikationen konstituiert wird. Allerdings konzedieren die Autoren eine Verschiebung in Richtung betriebspezifische Märkte in letzter Zeit. Dies kommt unter anderem in der soeben festgestellten Nachfrage der Betriebe nach Fachkräften für fachfremde Tätigkeiten zum Ausdruck. Inwieweit sich diese Tendenz angesichts eines zunehmenden Bedarfs an qualifizierten Fachkräften fortsetzen wird, ist allerdings offen.

Abbildung 2 stellt den Versuch einer Zusammenfassung der Argumente dieser Theorien in einer Vierfeldertafel dar. Eine Klassifikation der Arbeitsmärkte nach intern/extern in den Zeilen und primär/sekundär in den Spalten ergibt die vier Teilarbeitsmärkte, wie sie in den einzelnen Zellen charakterisiert werden. Primäre und interne Arbeitsmärkte umfassen Kernbelegschaften und den betrieblichen Arbeitsmarkt. Auf primären und externen Märkten sind die sogenannten „Entry-Jobs“ anzusiedeln. Hier ist auch in erster Linie der fachliche Arbeitsmarkt wirksam. Sekundäre/inter-

werden, ob die Verwendung des Marktbegriffes für spezifische Kontraktbeziehungen und Organisationsformen in Großbetrieben zur analytischen Erhellung des Phänomens beiträgt. Die innerbetriebliche Ausgestaltung von Arbeitsverträgen und Karrieremustern ist ein genuines Organisationsproblem und hat wenig mit Marktprozessen zu tun.

7) Blossfeld und Mayer haben z. B. mit Hilfe von Lebensverlaufdaten die Bedeutung interner Arbeitsmärkte bei individuellen Berufskarrieren relativiert; vgl. Hans-Peter Blossfeld/Karl-Ulrich Mayer, Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 40 (1988).

8) Vgl. B. Lutz/W. Sengenberger (Anm. 5).



Abbildung 2: Segmentierung von Arbeitsmärkten

	PRIMÄRE	SEKUNDÄRE
INTERNE	Kernbelegschaften  Betriebl. Arbeitsmarkt	Randbelegschaften  Jedermann - Arbeitsmarkt (Großbetriebe)
EXTERNE	"Entry Jobs"  Fachl. Arbeitsmarkt	Jedermann - Arbeitsmarkt (Klein- und Mittelbetriebe)  Marginale Beschäftigung  Arbeitslosigkeit

ne Arbeitsmärkte für „Jedermann“-Qualifikationen werden durch die Randbelegschaften der Großbetriebe gebildet. Sekundäre/externe Arbeitsmärkte schließlich werden durch Arbeitskräfte mit „Jedermann“-Qualifikationen in Klein- und Mittelbetrieben konstituiert. Hier sind auch über-

wiegend die marginal Beschäftigten und andere Problemgruppen der strukturierten Arbeitslosigkeit einzuordnen. Ohne Frage stellt diese einfache Klassifikation nach zwei dichotomen Merkmalen eine extreme Vereinfachung der Realität differenzierter und strukturierter Arbeitsmärkte dar.

## II. Qualifikation und Arbeitsmarkt

Die Bedeutung von Qualifikation für die individuellen Chancen auf dem Arbeitsmarkt und damit auch für die Arbeitsmarktpolitik wird durch weitere Fakten deutlich. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA) hat in Zusammenarbeit mit der Prognos AG<sup>9)</sup> versucht, den Qualifikationsbedarf bis zum Jahre 2010 quantitativ nach Tätigkeiten abzuschätzen. Diesem Versuch lagen unterschiedliche Szenarien über die Entwicklung der Wirtschaftslage und Prognosen über die Entwicklung des Arbeitskräfteangebots zugrunde. Das Innovative die-

ser Studie besteht darin, daß sich die Prognose auf Tätigkeitsfelder bezieht und nicht, wie üblich, auf sektorale Verschiebungen. Die Ergebnisse lassen sich wie folgt kurz zusammenfassen: Ca. drei Mio. Arbeitsplätze, die 1987 einfache Tätigkeiten mit geringen Qualifikationsanforderungen umfaßten, werden bis zum Jahre 2010 nicht mehr besetzt werden. Dagegen wird die Zahl der Arbeitsplätze, die eine mittlere Qualifikation erfordern und solche, die eine höhere Qualifikation voraussetzen, bis zum Jahre 2010 um 800 000 bzw. 3,5 Mio. zunehmen. Obwohl es aufgrund dieser prognostizierten Werte zu einer Zunahme der Arbeitsplatzzahl um 1,3 Mio. kommt, dürfte der Übergang in der Praxis auf erhebliche Probleme stoßen. Es ist in der Bundesrepublik in Zukunft wegen eines

<sup>9)</sup> Vgl. Peter Hofer/Inge Weidig/Heimfrid Wolff (Prognos AG), Arbeitslandschaft bis 2010 nach Umfang und Tätigkeitsprofilen, Nürnberg: Institut. für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, 1989.

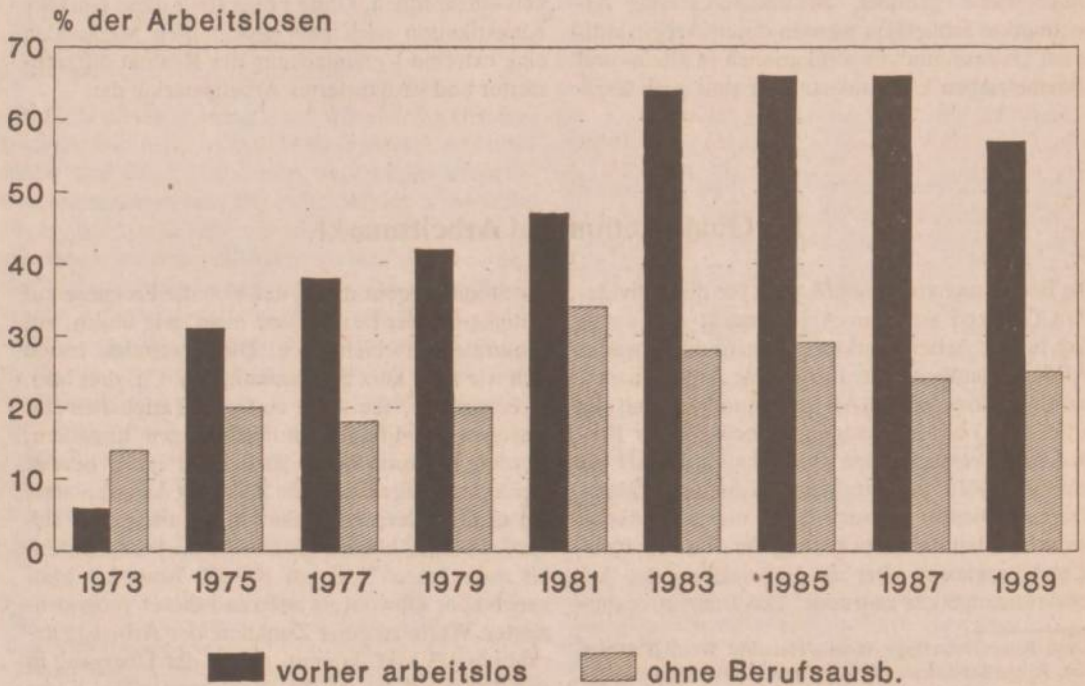
Auseinanderfallens zwischen der nachgefragten und der angebotenen Qualifikationsstruktur mit einer Gleichzeitigkeit von Arbeitskräftemangel und Arbeitskräfteüberangebot zu rechnen. Dieses Problem wird durch die demographisch bedingte Verringerung des Angebots junger Arbeitskräfte verstärkt. Ferner ist von einer Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, unter anderem durch Wiederaufnahme von Arbeit nach beendeter Kindererziehungsphase, auszugehen. Diese Frauen haben meist geringe, zumindest aber häufig veraltete Qualifikationen.

Aus diesen Prognosen kann der Schluß gezogen werden, daß es in Zukunft verstärkt notwendig sein wird, einerseits das Überangebot an nicht- bzw. gering qualifizierten Arbeitskräften durch Qualifizierungsstrategien abzubauen und andererseits dem zu erwartenden Arbeitskräftemangel durch einen höheren Ausschöpfungsgrad der sog. Stillen Reserve zu begegnen. Die Arbeitsmarktpolitik sollte deshalb weniger mit angebotsreduzierenden Instrumenten (z. B. Vorruhestand oder zweiter Arbeitsmarkt) operieren, sondern vor allem auf Qualifizierung des Angebots setzen. Das schließt nicht aus, daß mittelfristig angebotsreduzierende Programme vor allem bei älteren Arbeitnehmern noch sinnvoll sein könnten. Letzteres trifft vor allem für den unter einem Anpassungs-

druck stehenden Arbeitsmarkt in den neuen Bundesländern zu.

Auf dem Gebiet der beruflichen Qualifizierung liegt damit das gewichtige Problem der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik heute. Wenn keine institutionellen und organisatorischen Reformen des gegenwärtigen Systems stattfinden, wird sich dieses Problem mit großer Wahrscheinlichkeit noch verstärken. Die Situation bei der beruflichen Fort- und Weiterbildung (nicht bei der Erstausbildung) ist, so könnte man zugespitzt formulieren, gekennzeichnet durch eine Arbeitsteilung zwischen Staat und Wirtschaft in der Weise, daß die Unternehmen ihre Kernbelegschaften, die dem primären Arbeitsmarkt zuzurechnen sind, in vielen Fällen im betrieblichen Interesse laufend weiterqualifizieren. Dies geschieht häufig schon allein durch die Anpassung der Arbeitsplätze an den technischen Fortschritt. Es ist allerdings auch unbestritten, daß Unternehmen ihre Arbeitsorganisation eher so auslegen können, daß sie mit einem möglichst geringen Qualifikationsniveau ihrer Mitarbeiter auskommen. Dahinter können reine Kostengründe, aber auch die Befürchtung stehen, am Arbeitsmarkt nicht die Mitarbeiter mit dem für eine anspruchsvollere Arbeitsorganisation und Technik notwendigen Qualifikationsniveau zu bekommen.

Abbildung 3: Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach Merkmalen der Teilnehmer



Quelle: ANBA Jahreszahlen 1989, S. 187.

Dennoch vollzieht sich Fort- und Weiterbildung der Kernbelegschaften, vor allem in Großbetrieben mit großen internen Arbeitsmärkten, meist ohne größere Probleme. Der Spruch von der „olympiareifen Kernmannschaft“, die zu wahren Spitzenleistungen fähig ist, charakterisiert die Lage ganz gut. Auf der anderen Seite bemüht sich in erster Linie die Bundesanstalt für Arbeit mit ihren Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik um Beschäftigte und Arbeitslose, die den sekundären Arbeitsmärkten zuzurechnen sind. Allerdings werden nach einer Erhebung des Bundesministeriums für Bildung und Wissenschaft nur ca. zehn Prozent aller Aktivitäten zur beruflichen Weiterbildung durch das Arbeitsförderungsgesetz abgedeckt. Zu dieser Kategorie gehört auch ein bei weitem größerer Personenkreis als die vorhin ge-

nannten ausgesprochenen Problemgruppen der Langzeitarbeitslosen und Älteren. Aber einige Problemgruppen sind in den Maßnahmen zur beruflichen Fort- und Weiterbildung der Bundesanstalt für Arbeit überrepräsentiert. Abbildung 3 zeigt, daß im Schnitt der letzten Jahre über 60 Prozent der Teilnehmer vorher arbeitslos waren<sup>10)</sup>. Mit anderen Worten, präventive Maßnahmen finden weniger häufig statt, und der Weg zur Qualifizierung durch die Bundesanstalt geht über die Arbeitslosigkeit. Interessanterweise sind aber unter den Teilnehmern dieser Maßnahmen im Schnitt weniger als 30 Prozent ohne Berufsausbildung, obwohl ihr Anteil an den Arbeitslosen ziemlich konstant über 50 Prozent beträgt. Daraus folgt zusätzlich, daß diese Gruppe unterproportional in solche Maßnahmen einbezogen wird.

### III. Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik

#### 1. Zur Wirksamkeit der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik

Seit der bekannten Analyse von Hofbauer und Dadzio<sup>11)</sup>, die eine Wirkungsanalyse von Bildungsmaßnahmen der Bundesanstalt auf der Basis von Teilnehmern des Jahres 1982 darstellt, findet sich immer wieder die magische Zahl von 56 Prozent in der einschlägigen Literatur. Dies ist der Anteil der Personen, die eine Bildungsmaßnahme der Bundesanstalt abgeschlossen und zwei Jahre nach Beendigung der Maßnahme sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren<sup>12)</sup>. Die in dieser Zahl zum Ausdruck kommende Erfolgsbilanz verblaßt etwas, wenn man sich den Problemgruppen zuwendet. Bei den Teilnehmern ohne Berufsabschluß, mit einem Alter von über 45 Jahren und einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr und mehr unmittelbar vor Beginn der Weiterbildung – also dem sog. harten Kern –, sind es nur noch 25

Prozent der Teilnehmer, die nach zwei Jahren in Lohn und Brot waren. Auch dies könnte man noch als Erfolg werten. Bedenklicher ist der Umstand, daß nach erfolgreichem Abschluß solcher Maßnahmen einerseits 9 Prozent der Angestellten und 22 Prozent der Facharbeiter beruflichen Abstieg auf Hilfsarbeitertätigkeiten hinnehmen mußten und andererseits die Hälfte der Hilfsarbeiter durch diese Maßnahmen keinerlei beruflichen Aufstieg verzeichnen konnte. Außerdem ist das gewählte Kriterium problematisch. Wie Panelstudien belegen<sup>13)</sup>, sind die Personen mit einer unvollständigen Erwerbskarriere eine weitere Problemgruppe des Arbeitsmarktes. Sie werden durch eine zeitliche Punktaufnahme (nämlich: nach zwei Jahren beschäftigt) nur unzureichend in dieser Wirkungsanalyse berücksichtigt.

Differenziert man nach der Art der beruflichen Weiterbildung (ohne Programme für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen/ABM und Lohnsubventionen in Form von Eingliederungsbeihilfen), so zeigt sich ferner deutlich, daß betriebsnahe Maßnahmen (z. B. betriebliche Einarbeitungen, die vor allem von Unqualifizierten wahrgenommen werden) weit höhere Erfolgsquoten aufweisen als betriebsferne Weiterbildung, z. B. in Übungswerkstätten – im Jargon „Trockenschwimmkurse“ genannt. Während in der ersten Kategorie 78 Prozent aller Teilnehmer, die vorher arbeitslos waren, nach

<sup>10)</sup> Quelle: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA) (Anm. 4).

<sup>11)</sup> Hans Hofbauer/Werner Dadzio, Mittelfristige Wirkung beruflicher Weiterbildung. Die berufliche Situation von Teilnehmern nach Beendigung der Maßnahme, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB), (1986) 2.

<sup>12)</sup> Am Rande sei vermerkt, daß diese Untersuchung aufgrund der Verknüpfung von Teilnehmerdatei, Leistungsempfängerdatei und Beschäftigtendatei und der dadurch implizierten Datenschutzprobleme nur vom IAB durchgeführt werden konnte. Ohne hier etwas unterstellen zu wollen, widerspricht natürlich die Evaluierung von Verwaltungsmaßnahmen durch dieselbe Organisation der institutionellen Hygiene. Vgl. Jürgen Kühl, Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik, in: G. Brombach u. a. (Hrsg.), Arbeitsmärkte und Beschäftigung. Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen 1987.

<sup>13)</sup> Vgl. Christoph Büchtemann/Infratest Sozialforschung, Die Bewältigung von Arbeitslosigkeit im zeitlichen Verlauf. Repräsentative Längsschnittuntersuchungen bei Arbeitslosen und Beschäftigten 1978–1982, Bonn 1983. In Paneluntersuchungen werden die gleichen Personen in zeitlichen Abständen mehrmals hintereinander befragt.

zwei Jahren sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren, gelang dies in der zweiten Gruppe nur 29 Prozent. Hier wird ziemlich deutlich, welche fatalen Konsequenzen die Durchführung von Bildungsaktivitäten in einer betriebsfernen Art im Vergleich zu betriebsnahen Maßnahmen zeitigt.

Das Ergebnis von Hofbauer und Dadzio wird durch die Stichprobenuntersuchung von Brinkmann (1985)<sup>14)</sup> unterstrichen, der in 24 Arbeitsamtsbezirken im Jahre 1983 die Wirksamkeit von sog. Eingliederungsbeihilfen untersucht hat. Dabei übernimmt die Bundesanstalt 50 bis 70 Prozent des Lohns für ein Jahr. Da es sich bei den Teilnehmern eher um Schwervermittelbare handelte, ist die Erfolgsquote von 69 Prozent Beschäftigungsanteil sechs Monate nach Beendigung der Maßnahme (57 Prozent beim gleichen Arbeitgeber) und nur 22 Prozent erneut arbeitslos Gemeldeten überraschend hoch.

Erfahrungen mit Sonderprogrammen der Bundesregierung<sup>15)</sup>, bei denen eine direkte Förderung innerbetrieblicher Qualifizierung für von Arbeitslosigkeit Bedrohte betrieben wurde – eine Förderung, die das Arbeitsförderungsgesetz nicht vorsieht –, zeigen, daß die Erfolgsquoten durch größere Betriebsnähe gesteigert werden können. Es soll aber auch nicht verschwiegen werden, daß es dabei Mitnahme- und Verdrängungseffekte gibt und daß sich mit dem Instrument der Lohnsubventionierung allein und ohne parallele Qualifizierung keine dauerhaften Veränderungen – weder im Niveau noch in der Struktur der Arbeitslosigkeit – erzielen lassen, weil die öffentliche Finanzierung für solche Arbeitsplätze irgendwann endet. Es wird auch der Einwand vorgebracht, daß die wiederholte Neuaufnahme solcher Lohnsubventionierungsprogramme die Schaffung „regulärer“ Arbeitsplätze verhindern könnte.

Ferner dürfte fraglich sein, ob Lohnsubventionen der richtige Anreiz sind. Lohn ist nicht notwendigerweise in Geld ausgedrückte Produktivität eines einzelnen Arbeitnehmers. Vielmehr sind Lohnkosten eher auf die Leistung einer Abteilung oder Arbeitsgruppe bezogen. Ein Arbeitnehmer, dem wichtige fachliche, aber auch zentrale extrafunktionale Qualifikationen (Verlässlichkeit, Verantwortung etc.) fehlen, kann erheblich stärker die Produktivität beeinträchtigen, als dies durch Lohnsubvention kompensiert werden kann. Dennoch

<sup>14)</sup> Vgl. Christian Brinkmann, Zum Erfolg von Eingliederungsbeihilfen (EB). Struktur und Verbleib der Geförderten, in: MittAB, (1985)4.

<sup>15)</sup> Vgl. G. Schmid (Anm. 3); s. a. ders./Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein 1980.

bleibt festzuhalten, daß Betriebsnähe, und sei es bei den Schwervermittelbaren über sog. Förderungsketten, die Beschäftigungschance der unteren Arbeitsmarktsegmente erhöht. Dies gilt im Prinzip sowohl für Programme zur Verringerung eines hohen Zugangs in Arbeitslosigkeit als auch für Maßnahmen zur Reduzierung des hohen Verbleibrisikos. Warum solche Strategien der Arbeitsmarktpolitik angesichts dieser Zahlen bisher nicht stärker verfolgt wurden, soll in den folgenden Überlegungen beantwortet werden. Der Schlüssel zum Verständnis dieses Problems liegt in der spezifischen Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik und ihrer verantwortungsorganisatorischen Umsetzung in der Bundesrepublik.

## 2. Institutionelle und strukturelle Probleme

Die Bundesanstalt für Arbeit ist eine im wesentlichen durch Zwangsbeiträge finanzierte staatliche Einrichtung zur sozialen Absicherung der Arbeitnehmer gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit. Sie ist Trägerin der passiven Arbeitsmarktpolitik (Auszahlung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe; letztere direkt aus Bundesmitteln, seit 1981 die sog. Anschlußfinanzierung wieder vom Bund übernommen wurde), und sie führt im wesentlichen auf der gesetzlichen Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes die öffentlichen Maßnahmen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik durch. Darunter sind saisonale und konjunkturelle Maßnahmen (Schlechtwettergeld und Kurzarbeitergeld) zu verstehen, aber auch die Aktivitäten zur beruflichen Weiterbildung und Eingliederung. Hinzu kommen die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Ihre Einnahmen erhält sie aus Zwangsbeiträgen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zur Arbeitslosenversicherung.

Das Prinzip einer Versicherung kann zunächst durch das Argument in Frage gestellt werden, daß die kollektiven Akteure – Tarifparteien und Staat – durch ihr Verhalten systematisch Risiko erzeugen (z. B. durch zu hohe Lohnabschlüsse oder durch Abbau von Lohndifferenzialen oder durch „falsche“ Wirtschaftspolitik), ohne einen Beitrag zu leisten. Deshalb könnte man es als folgerichtig ansehen, daß der Staat als Rückversicherer für die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung steht. Dadurch werden zumindest Defizite im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit ausgeglichen. Dies entspricht in einem gewissen Sinn dem Verursacherprinzip, das allerdings für die Tarifparteien, die auch zu den Verursachern von Risiko gehören, nicht gilt<sup>16)</sup>.

<sup>16)</sup> Es sei denn, man unterstellt, daß die Beitragszahlung von Beschäftigten und Betrieben quasi stellvertretend für ihre jeweiligen Tarifparteien erfolgt.

Aufgrund der systematischen Risiken, die von Tarifparteien und staatlicher Politik ausgehen, ergeben sich also ernsthafte Einwände gegen die Versicherbarkeit von Arbeitslosigkeit. Die Ausgestaltung als Versicherungsprinzip erfordert darüber hinaus eine Solidargemeinschaft innerhalb derer die Risiken, daß bestimmte Ereignisse eintreten und die Betroffenen dadurch zu Leistungsempfängern werden, nicht auf Dauer und systematisch ungleich verteilt sein dürfen. Nur so sind individuelle Risiken (Beschäftigte helfen Nichtbeschäftigten) und konjunkturelle Risiken (in Zeiten der Vollbeschäftigung soll ein Polster für die Arbeitslosigkeit der Depression geschaffen werden) versicherbar.

Die Institutionalisierung auf der Basis eines Versicherungsprinzips geht damit von einer Relation zwischen Beitragsleistung und Gegenleistung im Schadensfalle aus, die bei segmentären Arbeitsmarktstrukturen, die sich als Folge anhaltend hoher Arbeitslosigkeit geradezu unvermeidlich entwickeln, in Frage gestellt wird. Ein Personenkreis „profitiert“ dauerhaft überdurchschnittlich von den Beiträgen der anderen, die je zur Hälfte vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer aufgebracht werden. Hier entsteht möglicherweise eine Problemlage, die mit dem Fluchtverhalten der „gesunden“ Versicherten aus den Allgemeinen Ortskrankenkassen (AOK) verglichen werden kann, die nicht länger für Gruppen mit hohem Krankheitsrisiko hohe Beiträge entrichten wollen (Beispiele: Austritt der freiwillig Versicherten, Gründung von Betriebskrankenkassen). Bei der Arbeitslosenversicherung ist dieser Schritt aufgrund ihres Zwangscharakters allerdings nicht möglich.

Es ist zu vermuten, daß dieser Umstand ganz wesentlich zur „statistischen Diskriminierung“ – so der Begriff von Piore – der Arbeitslosen beiträgt und damit auch den Marktwert ihrer durch Maßnahmen der Bundesanstalt erworbenen Qualifikationen mindert. Verstärker von solchen Einschätzungen sind die problematischen Sozialeigenschaften eines kleinen Teils der Arbeitslosen, die mit den Ausdrücken Fixer, Alkis und Arbeitsscheue in der Gesellschaft charakterisiert werden. Bei vielen Arbeitgebern – und Arbeitnehmern – findet dann eine Pauschalierung der viel größeren Gruppe von Arbeitslosen statt, die sich auf die Einschätzung des Werts der von der Bundesanstalt (meist durch privatwirtschaftlich organisierte Bildungsträger) durchgeführten Maßnahmen insgesamt negativ auswirkt<sup>17)</sup>. Sie gelten als Beschäftigungstherapie

für Arbeitsunwillige und Arbeitsscheue. Insofern kann eine Bescheinigung über die Teilnahme vor allem an betriebsfernen Weiterbildungen (z. B. Maßnahmen nach Paragraph 41 a AFG) Beschäftigungschancen auf dem Arbeitsmarkt mindern, statt sie zu erhöhen.

Die Ausgestaltung nach dem Versicherungsprinzip hat in der gegenwärtigen Situation ferner zur Folge, daß Leistungen mißbraucht werden. Mit anderen Worten, man läßt sich zum Beispiel freiwillige Arbeitslosigkeit von der Bundesanstalt bezahlen. Derartiges Verhalten wird in der Literatur unter dem Stichwort „moral hazard“ – systembedingte individuelle Anreize zur Herbeiführung des Versicherungsfalles – analysiert<sup>18)</sup>.

Die spezifische Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik führt zu einem weiteren Problem. Es ergibt sich aus dem Umstand, daß passive und aktive Arbeitsmarktpolitik aus demselben Etat finanziert werden müssen. Dies führt in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu budgetären Verdrängungsprozessen. Abbildung 4 zeigt deutlich, daß bei steigender und andauernder Arbeitslosigkeit die passiven Ausgaben überproportional ansteigen und der Anteil aktiver Maßnahmen relativ sinkt.

Mit anderen Worten, durch den Finanzierungsmechanismus der Bundesanstalt führen die durch hohe Arbeitslosigkeit bedingten Beitragsausfälle und erhöhten Leistungsverpflichtungen zu einer relativen Minderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Dies gilt vor allem dann, wenn solche Maßnahmen zur Verringerung des Risikos langfristiger Arbeitslosigkeit verstärkt eingesetzt werden müßten. Es ist unstrittig, daß der Leistungsumfang der Bundesanstalt in absoluten Zahlen in allen drei Kategorien zugenommen hat. Entscheidend ist aber, daß die durchschnittlichen Mittel pro Teilnehmer an den Maßnahmen inflationsbereinigt von 1981 bis 1986 um ein Drittel, von ca. 3 100 DM auf ca. 2 000 DM pro Jahr, gesunken sind.

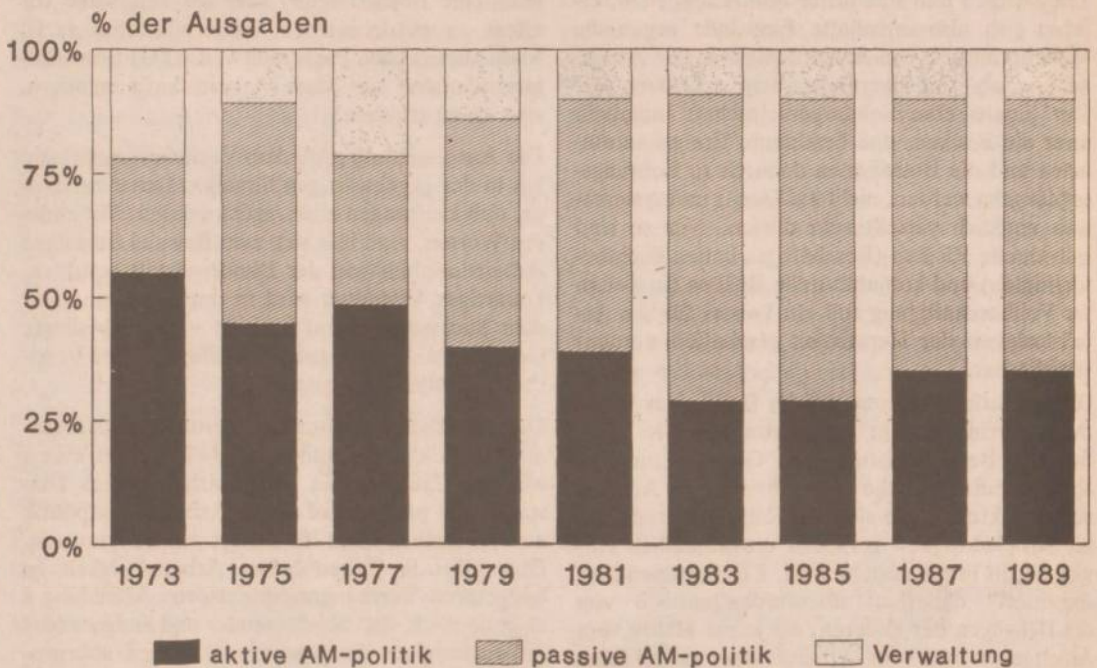
Daß bei langfristiger Arbeitslosigkeit das Arbeitslosengeld durch die Arbeitslosenhilfe ersetzt wird, führt zu einem weiteren Problem. Eine Personengruppe, die das Budget nicht mehr belastet – die Arbeitslosenhilfe wird über den Bundeszuschuß direkt aus dem Bundeshaushalt bezahlt – dürfte auch eine deutlich geringere Aufmerksamkeit in bezug auf Qualifizierungsmaßnahmen erfahren. Diese Vermutung läßt sich durch bürokratietheo-

<sup>17)</sup> Cramer stellt z. B. in seiner Analyse auf der Basis der Infratest-Untersuchung fest, daß Bewerber vom Arbeitsamt bei der Stellensuche generell ein schlechteres Image aufweisen, das durch persönliches Verhalten nicht selten bestätigt wird. Allerdings ist unbestritten, daß sich die Arbeitsämter

hier innerhalb eines problematischen Arbeitsmarktsegments bewegen. Vgl. Ulrich Cramer, Probleme bei der Besetzung von offenen Stellen, in: MittAB, (1990)2, S. 246–254.

<sup>18)</sup> Vgl. Bruno Molitor, Soziale Sicherung, München 1987.

Abbildung 4: Struktur der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 1973–1989



Quelle: ANBA, mehrere Jahrgänge; Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch 1990 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1990, S. 425.

retische Hypothesen untermauern<sup>19)</sup>. Hier deutet sich ein Teufelskreis an: Die in anhaltend hoher Arbeitslosigkeit immanente Tendenz zur Strukturierung der Arbeitslosen in verschiedene Segmente wird aufgrund fehlender Mittel zur aktiven Arbeitsmarktpolitik wenn nicht verstärkt, so doch nicht verhindert. Die ansteigende Zahl von schwervermittelbaren Arbeitslosen mit erheblichen Defiziten nicht nur im fachlichen Bereich führt zu einer zunehmenden Diskriminierung der Arbeitslosen insgesamt und wertet zusätzlich die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie sie der Bundesanstalt durch das AFG zur Verfügung stehen, ab.

Wie Kühl bemerkt<sup>20)</sup>, gelang es der aktiven Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik trotz unbestrittener Erfolge<sup>21)</sup> nicht, unerwünschte Selektivität abzubauen, d. h. zu verhindern, daß die „besseren“ und wirksameren Maßnahmen zugunsten weniger wirksamer Angebote verdrängt wurden. Seit Beginn der achtziger Jahre sind zum

Beispiel die Maßnahmen nach Paragraph 41a AFG (Erhaltung der beruflichen Qualifikation) deutlich gestiegen, während im gleichen Zeitraum Umschulungsmaßnahmen und die Förderungen betrieblicher Einarbeitung zusammen um fast zehn Prozent zurückgingen. Es handelt sich dabei teilweise um die Folge der Finanzierung der Bundesanstalt, die zu einer „Kürzungslogik“ zwingt<sup>22)</sup>, bei der zunächst die „Kann“-Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt werden. Je länger man aber mit dem Einsatz effizienter Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wartet, desto teurer muß am Ende Effizienz erkauf werden – wenn davon dann überhaupt noch die Rede sein kann. Dieses Fazit kann man nach fast zehn Jahren der „Verwaltung“ von Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik ohne Übertreibung ziehen<sup>23)</sup>.

Das Arbeitsförderungsgesetz wurde zwar 1969 nach der Erfahrung einer für heutige Zeiten sehr geringen Arbeitslosenquote von knapp über zwei Prozent verabschiedet, ist aber ein Gesetz, das implizit Vollbeschäftigung unterstellt. Folglich

<sup>19)</sup> Vgl. Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*. Boston 1966; William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971.

<sup>20)</sup> Vgl. J. Kühl (Anm. 12).

<sup>21)</sup> Die Arbeitsverwaltung schätzt, daß im Durchschnitt der letzten Jahre aufgrund der durchgeführten Maßnahmen ca. 300 000 potentiell Arbeitslose pro Jahr temporär oder dauerhaft beschäftigt wurden.

<sup>22)</sup> Vgl. Gerd Bruche/Bernd Reissert, *Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze*, Frankfurt/M. 1985.

<sup>23)</sup> Vgl. Wolfgang Franz, *Strukturelle und friktionelle Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland: Eine theoretische und empirische Analyse der Beveridge Kurve*, in: G. Bombach u. a. (Anm. 12).

sind die Instrumente, die direkt Arbeitsplätze und Beschäftigung schaffen könnten, darin unterentwickelt oder sogar nicht vorhanden. Ferner sind – nicht zuletzt wegen der Logik des Versicherungsprinzips – direkte Subventionen bzw. Finanzierungen innerbetrieblicher Maßnahmen ausgeschlossen. Nur personengebundene Lohnsubventionen sind möglich. Dies trägt zu dem schon oben beklagten Mangel an Betriebsnähe in der beruflichen Fort- und Weiterbildung von Arbeitslosen bei.

### 3. Die Arbeitsmarktentwicklung in den neuen Bundesländern

Während sich die Arbeitsmarktlage im alten Bundesgebiet mit sektoralen und regionalen Unterschieden in den letzten Jahren eher entspannt hat, sind derzeit in der ehemaligen DDR aufgrund des wirtschaftlichen Anpassungs- und Umstellungsschocks stark ansteigende Arbeitslosenzahlen zu beobachten. Allerdings ist die Entwicklung für das hier in erster Linie zur Debatte stehende Arbeitsmarktsegment auch in den alten Bundesländern nicht besonders günstig verlaufen<sup>24</sup>). Der erzielte Beschäftigungszuwachs wurde in erster Linie aus dem Reservoir der neu auf den Arbeitsmarkt drängenden Arbeitskräfte bestritten, während die Gruppe der Langzeitarbeitslosen an dieser Entwicklung eher unterproportional beteiligt war. Aufgrund der Altersstruktur dieses Arbeitsmarktsegments sind in diesem Bereich Abgänge vor allem in den Vorruhe- und Ruhestand zu vermuten.

Die derzeitige Entwicklung in der ehemaligen DDR kann aber durchaus den Startschuß für einen Strukturierungsprozeß des Arbeitsmarktes abgeben, wie er seit 1981 im Westen der Bundesrepublik stattgefunden hat. Daß der wirtschaftliche Anpassungs- und Umstrukturierungsprozeß offensichtlich nicht ohne massive Arbeitsplatzverluste und dadurch steigende Arbeitslosigkeit zu bewältigen

gen ist, impliziert die Gefahr, daß Qualifizierungsmaßnahmen auch dort vorwiegend in einer betriebsfernen Weise durchgeführt werden. Inwieweit Beschäftigungs- und Qualifizierungsgesellschaften dieses Problem vermeiden können, ist eine ebenso spannende wie offene Frage. Der entscheidende Faktor dürfte sein, ob diese Gesellschaften auf der Basis eines Produktionsprozesses unter Marktbedingungen operieren. Je stärker durch die Einrichtung solcher Gesellschaften Nischen geschaffen werden, desto stärker dürfte der Segmentierungs- und Diskriminierungseffekt sein. Darüber hinaus ist mit großer Sicherheit zu erwarten, daß die Qualität und Anzahl der Maßnahmen aus finanziellen Gründen im Laufe der Zeit zurückgenommen werden müssen.

Wie neuere Daten der Bundesanstalt zeigen<sup>25</sup>), stagniert die Zahl der Arbeitsvermittlungen in den neuen Bundesländern trotz drastisch steigender Arbeitslosigkeit, während sich gleichzeitig die Zahl der in berufliche Weiterbildung Eintretenden verdreifacht hat. Hierbei muß einschränkend angemerkt werden, daß die Statistiken bislang kaum die Möglichkeit bieten, nach Qualität der Maßnahmen zu differenzieren. Dennoch hat im Osten der Bundesrepublik mit hoher Wahrscheinlichkeit eine Entwicklung begonnen, die zu einem hohen Niveau von Dauerarbeitslosigkeit für bestimmte Arbeitsmarktsegmente führen wird. Dies läßt sich ohne – vermutlich falsche – Prognose über den Zeitpunkt des Beginns eines substantiellen wirtschaftlichen Aufschwungs in diesem Teil Deutschlands schon heute feststellen. Eine erhebliche Verzögerung des Aufschwungs würde die quantitative Dimension des Problems steigern. Das bedeutet auch, daß der trotz konjunkturell günstiger Entwicklung in der alten Bundesrepublik verbliebene Sockel von Problemarbeitslosigkeit im Westen in Kürze durch die Entwicklung im Osten signifikanten Zuwachs erleben wird.

## IV. Neuorientierungen der Arbeitsmarktpolitik

Obwohl die Wahrscheinlichkeit für Reformen aufgrund des aktuellen Problemdrucks durch die Situation in den neuen Bundesländern gesunken ist, sind Reformen des gegenwärtigen Systems um so dringlicher<sup>26</sup>). Drei Ziele sollten dabei anvisiert werden:

- erstens, die sozialpolitisch und humanitär gebotene Verringerung der sozialen und psychischen Kosten, die durch die Dauerarbeitslosigkeit verursacht werden,
- zweitens, die Beendigung einer Vergeudung von Finanzmitteln (Versicherungsbeiträgen),

<sup>24</sup>) Ein Indikator für diese Behauptung ist die weiterhin steigende Dauer der Arbeitslosigkeit, die sich von durchschnittlich 15,5 Wochen im Jahre 1980 auf 31,4 Wochen im Jahre 1989 erhöht hat; vgl. IAB (Hrsg.), Zahlen-Fibel, Nürnberg 1990, Tabelle 3.3, S. 60.

<sup>25</sup>) Vgl. ANBA, 12 (1990).

<sup>26</sup>) Die Befürchtung, daß die falschen Signale gesetzt werden

könnten, äußert u. a. das Sondergutachten des Sachverständigenrats vom 13. April 1991 mit dem Titel: „Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik für die neuen Bundesländer“. Aber auch die öffentlichen und politischen Reaktionen auf die Vorschläge der Deregulierungskommission vom April dieses Jahres fielen recht skeptisch aus.

die die Verwaltung statt Beschäftigung der Problemgruppen des Arbeitsmarktes bedeutet,

- und nicht zuletzt drittens, die Notwendigkeit, den Bedarf an qualifizierten Fachkräften in Zukunft decken zu können.

Vorschläge für mögliche Reformen müssen bei dem Mangel an Betriebsnähe von Qualifizierungsmaßnahmen ansetzen. Da vor allem bei kleinen und mittleren Betrieben, die überproportional für den Beschäftigungszuwachs der letzten Jahre verantwortlich sind, Probleme bei den Weiterbildungskapazitäten auftreten dürften, müssten über- und zwischenbetriebliche Verbundeinrichtungen geschaffen werden<sup>27)</sup>.

Institutionen mit einer Trägerschaft, die die Verzahnung von Staat (Bundesanstalt) und Wirtschaft auf der Basis überbetrieblicher Organisationsformen garantieren, könnten dazu der sinnvollste Weg sein. Paritätisch besetzte Gremien müssten dabei für die Sicherung der Qualität und Wirksamkeit der Maßnahmen zuständig sein.

Zunächst ist allerdings nicht anzunehmen, daß bei dem Versuch der Etablierung solcher überbetrieblicher, aber betriebsnaher Einrichtungen sich die unternehmerischen Vorstellungen über Qualifizierung von Arbeitskräften ohne weiteres mit den arbeitsmarktpolitischen Strategien der jeweiligen Bundes- bzw. Länderregierung und der Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Landesarbeitsämter decken werden. Deswegen ist die Anreizstruktur für alle Beteiligten von zentraler Bedeutung. Firmen sind an einer möglichst reibungslosen Funktionsweise ihrer Arbeitsorganisationen zur Erzielung hoher Produktivität interessiert. Die staatliche Arbeitsverwaltung orientiert sich an der Vermittlung von Personen in Beschäftigungsverhältnisse. Dabei versucht sie, durch ihre Fortbildungsaktivitäten die Qualität des Angebots zu verbessern. Sie ist aber selbst nicht an der Entwicklung der Nachfrage beteiligt. Dies wird nicht zuletzt durch die Art der Institutionalisierung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik verhindert. Staatliche Maßnahmen der Nachfrageförderung müssten mit öffentlichen Mitteln zur Qualifizierung von Arbeitskräften kombiniert werden. Dazu muß eine integrierte Kostenrechnung unter Einbezug der Be- und Entlastungswirkungen unterschiedlicher Akteure (z. B. von Gebietskörperschaften wie Gemeinden, die Sozialhilfe bezahlen, oder von Sozialversicherungsträgern) auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik zur Steigerung der Effizienz

und der Möglichkeit der Leistungskontrolle erarbeitet werden.

Ein existierendes Modell der Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft stellt das duale System der Ausbildung von Lehrlingen in anerkannten Lehrberufen dar, das doch weitgehend als funktionierende Aufgabenteilung anerkannt wird. Es führt in der Regel zu einer auf dem Arbeitsmarkt verwertbaren Qualifikation und eröffnet die Chance, über die „Entry Jobs“ in interne Arbeitsmärkte eindringen zu können. Um so erstaunlicher ist, daß dieses erfolgreiche Institutionalisierungsmodell zum Erwerb beruflicher Qualifikation weitgehend auf den Bereich der Erstausbildung beschränkt geblieben ist. Die Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft im Bereich der Fort- und Weiterbildung orientiert sich leider nicht an den unterschiedlichen Bildungsinhalten und Ausbildungszielen wie im dualen System der Lehrlingsausbildung, sondern reproduziert die segmentären Arbeitsmarktstrukturen, indem Staat und Wirtschaft die Angehörigen „ihres“ Segmentes betreuen: in dem einen Fall die relativ gut qualifizierten Kernbelegschaften, im anderen Fall die „Stammkunden“ der Langzeitarbeitslosen und Angehörigen der Randbelegschaften sowie die marginal Beschäftigten. Ausnahmeerscheinungen von dieser Regel sind in der Zwischenzeit aufgrund der zunehmenden Verknappung des Angebots an qualifizierten Fachkräften zu beobachten.

Neben den überbetrieblichen Modellen der Trägerschaft von beruflicher Weiterbildung durch Wirtschaft und Staat bieten sich auch sozialpartnerschaftliche Lösungen an. So wurden z. B. in der chemischen Industrie eine Reihe von Betriebsvereinbarungen abgeschlossen<sup>28)</sup>. Der Rahmentarifvertrag der Metallindustrie in Baden-Württemberg versucht, diesen Bereich sogar auf der tarifvertraglichen Ebene zu regeln. Überlegungen in dieser Richtung gibt es auch in anderen Branchen. Solche Modelle sind vor allem geeignet, bei der Verhinderung von drohender Arbeitslosigkeit aufgrund mangelnder Qualifikation einen Beitrag zu leisten.

Bei der Schaffung von Anreizen muß sowohl auf die Bereitstellung öffentlicher Mittel – die im übrigen aus systematischen Gründen (Versicherungsprinzip) nicht beitragsfinanziert über die Arbeitslosenversicherung, sondern direkt aus staatlichen Haushalten zur Verfügung gestellt werden sollten – als auch auf die zunehmende Nachfrage nach qualifizierten Arbeitskräften gesetzt werden. Wirtschaftswachstum und ein Rückgang im Arbeitsangebot bei den Jugendlichen versprechen dabei Be-

<sup>27)</sup> Vgl. den Bericht einer Kommission mit dem Titel Qualifikationsbedarf 2000, Baden-Württemberg, Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie, Stuttgart 1990.

<sup>28)</sup> Vgl. IG Chemie-Papier-Keramik, Betriebsvereinbarungen zur Weiterbildung, Hannover 1990.



wegung. Es ist aber zu vermuten, daß auch das differenzierteste und abgestufte System einer integrierten beruflichen Fort- und Weiterbildung angesichts der Ausgangslage nicht zu Vollbeschäftigung führen wird. Ein harter Kern wird auf jeden Fall übrigbleiben. Er dürfte auch mit den besten Instrumenten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht in die Arbeitswelt zu integrieren sein.

Ein mögliches Mißverständnis soll jedoch ausdrücklich vermieden werden: Dies ist kein Plädoyer für die Einschränkung der Kompetenz der Bundesanstalt und der gegliederten Arbeitsverwaltung. Im Gegenteil, es geht um die Stärkung ihrer Handlungsmöglichkeiten. Eine bessere Strategie wäre es deshalb, die beitragsfinanzierten Mittel nur bei saisonalen, konjunkturellen bzw. friktionellen Fällen von Arbeitslosigkeit einzusetzen. Hingegen sollte durch öffentliche Mittel und durch Änderung der gesetzlichen Grundlagen mehr Spielraum für eine moderne und flexible Arbeitsmarktpolitik vor allem auf dem Gebiet der beruflichen Qualifizierung und der Integration der Problemgruppen geschaffen werden. Es sind unter anderem Engpässe in der Personalausstattung (z. B. 500 Arbeitslose pro Vermittler) und die erwähnten institutionellen Beschränkungen, die die Bundesanstalt an der Umsetzung innovativer Modelle im Bereich der beruflichen Qualifizierung hindern. Ansätze erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik zeigen sich z. B. im lokalen Bereich<sup>29)</sup>.

Ein verstärkter Wandel der Arbeitsverwaltung in Richtung modernes staatliches Dienstleistungsun-

<sup>29)</sup> Vgl. Sybille Stöbe, Lokale Arbeitsmarktpolitik: Vom Zweiten Arbeitsmarkt zur betrieblichen Personalentwicklung, in: Institut Arbeit und Technik, Strukturwandel in Nordrhein-Westfalen, Gelsenkirchen 1989/90; dies., Der Arbeitsmarkt im Raum Gelsenkirchen. Materialien für eine handlungsorientierte Arbeitsmarktforschung, Institut Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum Nordrhein-Westfalen, Discussion-Paper/Z-O1., Gelsenkirchen 1991.

ternehmen zur Lösung der Probleme wäre allerdings allein nicht ausreichend. Politischer Wille zur Schaffung der Rahmenbedingungen, innerhalb derer öffentliche und private Aktivitäten zusammenfließen und verzahnt werden könnten, müßte vorhanden sein. Modellversuche gibt es schon eine ganze Reihe. Ein Beispiel ist das hessische Bildungswerk der Wirtschaft. Ihre Erfolgsbilanzen müßten studiert und umgesetzt werden.

Eine Qualifizierungsstrategie zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme der Zukunft ist politisch vernünftiger als weitgehende Lohn- und Beschäftigungsflexibilisierungen, die häufig mit einem beträchtlichen Wohlfahrtsverlust für die unteren Arbeitsmarktsegmente einhergehen. Das Argument, daß sich dabei nur alle auf Zehenspitzen stellen und deshalb keiner eine bessere Sicht erhält, ist falsch. In diesem Segment herrscht eine Diskrepanz zwischen vorhandener und nachgefragter Qualifikation. In der Vergangenheit sind Arbeitsplätze weggefallen, weil die Beschäftigung von wenig qualifizierten, aber relativ teuren Arbeitskräften nicht mehr rentabel war. Sie würden aber nur dann wieder geschaffen werden, wenn die Lohn-differentiale in Zukunft dramatisch vergrößert würden – eine Strategie, die erheblichen sozialen Zündstoff birgt.

Die derzeit zu beobachtende steigende Nachfrage nach Fachkräften läßt eher den Schluß zu, daß viel mehr Menschen – auch zu den geltenden Lohnsätzen – beschäftigt werden könnten, wenn sie eine entsprechende Qualifikation aufweisen würden. Wenn das Resultat einer solchen Strategie die Anhebung des Qualifikationsniveaus und die daraus resultierende Beschäftigungsmöglichkeit eines signifikanten Teils der heute Arbeitslosen wäre, dann hätte dies auch positive Auswirkungen für die langfristige internationale Wettbewerbsfähigkeit der Bundesrepublik – trotz des häufig beklagten hohen Lohnniveaus.

# Finanzierung der Arbeitslosigkeit

## I. Ordnungs- und sozialpolitische Aspekte

Auf den ersten Blick scheint es eine ziemlich klare Angelegenheit zu sein, wie die Arbeitslosigkeit zu finanzieren ist. Deutschland hat den Ordnungsentwurf einer Sozialen Marktwirtschaft gewählt, und die soziale Komponente dieses Ordnungsentwurfs kommt u. a. bekanntlich in den sog. vier Säulen der sozialen Sicherung zum Ausdruck. Es sind dies 1. die Gesetzliche Rentenversicherung, 2. die Gesetzliche Krankenversicherung, 3. die Arbeitslosenversicherung und 4. die Unfallversicherung. Jede dieser Säulen wird zwar durch einen speziellen Versicherungstyp repräsentiert, gemeinsam ist diesen Sozialversicherungen aber, daß sie eine gewisse institutionelle Unabhängigkeit vom öffentlichen Haushaltswesen besitzen, mit hoheitlichen Rechten ausgestattet sind, indem sie Mitgliedszwang ausüben können, und sich über eigene Beiträge finanzieren. Da letzteres das Grundprinzip aller Sozialversicherungen ist, wäre auch die Arbeitslosigkeit durch entsprechende Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu finanzieren.

Nimmt man das Versicherungsprinzip ernst, so müßten die Leistungen zur Arbeitslosenversicherung so bemessen werden, daß sie die individuellen Risiken, die aus einem unverschuldeten Verlust des Arbeitsplatzes resultieren, abzusichern vermögen. Wer die Beitragsfinanzierung risikomindernder finanzieller Leistungen als klassisches Muster für eine Sozialversicherung ansieht, muß zur Kenntnis nehmen, daß gerade die Arbeitslosenversicherung sich davon entfernt hat und sich aller Wahrscheinlichkeit in Zukunft noch mehr davon entfernen wird. Das wiederum hat großen Einfluß auf die Finanzierung der Arbeitslosigkeit. Die erste Frage dabei ist, ob die Finanzierung der Arbeitslosigkeit auch in Zukunft gelingt, und die zweite, ob nicht durch unklare Finanzierungsverfahren Ineffizienzen bei der Arbeitsmarktpolitik erzeugt werden.

Zunächst werden einige Fakten im Überblick betrachtet, um inhaltliche Anknüpfungspunkte für diese Überlegungen zu gewinnen.

1. Verfolgt man, wie sich die arbeitsmarktbezogene Sozialpolitik in der politischen Realität entwickelt hat, dann wird man Zweifel haben dürfen, ob die eingangs genannte Orientierung noch existiert und gewünscht wird. Der Träger der Arbeitslosen-

versicherung, die Bundesanstalt für Arbeit (1969 sehr bewußt so benannt), übernimmt nämlich nicht nur Versicherungsaufgaben, sondern beteiligt sich auch an der Berufsausbildung, der Förderung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, der allgemeinen Ausbildung bis hin zur Sprachförderung; sie unterstützt aber auch die Struktur- und Regionalpolitik; und sie hilft beim Länderfinanzausgleich – obwohl diese letzten Beiträge kaum politisch bemerkt werden und empirisch nicht vollständig aufgearbeitet sind. Die Frage drängt sich auf, ob es gerechtfertigt ist, diese „versicherungsfremden“ Aufgaben alle durch Mitgliederbeiträge zu finanzieren – vor allem aber: Wird man an der Beitragsfinanzierung festhalten können, wenn es zweckmäßig oder politisch gewollt ist, diesen Aufgabenkreis über die Bundesanstalt für Arbeit noch erheblich auszubauen? Die Unsicherheit, ob die Finanzierung beitragsbezogen bleiben kann oder nicht, hat ihre Ursache letztlich in einer Unsicherheit im politischen Raum: Werden allgemeine Förderungsprogramme dieser Art gewünscht und werden sie über öffentliche Haushalte nicht abgedeckt, dann kommen sie zwangsläufig auf die Bundesanstalt für Arbeit zu, und die Finanzierungsproblematik ist gleichsam politisch verordnet. Vielleicht müßte man hier denn doch für Klarheit und Ordnung sorgen. Ein Mittel wäre, einen strengeren Finanzausgleich einzuführen.

2. Eine zweite Abhängigkeit der Bundesanstalt für Arbeit kommt nicht von der Politik, sondern vom Markt und hier von Entwicklungen in der Marktwirtschaft bis hin zu einzelnen Absprachen der Tarifpartner. Das Sozialversicherungsmodell für die Arbeitslosigkeit ist tauglich für eine begrenzte Höhe an Arbeitslosigkeit, auch noch für Arbeitslosigkeit, die durch konjunkturelle Schwankungen verursacht worden ist. Aber wenn starke und lang andauernde Strukturschwächen mit hoher Arbeitslosigkeit die Volkswirtschaft befallen haben, kann die Deckung der Ausgaben durch Beiträge verteilungspolitisch problematisch werden. Es werden dann nämlich allgemeine volkswirtschaftliche Lasten über spezielle Finanzierungsinstrumente – wie sie Beiträge nun einmal darstellen – statt über allgemeine Finanzierungsinstrumente – wie Steuern – verteilt. Und es ist die kleinere Gruppe, die die Lasten übernimmt, und

nicht die ganze Volksgemeinschaft nach individueller Leistungsfähigkeit, wie es durch Steuerfinanzierung geschehen würde.

In gleiche Schwierigkeiten kommt die Bundesanstalt für Arbeit, wenn die Tarifpartner eine Lohnentwicklung zulassen, bei der das Lohnniveau im Durchschnitt und über Jahre hinweg das Produktivitätsniveau der Wirtschaft überschreitet. Wenn es in derartigen Fällen keinen anderen Weg als die Beitragsfinanzierung gibt, dann müssen die Beitragszahler auf der Mikroebene für das büßen, was auf der Makroebene der Tarifabschlüsse nicht geschafft wurde. Es ist zumindest überlegenswert, ob für die Gruppe der marktbedingten Abhängigkeiten der Bundesanstalt für Arbeit Finanzierungsalternativen gegenüber dem reinen Beitragssystem existieren sollten.

## II. Institutioneller Rahmen und Finanzierung

### 1. Von der Armenfürsorge über die Arbeitslosenversicherung zur Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitslosenversicherung ist der historisch jüngste Zweig des deutschen Sozialversicherungssystems. Eine eigenständige allgemeine Arbeitslosenversicherung existierte in Deutschland bis zum Ersten Weltkrieg nicht, Arbeitslose waren auf die Armenfürsorge der Gemeinden angewiesen. Die andernorts zum Teil bereits übliche soziale Anerkennung der Arbeitslosen als „respectable poor“ setzte sich erst spät durch. Arbeitslosigkeit wurde vielfach nicht als soziales Risiko, sondern als privat verschuldet angesehen<sup>1)</sup>. Sicherungssysteme wurden zunächst von den Gewerkschaften aufgebaut. Sie wurden vereinzelt ergänzt durch Unterstützungszahlungen der Kommunen (Genter System). In Ausnahmefällen wurden auch kommunale Versicherungssysteme eingerichtet (erstmalig in Köln, 1896). Arbeitsvermittlung wurde zu dieser Zeit gewerblich oder durch die Kommunen betrieben. Mit Kriegsausbruch 1914 kam es zur Vereinheitlichung der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Außerdem wurde erstmalig eine gesonderte Erwerbslosenfürsorge eingerichtet. Zur Finanzierung stellte

<sup>1)</sup> So meinte z. B. Georg von Schanz: „Man (müßte) es verurteilen, daß in den einzelnen Berufen die Tüchtigen, Fleißigen mit seltener Entlassung für die weniger geschickten, trägen, unsteten und unordentlichen Elemente aufkommen sollen. Es ist eine Härte sondergleichen, gerade ersteren die Last für die letzteren aufzubürden und sie zu nötigen, daß sie ihre sauer erworbenen Groschen opfern für Leute, die nichts haben lernen mögen. . . so weit kann man das Solidarprinzip doch nicht treiben.“ (Georg von Schanz, Zur Frage der Arbeitslosenversicherung, in: Zeitschrift für die gesamte

Um sich mit diesen beiden Grundsatzproblemen auseinandersetzen zu können, muß man Entwicklung und Stand der Arbeitsmarktpolitik sowie den Aufgabenkatalog der Bundesanstalt für Arbeit kennen. Ein Überblick dieser Art mag auch als Würdigung einer durchaus beachtlichen gesellschaftspolitischen Leistung gewertet werden. Das zentrale Anliegen dieses Beitrags ist es, zu zeigen, daß die Frage nach der Finanzierung der Arbeitslosigkeit als einem Thema mit einer hervorgehobenen sozialpolitischen Bedeutung nur vor dem Hintergrund ordnungspolitischer Überlegungen beantwortet werden kann. Geklärt werden muß hier, welche Aufgabenfelder der Bundesanstalt für Arbeit neben der Erfüllung ihrer originären Versicherungspflicht zugeordnet werden sollen und welche Finanzierungsformen geeignet erscheinen, die Umsetzung dieser Aufgaben monetär abzusichern.

das Reich aus einem Sonderfonds Beihilfen bis zu einem Drittel des Gesamtaufwandes bereit.

Im Jahr 1923 wurden dann die Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit Einführung der Beitragspflicht in die Finanzierung der Arbeitslosigkeit eingebunden. Beiträge waren je hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als Prozentsatz des Bruttoeinkommens aufzubringen.

Der Grundstein für das heutige System wurde mit dem Gesetz für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 1. Oktober 1927 gelegt. Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung wurden bei einer rechtlich selbständigen und finanziell unabhängigen Reichsanstalt zusammengefaßt. Zentrale Säule der Finanzierung der Reichsanstalt sollten Beiträge sein, das Reich übernahm lediglich die Verpflichtung zur Darlehensgewährung.

Mit dem AVAVG wurde das Fürsorgeprinzip durch das Versicherungsprinzip abgelöst. Die früher übliche Bedürftigkeitsprüfung entfiel zugunsten eines Leistungsanspruchs des Beitragszahlers. Leistungen wurden nunmehr an das bisherige Ar-

beitswissenschaft, 142 [1896], S. 261). Die Gegenposition vertrat allerdings schon früher Lujo Brentano: „Denn da die heutige Wirtschaftsordnung keinerlei Garantie eines Einkommens (Recht auf Arbeit) kennt, ermöglicht nur die Versicherung eine Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, daß der Arbeiter, wenn er keine Beschäftigung findet, sich selbständig erhalte und die zur Sicherung der Unterstützung für den Fall von Krankheit, Invalidität und Alter nötigen Beiträge zahle.“ (Lujo Brentano, Die Arbeitslosenversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung, Leipzig 1879, S. 200).

beitsentgelt gekoppelt. Das AVAVG gilt einigen Autoren heute als „wohl bedeutendstes Reformwerk der Weimarer Republik“<sup>2)</sup>. Ihm war allerdings seinerzeit nur kurzer Erfolg beschieden. Der durch die Weltwirtschaftskrise verursachten Massenarbeitslosigkeit war das System nicht gewachsen. Die Regierung Brüning koppelte die Arbeitslosenversicherung vom Reich ab und verordnete ihr einen sehr harten Sparkurs. Endgültig entstellte wurde das System durch die NS-Diktatur ab 1933: Die Reichsanstalt wurde gleichgeschaltet und die Arbeitsverwaltung als ein reines Instrument kriegswirtschaftlicher Arbeitskräfte lenkung eingesetzt.

Der 1945 zunächst in den Besatzungszonen betriebene Wiederaufbau des Systems orientierte sich am Modell der Weimarer Zeit. Eine bundeseinheitliche Arbeitsverwaltung wurde 1952 mit dem Bundesanstaltsgesetz geschaffen. Bei relativ restriktiver Leistungsgewährung, günstiger Wirtschaftsentwicklung und einer ständigen Zunahme der Beitragszahler konnten nunmehr steigende Rücklagen gebildet werden. Mehrfach konnten die Beiträge gesenkt werden<sup>3)</sup>. Die Annäherung an Vollbeschäftigung und die konzeptionelle Weiterentwicklung des wirtschaftspolitischen Instrumentenkanons der Wirtschaftspolitik in den sechziger Jahren führte dann zu einer Neudefinition der Rolle der Arbeitsverwaltung. Anstelle bloßer Verwaltung und Vermittlung der Arbeitslosen rückte die Aufgabe der vorausschauenden, aktiv-gestaltenden Arbeitsmarktpolitik in den Vordergrund. Mit dem Arbeitsförderungsgesetz von 1969 wurde dieser Schritt von der bloßen Versicherung zum arbeitsmarktpolitischen Sonderfonds auch institutionell und rechtlich vollzogen.

Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung bewegte sich also im Spannungsfeld zwischen traditioneller Armenfürsorge und einer nichtdiskriminierenden Versicherungslösung mit Ansprüchen unabhängig von Bedürftigkeit. Der Versicherungsanspruch auf Unterstützung konnte erst zustande kommen, als nach dem Ersten Weltkrieg (im Jahr 1927) die günstigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen dies vorübergehend finanziell erlaubten und nachdem mit der Beitragspflicht bereits Äquivalenzelemente in die Fürsorgefinanzierung eingeführt worden waren. Das neue System verlor aber unter dem Druck der Weltwirtschaftskrise rasch an Substanz. Erst im langen wirtschaftlichen Aufschwung in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg konnte es wiederaufgebaut werden.

<sup>2)</sup> Wilhelm Adamy/Eckart Reidegeld, 60 Jahre Arbeitslosenversicherung in Deutschland I, in: Soziale Sicherheit, 12 (1987), S. 377.

<sup>3)</sup> 1961/62 wurden sogar für ein halbes Jahr überhaupt keine Beiträge erhoben.

## 2. Die Aufgabe der Bundesanstalt für Arbeit

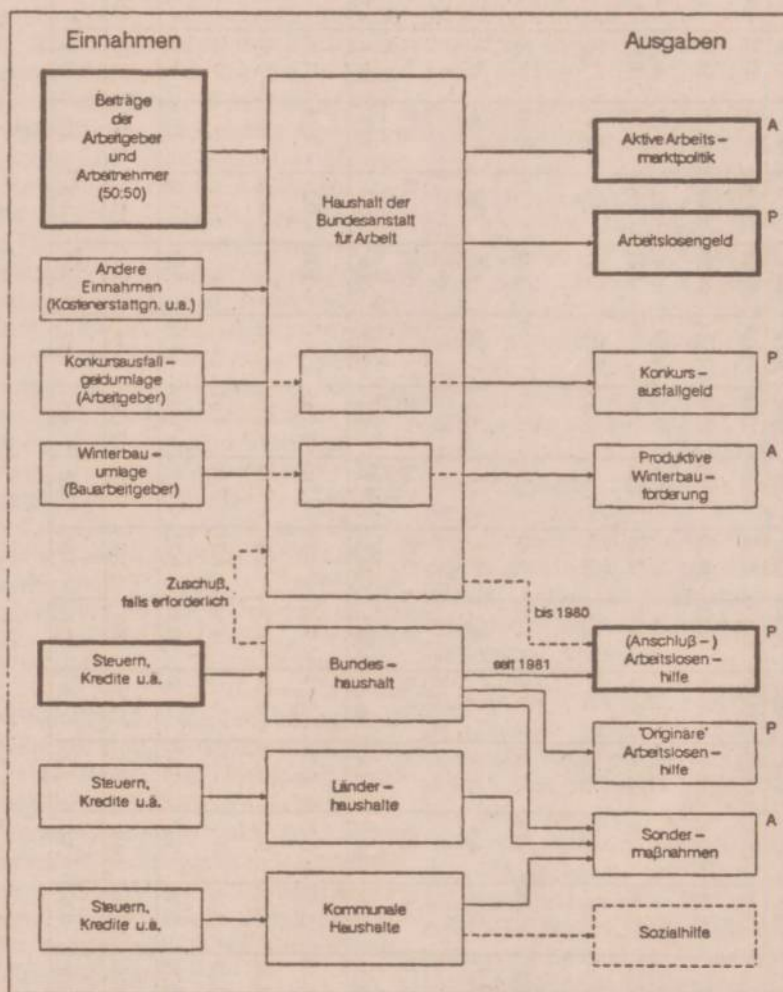
Wie schon die Reform von 1927 erfolgte auch der Ausbau der ehemaligen Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zur heutigen Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 unter günstigen konjunkturellen Bedingungen. Das AFG fügte sich ein in die seinerzeitigen Bemühungen, durch umfassende Modernisierung der staatlichen Interventionsinstrumente zu stärkerer Koordination der öffentlichen Haushalte und zur Integration der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik zu gelangen. Es spiegelt deutlich den Geist der Planbarkeit und Gestaltbarkeit der Wirtschaft jener Zeit wider.

Über Ausgaben, Einnahmen und die Anlage ihrer Rücklagen soll die Bundesanstalt für Arbeit die staatliche Wirtschaftspolitik unterstützen und vor allem in der Struktur- und Bildungspolitik gestaltend tätig werden. Sie steht dabei in Komplementarität zu einer aktiven Stabilisierungspolitik nach dem Konzept des Stabilitätsgesetzes, die konjunkturell bedingte Beschäftigungseinbrüche verhindern soll. Nach dem Konzept des Arbeitsförderungsgesetzes soll die Bundesanstalt für Arbeit nicht bloß entstandene Arbeitslosigkeit verwalten, sondern durch vorausschauende Qualifikations- und Mobilitätsförderung eine wachstumsfördernde Beschäftigungsstruktur schaffen und struktureller Arbeitslosigkeit (d.h. Entwicklungsdiskrepanzen auf Teilarbeitsmärkten bei globalem Gleichgewicht von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage) vorbeugen. Weitere neue Aufgabenbereiche sind die Integration sozial Schwacher in den Arbeitsmarkt sowie die Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Das Aufgabenspektrum der Bundesanstalt für Arbeit läßt sich demnach grob in passive und aktive Arbeitsmarktpolitik unterscheiden. Das Feld der passiven Arbeitsmarktpolitik ist die klassische Aufgabe der materiellen Existenzsicherung bei Arbeitslosigkeit, Zahlung von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe sowie seit 1974 von Konkursausfallgeld. Aktive Arbeitsmarktpolitik umfaßt die Maßnahmen zur Beeinflussung von Niveau und Struktur von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, wie sie im Arbeitsförderungsgesetz vorgesehen sind. Zu den Instrumenten gehören dabei vor allem Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen (wobei den Teilnehmern auch ein Unterhaltsgeld gewährt wird), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Finanzierung von Kurzarbeit, Eingliederungsbeihilfen und Förderung der beruflichen Rehabilitation.

Das Finanzierungssystem der gesamten Arbeitsmarktpolitik kann anhand der Abbildung darge-

Abbildung: Das Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland



A = aktive, P = passive Arbeitsmarktpolitik

Quelle: Günther Schmid/Bernd Reissert/Gert Bruche, Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1987, S. 50.

stellt werden. Die wichtigsten Einnahme- und Ausgabeposten sind stark umrandet. Zu Recht steht der Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit an oberster Stelle, gefolgt vom Bundeshaushalt, aus dem seit 1981 die Arbeitslosenhilfe gezahlt wird.

Trotz der Aufgliederung in verschiedene Finanzierungsarten und die Zuständigkeiten verschiedener Träger der Arbeitsmarktpolitik ist es immer noch richtig, wenn man von einem System der Beitragsfinanzierung mit Defizitdeckung spricht. Die wichtigste Ausnahme vom Prinzip der Beitragsfinanzierung ist die Arbeitslosenhilfe. Als Mischform zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistung dient

sie der Verhinderung arbeitslosigkeitsbedingter Armut. Wie ihre Vorläufer, Krisenfürsorge bzw. -unterstützung, wird sie (seit 1981 wieder vollständig) aus dem Staatshaushalt finanziert.

Die Defizithaftung des Bundes setzt ein, wenn die mobilisierbaren Rücklagen der Bundesanstalt erschöpft sind. Sie hat faktisch den Charakter einer zusätzlichen Schwankungsreserve, die kurzfristig eingesetzt werden kann. Mittelfristig wird es hingegen in Defizitsituationen in der Regel zu Beitragserhöhungen oder Ausgabenkürzungen kommen.

Tabelle: Einnahmen, Ausgaben und Ausgabenstruktur der Bundesanstalt für Arbeit 1970 bis 1989 (abs. Beträge in Mrd. DM)

Position	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Einnahmen	3,57	4,03	5,77	7,47	7,99	9,23 <sup>4)</sup>	14,06 <sup>4)</sup>	15,37	16,31 <sup>5)</sup>	17,50	19,05	19,87	26,31	31,04	32,80	32,04	31,65	34,57	35,87	37,88
darunter:																				
Beiträge	3,10	3,55	5,08	5,83	6,44	7,79	12,50	13,77	14,74	15,93	17,32	18,14	24,29	28,67	30,45	29,49	29,12	32,27	33,72	35,57
in Prozent der Ausgaben	79,3	72,0	87,7	85,6	62,2	43,7	78,5	91,3	91,7	80,7	79,9	64,4	72,8	87,8	102,7	99,2	91,4	89,7	82,6	93,9
Ausgaben	3,91	4,93	5,79	6,81	10,35	17,84	15,93	15,08	16,07 <sup>6)</sup>	19,74	21,67	28,17	33,36	32,64	29,64	29,74	31,86	35,96	40,84	39,83
darunter:																				
Arbeitslosengeld	0,65	0,87	1,28	1,40	3,55	7,77	6,91	6,28	6,27	7,47	8,11	13,29	18,03	17,10	14,14	14,09	14,05	15,29	18,05	17,54
in Prozent der Ausgaben	16,6	17,6	22,1	20,6	34,3	43,6	43,4	41,6	39,0	37,8	37,4	47,2	54,0	52,4	47,7	47,4	44,1	42,5	44,2	44,0
Kurzarbeitergeld	0,01	0,11	0,28	0,07	0,68	2,21	0,99	0,59	0,60	0,33	0,47	1,28	2,22	3,07	1,79	1,23	0,88	1,24	0,98	0,78
in Prozent der Ausgaben	0,3	2,2	4,8	1,0	6,6	12,4	6,2	3,9	3,7	1,7	2,2	4,5	6,6	9,4	6,0	4,1	2,8	3,4	2,4	2,0
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen <sup>1)</sup>	0,14	0,14	0,13	0,16	0,16	0,31	0,44	0,96	1,40	1,79	1,75	1,64	1,26	1,49	2,09	2,58	3,32	3,94	4,37	3,37
in Prozent der Ausgaben	3,6	2,8	2,2	2,3	1,5	1,7	2,8	6,4	8,7	9,1	8,1	5,8	3,8	4,6	7,0	8,7	10,4	11,0	10,7	8,5
Förderung der beruflichen Bildung <sup>2)</sup>	0,85	1,69	2,01	2,14	2,52	3,30	2,63	1,97	2,18	3,28	4,58	5,78	5,69	5,38	5,56	5,91	7,18	8,76	10,71	6,65
in Prozent der Ausgaben	21,7	34,3	34,7	31,4	24,3	18,5	16,5	13,1	13,6	16,6	21,1	20,5	17,1	16,5	18,8	19,9	22,5	24,4	26,2	16,7
Überschuß (+) bzw. Defizit (-)	- 0,33	- 0,90	- 0,03	+ 0,66	- 2,37	- 8,60	- 1,87	+ 0,29	+ 0,23	- 2,24	- 2,62	- 8,29	- 7,05	- 1,61	+ 3,16	+ 2,31	- 0,21	- 1,39	- 4,98	- 1,95
Veränderung der eigenen Mittel	- 0,33	- 0,90	- 0,03	+ 0,66	- 2,37	- 1,32	+ 1,12	+ 0,29	+ 0,23	- 2,24	- 0,78	- 0,08	- 0,05	- 0,03	+ 3,16	+ 2,31	- 0,21	- 1,39	- 3,95	- 0,02
Liquiditätshilfe des Bundes	-	-	-	-	-	7,28	2,99	-	-	-	1,84	8,21	7,00	1,58	-	-	-	-	1,02	1,93
Vermögensbestand <sup>3)</sup>	5,71	4,80	4,79	5,44	3,08	1,77	2,92	3,25	3,47	1,30	0,59	0,73	0,77	0,40	3,56	5,82	5,51	4,13	0,13	0,11
Arbeitslose in 1000	149	185	246	274	583	1074	1060	1030	993	876	889	1272	1833	2258	2266	2304	2228	2229	2242	2038
Beitragssatz in Prozent	1,3	1,3	1,7	1,7	1,7	2,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	4,0	4,6	4,6	4,4/4,1	4,0	4,3	4,3	4,3

<sup>1)</sup> Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Förderung der Arbeitsaufnahme und sonstige Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik.

<sup>2)</sup> Berufliche Ausbildung, Fortbildung, Umschulung, institutionelle Förderung der beruflichen Bildung, Leistungen zur Rehabilitation.

<sup>3)</sup> Ohne Sachvermögen, einschließlich Darlehen.

<sup>4)</sup> Ohne Liquiditätshilfen des Bundes.

<sup>5)</sup> Ohne die pauschale Erstattung des Bundes für die Rentenversicherungsbeiträge für Leistungsempfänger.

<sup>6)</sup> Ohne Rentenversicherungsbeiträge für Leistungsempfänger.

Quelle: Heinz Lampert, 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1989) 2, S. 178; ergänzt und erweitert durch den Geschäftsbericht der Bundesanstalt für Arbeit 1989.

Finanzielle Sonderregelungen finden sich beim Konkursausfallgeld und der Produktiven Winterbauförderung, die jeweils durch spezielle Arbeitgeberumlagen finanziert werden. Bund, Länder und Kommunen beteiligen sich überdies in stark schwankendem Umfang an arbeitsmarktpolitischen Sondermaßnahmen. Im Rahmen dieses Finanzierungssystems ist die haushaltspolitische Autonomie der Bundesanstalt für Arbeit sehr begrenzt. Ein Großteil der Ausgaben, insbesondere die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik, beruhen auf gesetzlichen Leistungsverpflichtungen, die vom Bund festgelegt werden. Auch die Einnahmen werden durch den Gesetzgeber vorgegeben, der insbesondere die Beitragssätze festlegt. Die Bundesanstalt für Arbeit konnte bis Anfang der siebziger Jahre erhebliche Rücklagen aufbauen. Durch die neuen Aufgaben nach dem Arbeitsförderungsgesetz und den drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit ab 1974 wurden diese jedoch schnell wieder abgebaut. Nur noch in wenigen Jahren konnte die Bundesanstalt für Arbeit seither ohne Defizit abschließen. Größere Überschüsse entstanden zuletzt 1984 und 1985. Bundeszuschüsse sind 1975/76, von 1980 bis 1983 und seit 1988 erforderlich gewesen.

Einen guten Überblick über die Entwicklung der Einnahmen- und der Ausgabenstruktur von 1970 bis 1989 bietet die Tabelle. Man sieht, daß trotz einiger Schwankungen die Beiträge das dominierende Finanzierungsinstrument sind. Man sieht aber auch, wie schnell bei konjunkturellen Einbrüchen, wie um 1976 oder um 1981, bestehende Liquiditätsreserven bei der Bundesanstalt für Arbeit aufgezehrt sind und der Bund mit größeren Finanzhilfen einspringen muß.

### 3. Die neuen beschäftigungspolitischen Herausforderungen

Rückblickend ist es zunächst ein vertrauenerweckendes Vorzeichen, daß die Bundesanstalt die hohe strukturelle Arbeitslosigkeit seit Mitte der siebziger Jahre – mit mehr als zwei Mio. Arbeitslosen – finanzierungsmäßig bewältigt hat. Überwunden haben die Arbeitsmärkte im Westen den wirtschaftlichen Umbruch noch nicht, aber eine Erholung hat begonnen. Kann nun ein neuer, ähnlich starker Struktureinbruch, durch die Lage im Osten verursacht, noch zusätzlich verkraftet werden? Eindeutig sind die Prognosen darin, daß die Zahl der Arbeitslosen weiter kräftig ansteigen wird. Während im Westen mit einer stagnierenden Arbeitslosenzahl von ca. 1,7 Mio. gerechnet wird, setzt sich im Osten der scharfe Beschäftigungseinbruch fort. Der Sachverständigenrat erwartet im

Beitrittsgebiet zum Jahresende 1991 ca. 1,7 Mio. Arbeitslose und ca. zwei Mio. Kurzarbeiter, wobei Wanderungen und Pendler einen Teil der gesamtdeutschen Ungleichgewichte bereits ausgeglichen haben werden.

Registrierte Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit, zum Teil als sog. Kurzarbeit-Null, spiegeln dabei nur einen Ausschnitt des gesamten Problems wider. Hinzu kommen in der sog. Stillen Reserve Arbeitslose, die an Qualifizierungs- oder Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen teilnehmen, in den Vorruhestand eintreten oder sich entmutigt von der offiziellen Arbeitsvermittlung zurückziehen<sup>4</sup>). Zahlreiche ehemalige Beschäftigte des öffentlichen Dienstes der neuen Bundesländer befinden sich zur Zeit noch in der Warteschleife, d. h., sie sind bei formaler Fortgeltung des Arbeitsverhältnisses mit verringerten Bezügen faktisch arbeitslos. Auch subventionierte, ökonomisch sonst nicht überlebensfähige Beschäftigung in den Unternehmen muß in einer umfassenden Betrachtung als verdeckte Arbeitslosigkeit angesehen werden. In geringem Umfang wird Arbeitslosigkeit schließlich auch durch die Rückkehr von Ausländern in ihr Heimatland exportiert.

Ursache der Entwicklung im Osten ist der Verlust an rentablen Beschäftigungsmöglichkeiten unter den neuen Wettbewerbsbedingungen. Die Produktivität entspricht vielfach nicht dem Lohnniveau, was mittelfristig so bleiben wird, da die Löhne rasch zum westlichen Niveau aufschließen. Regionale Brennpunkte und die Herausbildung von Langzeitarbeitslosigkeit sind zu befürchten. Auch mittel- bis langfristig ist nicht damit zu rechnen, daß die große Zahl an Arbeitsplätzen in der ehemaligen DDR, die eine extrem hohe Erwerbsquote aufwies, wieder vollständig ersetzt werden kann.

Die finanziellen Lasten der Beschäftigungsprobleme treffen zunächst natürlich die Arbeitslosen selbst. Auch die Arbeitgeber und insbesondere die Treuhand werden in Form von Zuschüssen zu Kurzarbeitergeld, Sozialplänen, Preisabschlägen gegen Beschäftigungszusagen bei Unternehmensverkäufen (Treuhand) einen Teil der Finanzlast der Arbeitslosigkeit unmittelbar tragen. Darüber hinaus wird sich die Arbeitslosigkeit jedoch in Form von Mehrausgaben und Mindereinnahmen in praktisch allen öffentlichen Haushalten niederschlagen. Besonders betroffen ist naturgemäß die

<sup>4</sup>) Als arbeitsmarktentlastende Maßnahme plant die Bundesanstalt für Arbeit in diesem Jahr für Ostdeutschland u. a. 500 000 Eintritte in berufliche Bildungsmaßnahmen (zum Teil allerdings bei gleichzeitiger Kurzarbeit), 260 000 Eintritte in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), 100 000 Vorruhestandsfälle und 65 000 Plätze in der überbetrieblichen Ausbildung (vgl. Heinrich Franke, Milliarden für den Ost-Arbeitsmarkt, in: Süddeutsche Zeitung vom 18. März 1991).

Bundesanstalt für Arbeit, die neben den Mehrausgaben für Lohnersatzleistungen außerdem den Löwenanteil der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik trägt.

Für die alte Bundesrepublik sind verschiedentlich gesamtfiskalische Kostenrechnungen vorgelegt worden<sup>5</sup>). Eine Bezifferung der Gesamtkosten der Arbeitslosigkeit für das neue Bundesgebiet ist jedoch noch nicht möglich. Der gesamte Transferbedarf wird wesentlich abhängen von den gewählten wirtschafts- und sozialpolitischen Strategien – insofern ist er keine exogene Größe. Rasche und leichte Verminderungen der zukünftigen Finanzie-

rungslasten sind dabei aber nicht zu erwarten. Eine Dämpfung kann nämlich allzu leicht nur darin bestehen, daß die eine öffentliche Stelle sich entlastet und dafür einer anderen öffentlichen Stelle die Last zugeschoben wird oder daß die Lasten auf die privaten Haushalte und die Unternehmen verlagert werden. Eine wirkliche Entlastung ist nur möglich, wenn das Ausmaß der Arbeitslosigkeit verringert werden kann. Dafür stehen aber nicht nur Radikalmaßnahmen zur Verfügung, sondern auch Politiken geduldiger kleiner Schritte, ferner ein System der Arbeitslosenfinanzierung, das den ordnungspolitischen Anforderungen dieser Säule des Sozialversicherungsnetzes entspricht.

### III. Möglichkeiten zur Reform des Finanzierungssystems

Die deutsche Einheit stellt die Bundesanstalt vor quantitativ und qualitativ völlig neue Aufgaben. Vor allem die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind in bisher ungekanntem Maß gefordert. Um die sozialen Härten der strukturellen Transformation in den neuen Bundesländern abzufedern, mußten innerhalb kürzester Zeit Veränderungen im Leistungsrahmen zugunsten der Unterstützung von Arbeitslosen vorgenommen werden. So wurden z. B. die Voraussetzungen für die Zahlung von Kurzarbeitergeld erheblich gelockert; zusätzlich wurden Mindestbeträge bei Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld eingeführt; die ABM-Fördersätze wurden auf bis zu 100 Prozent aufgestockt.

Auf die Finanzierungsseite hat die Politik bislang jedoch in eher konventioneller Weise reagiert. Die Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit sind deutlich erhöht worden, mit 6,8 Prozent des Bruttoeinkommens haben sie 1991 einen historischen Höchststand erreicht. Die Leistungsfähigkeit des Systems erscheint damit vorerst gesichert. Die Probleme der Finanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen werden jedoch so deutlich wie nie. Einige Vorschläge zu ihrer Reform sollen vorgestellt werden. Hiermit soll nicht zuletzt dem Tatbestand Rechnung getragen werden, daß die gegenwärtige Umbruchsituation sich dazu anbietet, nunmehr endlich auf der Finanzierungsseite nach neuen Lösungen zu suchen.

#### 1. Eindeutige Verteilung der Finanzierungslasten auf Beitragszahler und Steuerzahler

Zunächst ist an die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu denken. Auch bei weiterer Ausdehnung vorhandener Interpretationsspielräume kann ein Teil der hier erbrachten Leistungen nicht mehr dem Bereich klassischer Sozialversicherung zugeordnet werden. Es handelt sich vielmehr um gesamtgesellschaftliche Aufgaben, die die Bundesanstalt im Rahmen ihrer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu übernehmen gedachte und auch übernommen hat<sup>6</sup>). Bereits bei der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes wurde diese Erweiterung der Aufgabefelder allerdings nicht nur positiv gesehen, sondern auch vielfach moniert, eben weil mit diesen neuen Aufgaben der Kreis der sozialversicherungsmäßigen Aktivitäten überschritten würde, auf seiten der Finanzierung aber alles beim alten bliebe. Gleichsam unbemerkt – so die Kritiker – würden damit die Beitragszahler zur Finanzierung gesamtgesellschaftlicher Aufgaben herangezogen. Genau das ist geschehen; und insofern haben die Kritiker mit ihren Befürchtungen durchaus recht gehabt. Man entschied sich seinerzeit nicht zuletzt aus haushaltspolitischen Gründen für eine Beitragsfinanzierung dieser „versicherungsfremden“ Leistungen. Ihr Anteil im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit hat seither stark zugenommen. In für die Bundesanstalt für Arbeit finanziell guten Jahren entlastete der Bund den eigenen Haushalt zudem durch weitere Aufgabenübertragungen, wobei der Arbeitsmarktbezug in Einzelfällen durchaus problematisch war – etwa bei der Zuweisung der Sprachförderung für Aussiedler in die Finanzierungsverantwortung der Bundesanstalt für Arbeit. An der Wichtigkeit der Aufgabe, Aussiedler durch Sprachkurse gesellschaftlich zu integrieren, ist zwar nicht zu zweifeln;

<sup>5</sup>) Vgl. beispielsweise Christian Brinkmann/Eugen Spitznagel, Gesamtfiskalische und individuelle Belastungen durch Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Sozialpolitik, (1988) 6/7, S. 190 ff.

<sup>6</sup>) In der Literatur wird die Arbeitslosenversicherung dementsprechend zum Teil auch gar nicht mehr zu den Sozialversicherungen gezählt, so etwa Dieter Farny, Artikel Sozialversicherungen, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 7, Stuttgart u. a. 1977, S. 162.



aber diese Aufgabe der Bundesanstalt finanziell zuzuschieben, wenn unter den Sprachkursteilnehmern auch viele Personen sind, die aufgrund ihres Alters dem Arbeitsmarkt voraussichtlich nicht mehr zur Verfügung stehen, ist höchst bedenklich – eigentlich unerträglich, weil (in der Öffentlichkeit weithin unbemerkt) die Beitragszahler belastet werden, wo gerechterweise der Steuerzahler einzutreten hätte.

Eine soeben erschienene Studie beziffert den Anteil „versicherungsfremder“ Leistungen für 1989 auf über 41,2 Prozent der Gesamtausgaben<sup>7)</sup>. Von diesen wird lediglich die Arbeitslosenhilfe, die knapp 20 Prozent der Ausgaben ausmacht, systemgerecht durch den Bund erstattet. Hinzu kommt zwar der defizitdeckende Bundeszuschuß; er stellt jedoch keine Steuerfinanzierung im zu fordernden Sinne dar, da er nicht an bestimmte Aufgaben gebunden ist, sondern lediglich der Sicherstellung der Zahlungsfähigkeit bei vorübergehenden Finanzierungslücken im Gesamthaushalt der Bundesanstalt dient.

Damit sind zum einen Fragen der Lastverteilungsgerechtigkeit aufgeworfen. Warum sollen bevorzugt die Beitragszahler der Arbeitslosenversicherung gesamtgesellschaftliche Aufgaben finanzieren? Wie kann dann, also jenseits des Äquivalenzdenkens, ein indirekt-regressives Beitragssystem gerechtfertigt werden, wie es jetzt für die Beitragszahler zur Arbeitslosenversicherung gilt? Müßte man nicht in dem Moment, wo man die Beitragszahler in erheblichem Umfang mitbelastet, auch das Finanzierungssystem ändern? Lasse man doch die passive Arbeitsmarktpolitik über Beiträge bezahlen und die aktive über Steuern. Halte man es doch wenigstens als Prinzip fest, wenn auch der Einzelfall diskutierbar sein mag. Jetzt dagegen wird nach Belieben verfahren!

## 2. Vorrang und höhere Leistungsfähigkeit für die aktive Arbeitsmarktpolitik

Auch wenn man von Verteilungsfragen absieht, hat sich die Ansiedlung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Haushalt der ursprünglichen Arbeitslosenversicherung nicht bewährt. Da Lohnersatzleistungen gesetzliche Pflichtleistungen der Bundesanstalt sind, können sie in Situationen ansteigen

<sup>7)</sup> Institut Finanzen und Steuern, Finanzprobleme der Arbeitslosenversicherung, Bonn 1991, S. 61.

<sup>8)</sup> Vgl. z. B. Douglas Webber, Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis. Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Stuttgart u. a. 1982, S. 262; Heinz-Dieter Hardes, Ausgaben für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, in: Helmut Winterstein (Hrsg.), Selbstverwaltung als ordnungspoli-

der Arbeitslosigkeit und knapper werdender Mittel die überwiegend als Kann-Leistungen gestalteten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik verdrängen. Bei einem gegebenen Gesamtbudget muß ein Ansteigen der Pflichtleistungen über die passive Arbeitsmarktpolitik eine Absenkung der Kann-Leistungen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erzeugen. Nur wenn das Budget der Bundesanstalt im Zeitverlauf wächst, kann das abgemildert werden; und nur wenn der Bund bereit ist, entstehende Defizite zu tragen, kann die Kontinuität der aktiven Arbeitsförderung sogar gewahrt bleiben.

Aber trotz allem – der Finanzierungsmodus bedingt letztlich eine offene Verantwortungsstruktur. Bei ausgeglichenem Budget liegt die Zuständigkeit der Kann-Leistungen zwar bei der Bundesanstalt. Wird jedoch ein Bundeszuschuß fällig, dann geraten diese Leistungen vorübergehend in Konkurrenz mit den anderen Aufgaben des Bundeshaushalts, was sich meist in Kürzungen dieser Positionen niederschlägt. Verschiedene Studien<sup>8)</sup> haben gezeigt, daß in der Vergangenheit aktive Arbeitsmarktpolitik immer wieder durch fiskalische Überlegungen zurückgedrängt wurde. Ein kurzfristiges „stop and go“ ging auch auf Kosten der Effizienz der Maßnahmen.

Die Abtrennung eines arbeitsmarktpolitischen Sonderfonds von der eigentlichen Arbeitslosenversicherung könnte dieses Problem überwinden. Aktive Arbeitsmarktpolitik könnte mit mehr Stetigkeit und klarer Verantwortungsstruktur betrieben werden. Der neue Fonds wäre entsprechend dem Charakter seiner Aufgaben überwiegend aus Bundesmitteln zu finanzieren. Ergänzend könnte dem Fonds ein Anteil am bisherigen Beitrag zur Bundesanstalt für Arbeit zugestanden werden. Vorschläge für eine Arbeitsmarktsteuer der Beamten und Selbständigen, die bislang nicht beitragspflichtig sind – und im Rahmen einer reinen Arbeitslosenversicherung auch nicht beitragspflichtig werden sollen, weil sie das als systemgerechte und opportunistische Politik verstehen müßten –, ließen sich dann entsprechend integrieren. Sind diese Gruppen auch nicht von Arbeitslosigkeit bedroht, so profitieren sie doch indirekt von den Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Ausgeprägtes Äquivalenzdenken sollte den arbeitsmarktpolitischen Sonderfonds allerdings nicht

tisches Problem, Berlin 1973, S. 73 ff.; Gert Bruche/Bernd Reissert, Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1985; Klaus Mackscheidt, Finanzausgleichsmaßnahmen zwischen dem Bund und den Trägern der Sozialen Sicherung und zwischen den Trägern der Sozialen Sicherung untereinander, in: Kurt Schmidt (Hrsg.), Finanzierungsprobleme der Sozialen Sicherung I, Berlin 1990, S. 145 f.

prägen. Im Gegenteil wäre gerade die Loslösung von der genauen Zuordnung im Sinne einer eigentlichen Versicherung ein weiterer Vorteil der Spartenrennung. Im bisherigen System scheint z. B. eine stärkere regionale Schwerpunktbildung und Problemgruppenorientierung durch die Versicherungsphilosophie der Beitragsfinanzierung behindert.

### 3. Kooperationen zwischen den Trägern und Mitgestaltern der Arbeitsmarktpolitik

So sehr die funktionelle (nicht unbedingt auch institutionelle) Trennung zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik aus Verteilungs- und Effizienzgründen betont wurde, so deutlich muß auch die Wichtigkeit einer zielgerichteten Verknüpfung zwischen diesen Aufgabenbereichen und einer Kooperation ihrer Träger hervorgehoben werden.

- Das beginnt bereits bei finanziellen Beziehungen, die zwischen der „reinen“ Arbeitslosenversicherung und dem vorgeschlagenen Sonderfonds für die aktive Arbeitsmarktpolitik bestehen. Die Arbeitslosenversicherung wäre in einem solchen System zum Finanzausgleich gegenüber dem Arbeitsmarktfonds zu verpflichten. Soweit Förderungsmaßnahmen des Sonderfonds nämlich Lohnersatzcharakter haben, wären an den Sonderfonds Erstattungen zu leisten.

Grundsätzlich bleibt stets zu prüfen, ob nicht die Finanzierung von Arbeit und von Qualifizierung die bessere Alternative zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit ist. Dabei ist die Transparenz der Finanzierungsbeziehungen zwischen den einzelnen Kostenstellen der Arbeitslosigkeit eine wichtige Voraussetzung für rationales Handeln. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß Arbeitslosigkeit nicht nur die Bundesanstalt für Arbeit, sondern sämtliche öffentliche Haushalte und Sozialversicherungen durch Mehrausgaben und Mindereinnahmen belastet. Fiskalische Gesamtrechnungen, die für die alte Bundesrepublik aufgestellt wurden, machen deutlich, daß sich einzelne Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik nahezu selbst finanzieren, wenn man ihren Kosten die möglichen Entlastungseffekte gegenüberstellt<sup>9)</sup>. Den Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stehen beispielsweise Einsparungen bei Lohnersatzlei-

stungen sowie Mehreinnahmen bei Steuern und Beiträgen in fast gleicher Höhe gegenüber. Die produzierten Leistungen und die möglichen Nutzen bei den Teilnehmern solcher Maßnahmen, die an beruflicher Qualifikation und Selbstwertgefühl gewinnen können, sind dabei noch gar nicht berücksichtigt. Die Finanzierung von Arbeit bzw. Qualifizierung ist zumindest fiskalisch nicht immer wesentlich teurer als die Hinnahme von Arbeitslosigkeit.

- Innerhalb der reinen Arbeitslosenversicherung wäre durch die Abtrennung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben eine stärkere Äquivalenzorientierung möglich. Zwar hat das System der ausschließlich einkommensbezogenen Beiträge mit seinem redistributiven „Solidarausgleichs“element in der deutschen Sozialversicherung eine lange Tradition. Andererseits geht in diesem System vom Beitrag praktisch keine Lenkungswirkung mehr aus. Eine stärker risikoorientierte Prämiengestaltung könnte auf der Ebene der Arbeitgeber und Arbeitnehmer individuelles „Moral Hazard“ (d.h. einen individuellen Mißbrauch der Versicherungsgemeinschaft) begrenzen. Erinnert sei beispielsweise an das US-System des experience-rating, wonach die Prämienzahlungen eines Unternehmens von seinem Entlassungsverhalten in der Vergangenheit abhängen. Hier wirkt sich eine Kooperation zwischen den beitragszahlenden Unternehmen und der Versicherung kostensenkend aus. Aber es profitieren auch diejenigen davon, die zur Kostensenkung durch ihr Verhalten beigetragen haben. Ein Versicherungssystem, das alle Beitragszahler gleich behandelt, erzeugt solche Anreize zum Sparen nicht. Im Gegenteil: Ein Unternehmer würde alle Möglichkeiten ausloten, die Versicherung leisten zu lassen, um sich selbst zu schonen. In einem Einzelfall bleibt das kostenmäßig unmerklich. Vervielfachen sich derartige Verhaltensweisen jedoch, dann leidet die Versicherungsgemeinschaft schließlich insgesamt durch den Zwang, höhere Beiträge akzeptieren zu müssen.

- Zwischen der individuellen Risikoversicherung einerseits und den gesamtgesellschaftlichen Aufgaben andererseits könnte ein dritter Bereich gruppenspezifischer Leistungen angesiedelt werden. Ansätze in dieser Richtung finden sich in den heute bereits praktizierten Arbeitgeberumlagen bei der Winterbauförderung und beim Konkursausfallgeld. Vorschläge gehen beispielsweise dahin, Kurzarbeit stärker über Arbeitgeberumlagen zu finanzieren. Derzeit werden zum Teil auch typische Unternehmerrisiken wie Umrüst- oder Reparaturzeiten durch die Gemeinschaft der Beitragszahler getragen. Auch hier ließen sich durch Prämien differenzierung zusätzliche Anreize setzen.

<sup>9)</sup> Vgl. Gert Bruche/Bernd Reissert, Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze, Frankfurt-New York 1985, S. 81ff. Kritik zu dieser Art Berechnung findet sich bei Rüdiger Soltwedel, Staatliche Interventionen am Arbeitsmarkt. Eine Kritik, Kiel 1984, S. 177ff. Zur Aufklärung der Gegenpositionen gibt es noch Forschungsbedarf; auf jeden Fall ist aber wichtig, Analysen durchzuführen, die institutionenübergreifend sind.

- Günther Schmid hat vor einiger Zeit vorgeschlagen, einen regelgebundenen Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit einzuführen<sup>10)</sup>. Ein solcher Zuschuß würde nicht nur die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem oben beschriebenen Muster teilweise abdecken. Er soll zugleich eine bundesfinanzierte Grundsicherung gewährleisten, die durch die eigentliche Versicherung lediglich individuell aufgestockt würde. Der Bruch im Finanzierungssystem, der heute beim Übergang von der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld zur Fürsorgeleistung Arbeitslosenhilfe bzw. zur Sozialhilfe entsteht, würde durch ein Hineinwachsen des Bundes in die Finanzierungsverantwortung abgelöst. Ziel dieser Lösung wäre es zum einen, den Bund frühzeitig in die finanzielle Verantwortung für Arbeitslosigkeit einzubinden, um so sein Interesse an Beschäftigungspolitik zu stärken. Daneben böte ein solcher Zuschuß Ansätze für die Einführung einer sozialen Grundsicherung. Gerade dieser Aspekt ist mit Blick auf Ostdeutschland besonders interessant. Wegen der dort immer noch vergleichsweise niedrigen Löhne begründen die (für die DDR-Vergangenheit fingierten) Beitragsleistungen nur geringe Lohnersatzansprüche, die vielfach der Ergänzung durch Wohngeld bzw. Sozialhilfe bedürfen. Die eingeführten Mindestbeträge bei den Lohnersatzleistungen tragen diesem Problem zwar zum Teil Rechnung. Sie sind jedoch im Grunde versicherungsfremd und daher dem allgemeinen Budget zuzuordnen.

- Verteilungspolitisch würde eine staatsfinanzierte Grundsicherung gegen Arbeitslosigkeit eher dem Gedanken entsprechen, daß langanhaltende strukturelle Arbeitslosigkeit ein gesamtgesellschaftliches, sozialpolitisches Problem darstellt. Sie wäre dann nicht mehr nur durch versicherungstypische Umverteilung in einem Risikokollektiv, sondern vielmehr nach dem Kriterium der Leistungsfähigkeit durch alle Bürger zu finanzieren.

- Ein grundsätzliches Problem jeder Arbeitslosenversicherung sollte bei allen Reformüberlegungen nicht aus dem Auge verloren werden: Die Kosten sowohl der passiven wie auch der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind um so höher, je höher die Arbeitslosigkeit ist. Die Höhe der Arbeitslosigkeit ist nicht immer nur aus kürzerer konjunktureller Schwankung oder mittelfristiger struktureller Verwerfung erklärbar. Es gibt stets noch die Gefahr, daß die Tarifparteien falsche Lohnentscheidungen getroffen haben. Nun meinen manche Ökonomen

- was hingegen Sozialpolitiker vielleicht nicht einmal als Denkanstoß akzeptieren wollen -, daß die Existenz einer Arbeitslosenversicherung den Tarifparteien kollektives „Moral Hazard“ ermöglicht. Eine verteilungsorientiertere Lohnpolitik wird für die Gewerkschaften möglich, wenn finanzielle und politische Folgekosten in Form von Mindestlohnarbeitslosigkeit auf die Versicherung bzw. den Staat abgewälzt werden können. Klassische, d.h. durch Fehlverhalten der Tarifparteien entstandene Arbeitslosigkeit kann dann aber weder durch aktive Arbeitsmarktpolitik noch durch staatliche Nachfragestimulierung überwunden werden.

Im gegenwärtigen System bekommen die Tarifparteien ihre beschäftigungspolitische Verantwortung finanziell nur sehr indirekt, nämlich erst in Form höherer Beiträge und Steuern zu spüren. Es ist fraglich, ob dieser Rückkopplungsmechanismus - ergänzt vielleicht durch Maßhalteappelle oder Versuche einer Konzertierten Aktion (nach Paragraph 3 Stabilitätsgesetz) der Bundesregierung mit den Tarifparteien - ausreicht, negative externe Effekte der Tarifpolitik auf die Beschäftigung zu vermeiden.

In der Literatur ist daher immer wieder gefordert worden, die Tarifparteien, insbesondere die Gewerkschaften, direkt in die Finanzierung der Arbeitslosigkeit einzubeziehen. Nach einem Vorschlag von Risch<sup>11)</sup> wäre beispielsweise eine zu vereinbarende Sockelarbeitslosigkeit wie bisher zu finanzieren, darüber hinausgehende Arbeitslosigkeit dagegen von den Gewerkschaften zu tragen.

Das Modell ist im einzelnen sicher kontrovers, zumal die Gewerkschaften auch für Fehlverhalten der Geld- oder Fiskalpolitik haftbar gemacht würden. Grundsätzlich erscheint es jedoch sinnvoll, über die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, z.B. durch Gewerkschaftsbeteiligung am Fonds für aktive Arbeitsmarktpolitik, einen Rückkopplungsmechanismus auch zur Tarifpolitik zu schaffen. Deren beschäftigungspolitische Verantwortung ist bei der Konzeption der modernen Arbeitsmarktpolitik Ende der sechziger Jahre vielleicht unterschätzt worden, zumal man damals noch hoffen konnte, über die Konzertierte Aktion und - im Notfall - den „keynesianischen Reallöhnenkungstrick“<sup>12)</sup> auch klassische Arbeitslosigkeit verhindern zu können.

<sup>11)</sup> Bodo Risch, Alternativen der Einkommenspolitik, Tübingen 1983.

<sup>12)</sup> Wenn nämlich die Inflationsrate höher ist als der Anstieg der Nominallohne, dann sinken in Wirklichkeit die Reallöhne ab. Keynes wurde die Ansicht unterstellt, daß man aus politischen Gründen niemals die Nominallohne senken kann, aber durch eine Inflation, die man eher heimlich zuläßt, könnte man die Reallöhne senken und auf diese Weise einen hohen Beschäftigungsstand halten.

<sup>10)</sup> Günther Schmid, Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: Karl-Jürgen Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Perspektiven. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Frankfurt/M. 1986, S. 256 ff.

# Möglichkeiten und Grenzen ursachenadäquater Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Gegenwärtig befinden sich die alten Bundesländer im neunten Jahr eines leichten Aufschwungs, der durch die Wiedervereinigung im letzten Jahr an Zugkraft gewonnen hat, aber am Arbeitsmarkt vorzubeugen scheint. Im April 1991 waren in Westdeutschland 1,65 Mio. Personen (6,2 Prozent der abhängig Beschäftigten) und in Ostdeutschland 837 000 Menschen (9,5 Prozent) arbeitslos bei über zwei Mio. Kurzarbeitern. Allerdings hat die Zahl der Erwerbstätigen in den alten Bundesländern in den beiden letzten Jahren um etwas mehr als eine Mio. zugenommen<sup>1</sup>).

Die Zahl der Arbeitslosen<sup>2</sup>) stieg von 1970 bis 1985 fast kontinuierlich an. Die magische Grenze der ersten Mio. Arbeitslosen wurde 1975 erreicht. 1982 wurde die Zwei-Mio.-Marke durchbrochen, ein Jahr später sogar die 2,5-Mio.-Grenze. Seit 1989 beobachtet man in Westdeutschland eine Verringerung der Arbeitslosigkeit, bei gleichzeitigem Anstieg der Beschäftigtenzahl<sup>3</sup>).

In unserer Kultur gibt die Arbeit auch Lebenssinn. Längere Arbeitslosigkeit kann als eine Verletzung der Menschenwürde verstanden werden<sup>4</sup>). Be-

denkt man, daß bei hoher Arbeitslosigkeit mit einem Anstieg der Kriminalität zu rechnen ist, und berücksichtigt man, daß durch Arbeitslosigkeit die Volkswirtschaft potentes Einkommen und die Arbeitslosen außerdem ihre Kenntnisse und Fertigkeiten durch Nichtausübung ihres Berufes verlieren (Verlust an Humankapital), dann ist es verständlich, daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu einer sozialetischen und wirtschaftspolitischen Aufgabe ersten Ranges geworden ist.

Die hohe Arbeitslosigkeit wird lauthals beklagt – zugleich wird vieles getan, was die Lage auf dem Arbeitsmarkt verschlimmert. Es hilft in einer Marktwirtschaft nicht, mit Demonstrationen gegen die Arbeitslosigkeit zu marschieren. Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit genügt es nicht, zur Solidarität aufzurufen oder den Abschluß eines Sozialpaktes zu fordern. Arbeitslosigkeit muß ursachenadäquat bekämpft werden<sup>5</sup>). Nur nach umfassender Diagnose ist die Formulierung einer erfolgreichen Therapie möglich. Bei den Ursachen-erklärungen kann nicht monokausal vorgegangen werden<sup>6</sup>). Verschiedene Gründe haben nämlich zur Arbeitslosigkeit geführt.

## I. Der Arbeitsmarkt

Zum Verständnis der Entstehung der Arbeitslosigkeit soll zuerst die Funktionsweise des Arbeitsmarktes vereinfacht dargestellt werden. Die Abbildung zeigt das Angebot an Arbeit (Suche nach

Arbeitsplätzen) und die Nachfrage nach Arbeit (Suche nach Arbeitskräften), in Abhängigkeit von der Lohnhöhe. Bei niedrigerem Lohnsatz wollen die Firmen mehr Arbeitnehmer einstellen – sie werden auf Rationalisierungsinvestitionen verzichten – und Arbeitnehmer weniger arbeiten. Bei steigendem Lohnsatz steigt das Arbeitsangebot, und die Arbeitsnachfrage sinkt<sup>7</sup>). Der Schnitt-

1) Vgl. Deutsche Bundesbank (Hrsg.), Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 43 (1991) 5.

2) Statistisch unberücksichtigt bleiben diejenigen, die es aufgegeben haben, sich um einen Arbeitsplatz zu bemühen und jene, die einen Arbeitsplatz angenommen haben, der ihrer Qualifikation nicht entspricht.

3) Die Zahl der Beschäftigten, die 1950 noch bei 20,4 Mio. lag, wobei 14 Mio. als abhängig Beschäftigte zählten, schwankt mit dem Konjunkturverlauf. 1973 stieg die Zahl der Erwerbstätigen auf 27,16 Mio. (23,2 Mio. abhängig Beschäftigte), um bis 1976 unter 26 Mio. zu sinken. 1990 hatte die Bundesrepublik einen Beschäftigungsrekord von 28,4 Mio. Erwerbstätigen (25,4 Mio. abhängig Beschäftigte).

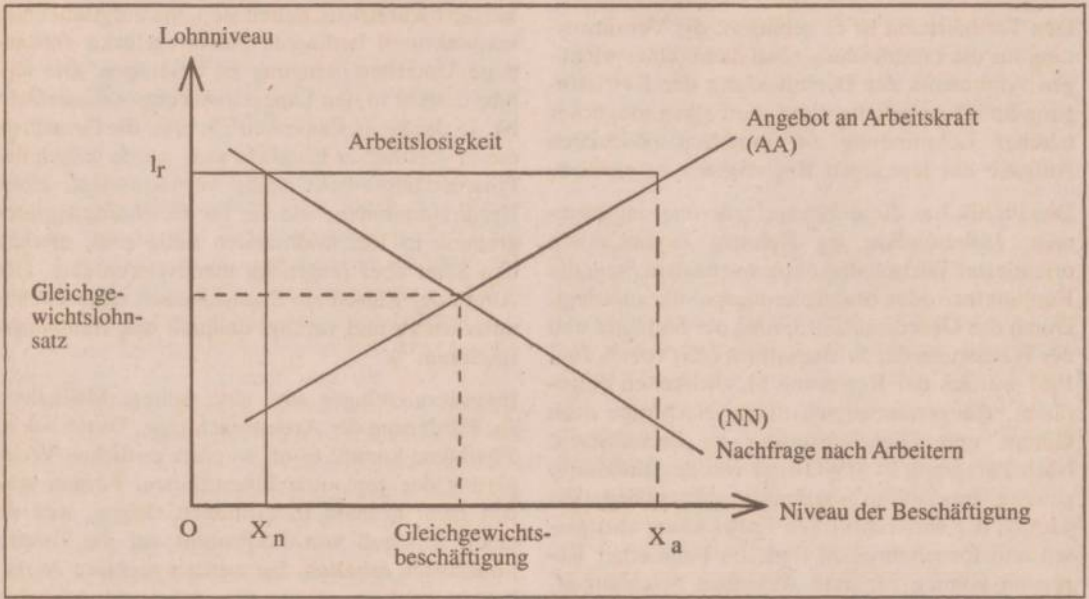
4) Vgl. Gerhard Kleinhenz, Der Verlust des Arbeitsplatzes: Wirkung auf das Leben und die sozioökonomische Stellung des Arbeitslosen, in: Harald Scherf (Hrsg.), Beschäftigungsprobleme hochentwickelter Volkswirtschaften, Berlin 1989, S. 519–531.

5) Es wird zwischen Fluktuationsarbeitslosigkeit (Sucharbeitslosigkeit), saisonaler, struktureller und konjunktureller Arbeitslosigkeit unterschieden. Nur die beiden letzten bedingen einen Handlungsbedarf.

6) Vgl. die Erklärungsansätze in Stephen Nickell, Unemployment: A Survey, in: Economic Journal, 100 (1990) 401, S. 391–439; s. a. die Hinweise in Werner Lachmann, Einige populäre Vorstellungen zur Überwindung der Arbeitslosigkeit: Ökonomische Aspekte zu ihrer Bewertung, in: ders. u. a., Die Krise der Arbeitsgesellschaft. Chancen und Grenzen christlicher Verantwortung, Wuppertal 1984.

7) In diesem einfachen Modell werden Angebotsanomalitäten nicht berücksichtigt.

Abbildung: Gleichgewichtslohnsatz



punkt beider Linien bestimmt den Gleichgewichtslohnsatz und die Höhe der Vollbeschäftigung. Die Löhne werden aber in Tarifverhandlungen ausgehandelt. Besteht eine Allgemeinverbindlichkeitsklärung, gelten sie als Mindestlöhne, die alle Arbeitgeber im Tarifgebiet binden. Die ausgehandelten Löhne liegen meist über dem sog. Gleichgewichtslohnsatz, der zu einem Ausgleich von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage führt: Nach Schätzungen liegen die so vereinbarten Löhne ca. 20 Prozent oberhalb des Gleichgewichtslohnsatzes, zu Lasten der vom Arbeitsmarkt Ausgesperrten<sup>8)</sup>. Bei dem im Schaubild eingetragenen Lohnsatz  $l_r$  (Reallohn) haben wir eine Nachfrage nach Arbeitskräften in Höhe von  $OX_n$  und ein Angebot von  $OX_a$ . Das Angebot an Arbeit übertrifft die

Nachfrage. Die Differenz bestimmt die Zahl der Arbeitslosen ( $X_n - X_a$ )<sup>9)</sup>.

Zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit stehen vier Arten von Maßnahmen zur Verfügung. Zuerst bieten sich solche an, die die Nachfrage nach Arbeitskräften erhöhen. In der Zeichnung würde dies zu einer Rechtsverschiebung der NN-Kurve führen. Es ist leicht zu ersehen, daß dann die Zahl der Arbeitslosen sinkt. Einen gleichen Effekt erhält man durch Maßnahmen, die dazu führen, daß die AA-Kurve sich nach links verschiebt. Als dritte Möglichkeit soll die Flexibilisierung des Lohnniveaus behandelt werden, was ebenfalls die Zahl der Arbeitslosen reduziert. Als letzte Möglichkeit wird die Forderung nach einem „Recht auf Arbeit“ diskutiert.

## II. Maßnahmen zur Steigerung der Arbeitsnachfrage

In der Wirtschaftspolitik wird zwischen ordnungspolitischen und prozeßpolitischen Maßnahmen unterschieden, wobei im beschäftigungspolitischen

Alltag die prozeßpolitischen dominieren<sup>10)</sup>. Da die Nachfrage nach Arbeit sowohl von der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen abhängt als auch von den Produktionskosten, müssen diese beiden Aspekte berücksichtigt werden. Letztendlich ist auch zu überprüfen, wie eine weitere Linksverlagerung der Nachfragekurve aufgehalten werden kann und wie eine kompensierende Rechtsverschiebung möglich ist.

<sup>8)</sup> Hohe Löhne erhöhen zwar die allgemeine Kaufkraft und damit die Nachfrage nach Arbeit; allerdings wirkt der Kostenaspekt dem entgegen. Vgl. Helmut Schuster/Christoph Weiß, Lohnhöhe und Beschäftigung, Kaufkraft- und Kostenargument, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 111 (1991) 1, S. 1-26.

<sup>9)</sup> Der hohe Lohnsatz führt sowohl zu einer Abnahme der angebotenen Arbeitsplätze als auch zu einer Zunahme der nachgefragten Arbeitsplätze. Bei einem niedrigeren Lohnsatz ergäbe sich ein geringeres Vollbeschäftigungsniveau als bei einem höheren Lohnsatz.

<sup>10)</sup> Bei der Ablauf- oder Prozeßpolitik greift der Staat in den wirtschaftlichen Prozeß ein, bei ordnungspolitischen Maßnahmen wird der wirtschaftliche Rahmen beeinflusst, der zu einer Verbesserung des marktwirtschaftlichen Geschehens führen sollte.

## 1. Staatliche Beschäftigungsprogramme

Den Tarifparteien ist es gelungen, die Verantwortung für die Lohnfindung (und damit eines wichtigen Arguments zur Beeinflussung der Beschäftigungshöhe) zu behalten und die Folgen möglicher falscher Lohnfindung zur wirtschaftspolitischen Aufgabe der jeweiligen Regierungen zu machen.

Die Politik hat diese Herausforderung angenommen. Insbesondere im Rahmen keynesianisch orientierter Wirtschaftspolitik wurde dem Staat die Konjunktur- oder Stabilisierungspolitik auferlegt. Durch das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG) vom 8. Juni 1967 wurden der Regierung Möglichkeiten eingeräumt, die gesamtwirtschaftliche Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen zu beeinflussen. Nach Paragraph 10 StWG sind von der Bundesregierung Investitionsprogramme aufzustellen, die jährlich der wirtschaftlichen Entwicklung anzupassen und fortzuschreiben sind. Im Falle einer Rezession können geplante Ausgaben beschleunigt, Einkommen- und Körperschaftsteuer um bis zu zehn Prozent herabgesetzt, erhöhte Abschreibungen zugelassen oder Investitionsbeihilfen gezahlt werden, um damit private Nachfrage zu stimulieren.

Entscheidungen über staatliche Ausgaben und Einnahmen, die zur Stabilisierung der Konjunktur eingesetzt werden, bezeichnet man als Fiskalpolitik. Ihre Wirkungsweise beruht auf den Gedankengängen der keynesianischen Theorie, derzufolge zusätzliche Staatsausgaben oder vom Staat indirekt verursachte Mehrnachfrage Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt haben. Der Staat kann nach dieser Theorie durch fiskalpolitische Maßnahmen (Beschäftigungsprogramme) das Beschäftigungsniveau beeinflussen<sup>11)</sup>. In Phasen der Hochkonjunktur sollte der Staat die Nachfrage dämpfen, in Rezessionszeiten die Nachfrage stimulieren.

Diese antizyklische Fiskalpolitik wurde jedoch nie so durchgeführt, wie sie im Konzept vorgesehen war, z. B. wurden die Staatsausgaben während der Aufschwungphasen nicht reduziert. Dadurch kam es zur stetigen Belastung des staatlichen Budgets und zu einer extrem hohen Staatsverschuldung, die 1975 beispielsweise um 36,9 Prozent von 187,3 Mrd. DM auf 256,4 Mrd. DM anstieg, und die Ende 1990 1052,5 Mrd. DM betrug<sup>12)</sup>.

<sup>11)</sup> Vgl. Werner Lachmann, Fiskalpolitik, Heidelberg u. a. 1987; ders., Volkswirtschaftslehre, Bd. 1: Grundlagen, Berlin u. a. 1990, insbesondere Kapitel 9, 11 und 12.

<sup>12)</sup> Davon waren 542,2 Mrd. DM Bundesschuld. Die Länder waren mit 328,5 Mrd. DM und die Gemeinden mit 124,9 Mrd. DM verschuldet. 19,8 Mrd. DM betrug die Verschuldung des Fonds „Deutsche Einheit“ und 27,6 die des Kreditabwicklungsfonds. Vgl. Deutsche Bundesbank (Anm. 1).

Wie sind solche Beschäftigungsprogramme zu bewerten? Kurzfristig helfen sie, eine aufgrund einer konjunkturell bedingten Nachfragerücke entstandene Unterbeschäftigung zu beseitigen. Die Gefahr besteht in den Langzeitwirkungen dieser Politik. In der keynesianischen Theorie, die Grundlage dieser staatlichen Eingriffe war, wurde jedoch der Finanzierungsaspekt völlig vernachlässigt. Hohe Kreditaufnahmen, wie sie für Beschäftigungsprogramme in Rezessionszeiten nötig sind, machen den Staat aber langfristig manövrierunfähig: Der Anteil der Zinsen am Staatshaushalt nimmt kontinuierlich zu und verengt dadurch den Handlungsspielraum<sup>13)</sup>.

Investitionszulagen sind eine weitere Maßnahme zur Förderung der Arbeitsnachfrage. Durch solche Zuschüsse kommt es oft zu einer zeitlichen Verlagerung der geplanten Investitionen. Firmen werden nicht deshalb Investitionen tätigen, weil sie einen Zuschuß von 7,5 Prozent auf die Investitionskosten erhalten. Sie werden geplante Ausgaben vorziehen, wenn die dabei entstehenden Kosten geringer sind als der staatliche Zuschuß. Dadurch ergibt sich für das Folgejahr eine Auftragslücke, die wiederum mit Investitionshilfen überbrückt werden muß, die wiederum für Folgejahre Investitionslücken verursachen.

Die Arbeitsmarktwirkungen solcher Programme werden oft überschätzt, weil bei der Bewertung der Beschäftigungsprogramme keine Alternativkostenrechnung durchgeführt wird. Werden zwei Mrd. DM ausgegeben und kostet ein Arbeitsplatz im Jahr 100 000 DM, dann sind durch diese Ausgaben 20 000 Arbeitsplätze für ein Jahr zu finanzieren. Nur wird vernachlässigt, daß die zwei Mrd. DM entweder der Bevölkerung über höhere Steuern auferlegt werden müssen oder der Kapitalmarkt in dieser Höhe beansprucht werden muß (oder eine Mischung beider Finanzierungsarten). Die beschäftigungspolitischen Wirkungen einer Reduzierung des Privateinkommens der Bevölkerung um zwei Mrd. DM Steuern oder die Auswirkungen auf eine Verknappung der Kredite in dieser Höhe werden nicht berücksichtigt. Es könnte sein, daß die längerfristigen Folgen der Finanzierung der Staatsausgaben mittelfristig negativ auf den Arbeitsmarkt durchschlagen. Die Verdrängung privater Investitionsausgaben durch die staatliche Kreditaufnahme führt zu einem weniger produktiven Kapitalbestand, was langfristig ebenfalls

<sup>13)</sup> Die Zinsausgaben lagen 1988 mit 60,4 Mrd. DM über den Sachinvestitionen. 1989 hatten alle Gebietskörperschaften 61 Mrd. DM Zinsen zu leisten. 1988 betrugen die Zinsausgaben 12,4 Prozent der Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften.

zu Lasten von Beschäftigungsmöglichkeiten geht<sup>14</sup>).

Die Erfahrungen während der sozialliberalen Koalition belegen die mittelfristige Wirkungslosigkeit und die langfristige Schädlichkeit erhöhter staatlicher Aktivitäten<sup>15</sup>). Als die sozialliberale Koalition im Spätherbst 1969 die Regierung übernahm, waren die Wirtschaftsdaten fast ideal: Die reale Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts (BSP) betrug 7,5 Prozent. Die Bundesrepublik hatte nur 200 000 Arbeitslose (Arbeitslosenquote: 0,8 Prozent). Die Leistungsbilanz wies einen hohen Überschuß aus, die durchschnittliche Preissteigerungsrate lag bei zwei Prozent und die öffentlichen Haushalte wiesen einen Überschuß von 2,5 Mrd. DM mit einer Bruttoinvestitionsquote von 26,1 Prozent aus. Als die sozialliberale Koalition im Herbst 1982 abgelöst wurde, waren die Wirtschaftsdaten erheblich negativer: Das Bruttosozialprodukt sank um ein Prozent, die Zahl der Arbeitslosen näherte sich der Zwei-Millionengrenze (8 Prozent Arbeitslosenquote), die Investitionsquote betrug nur noch 20 Prozent, das Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte lag bei einem Defizit von 70 Mrd. DM und der Staatsverbrauch am BSP war von 15,5 auf 20 Prozent gestiegen, ebenso lag die Preissteigerungsrate bei 5,3 Prozent. Diese Zahlen sollten vor einem hohen Vertrauen auf staatliche Beschäftigungsprogramme warnen. Die damalige Politik ist für den auch noch heute hohen Stand der Arbeitslosigkeit mitverantwortlich.

## 2. Möglichkeiten geldpolitischer Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Des öfteren werden von der Deutschen Bundesbank antizyklische geldpolitische Maßnahmen erwartet. So wird in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit eine Zinssenkung gefordert<sup>16</sup>). Die Aufgabe der Notenbank ist jedoch vornehmlich die Bewahrung der Geldwertstabilität. Nur wenn sie gesichert ist,

<sup>14</sup>) Man spricht in diesem Zusammenhang von einer klassischen Arbeitslosigkeit, wenn in der Wirtschaft nicht genügend Kapital zur Einstellung und Ausstattung von Arbeitsplätzen vorhanden ist. Liegt die Arbeitslosigkeit in der fehlenden gesamtwirtschaftlichen Nachfrage begründet, spricht man von einer keynesianischen Arbeitslosigkeit.

<sup>15</sup>) Vgl. Harald Scherf, Enttäuschte Hoffnungen – vergebene Chancen. Die Wirtschaftspolitik der Sozial-Liberalen Koalition 1969–1982, Göttingen 1986.

<sup>16</sup>) Anfang des Jahres 1991 geriet die Bundesregierung unter internationalen Beschuß, weil die Zentralbank zur Stabilisierung des Preisniveaus die Leitzinsen erhöhte. Generell wollten die führenden Industrienationen ein Sinken des Zinsniveaus, um die Rezessionserscheinungen in Frankreich, Großbritannien und den USA zu bekämpfen.

soll die Bundesbank die wirtschaftspolitischen Ziele der Bundesregierung im Sinne des magischen Vierecks (hohes Beschäftigungsniveau, Preisniveaustabilität, außenwirtschaftliches Gleichgewicht, stetiges Wachstum) unterstützen. Es hat sich aber herausgestellt, daß eine Vernachlässigung des Ziels der Preisniveaustabilität lang- und mittelfristig zu Lasten der Beschäftigungshöhe geht<sup>17</sup>). Vor einem Mißbrauch der Geldpolitik für beschäftigungspolitische Zwecke und eine antizyklische Globalsteuerung muß gewarnt werden.

Die modernen Geldverfassungen sind dadurch charakterisiert, daß der Geldmenge kein reales Äquivalent mehr gegenüber steht, wie z. Z. des Warengeldes und der Golddeckung, die die Kreditschöpfung über eine Notenausgabe limitierte. Seit der Abkehr von der Golddeckung ist die Gefahr hausgemachter geldpolitischer Inflationen sehr hoch. Regierungen haben sich des öfteren bei der Finanzierung ihrer Ausgaben der Notenpresse bedient. Als Ersatz für die Golddeckung kann die bewußte Verstetigung des Geldmengenangebots angesehen werden. Monetaristen schlagen vor, die Geldmenge um einen festgelegten Prozentsatz (in Abhängigkeit vom Produktionspotential der Wirtschaft) zu erhöhen, wobei stärkere Zins- und Wechselkursschwankungen in Kauf zu nehmen sind. Aus ordnungspolitischen Erwägungen sollte mit Hilfe der Geldpolitik keine Nachfragesteuerung betrieben werden, da die Sekundäreffekte einer hohen Inflation, sobald sie politisch nicht mehr tragbar sind, zu erheblich höheren Beschäftigungseinbußen führen, wie Länder mit hohen Inflationsraten zu ihrem Leidwesen erfahren mußten.

## 3. Kostensenkende Maßnahmen

Werden die Lohn- oder Lohnnebenkosten für die Unternehmen gesenkt, verschiebt sich die Nachfragekurve in bezug auf Arbeit nach rechts und führt damit zu einem Mehr an Beschäftigung. Solche Kostensenkungen können durch Tarifparteien vereinbart werden, indem man auf bestimmte Sozialmaßnahmen und Zulagen verzichtet<sup>18</sup>). Aber auch der Staat kann direkte Lohnzuschüsse leisten,

<sup>17</sup>) In den sechziger Jahren wurde ein Zielkonflikt zwischen dem Ziel der Preisniveaustabilität und dem hohen Beschäftigungsstand vermutet (Phillips-Kurve). Dadurch wurde den Politikern suggeriert, daß sie beliebige Kombinationen dieser beiden Ziele wählen könnten. Ein Prozent mehr Inflation würde einen bestimmten Prozentsatz höherer Beschäftigung erlauben. Die Existenz solcher Phillips-Kurven läßt sich nicht nachweisen.

<sup>18</sup>) Im Kapitel IV folgt eine ausführlichere Erörterung der Aufgaben der Tarifparteien.

wie das beispielsweise bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) geschieht<sup>19</sup>).

Viele sozialpolitische Maßnahmen wurden in der Vergangenheit nur verteilungsorientiert und nicht beschäftigungswirksam gestaltet. Durch eine zu hoch angesiedelte soziale Abfederung verliert die Gesellschaft an Mobilität. Aus den Arbeitslosenstatistiken läßt sich ersehen, daß ungelernete Arbeiter, Frauen, ältere Arbeitnehmer und Behinderte Problemgruppen darstellen. Sollen solche Problemgruppen mit sozialpolitischen Maßnahmen gefördert werden und gehen diese Maßnahmen zu Lasten der Unternehmen, die diese Kosten zu tragen haben, wird es zu Ausweichreaktionen seitens der Unternehmen kommen, so daß das sozialpolitische Ziel nicht erreicht wird. Die Unternehmen müssen aus wettbewerblichen Gründen versuchen, ihre Kosten niedrig zu halten. Sozialpolitische Maßnahmen zugunsten bestimmter Gruppen verteuern ihre Einstellung, sie diskriminieren also diese Arbeitnehmer und verschlechtern damit ihre Beschäftigungschancen. Die Sozialpolitik sollte marktgerechter durchgeführt werden. Die Sozialkosten sind über den Staat oder über Umlagen zu decken. Nur sich lohnende Arbeitsplätze bleiben langfristig erhalten. Der Staat kann über kurzfristige Lohnzahlungen langfristig kaum unrentable Arbeitsplätze sichern.

Aus sozialpolitischen Gründen kann es allerdings sinnvoll erscheinen, wenn der Staat bei benachteiligten Arbeitnehmern einen Lohnzuschuß zahlt. Dies wäre ein Ersatz für sonstige Sozialleistungen (Sozialhilfe), die ein Arbeitnehmer mit geringem Einkommen beantragen müßte. Eine sozialpolitische Maßnahme, die eine nicht selbst verschuldete, niedrige Produktivität ausgleicht, läßt sich ordnungspolitisch vertreten und kann die Nachfrage nach Arbeitskräften aus diesen Problemgruppen erhöhen.

#### 4. Folgen des technischen Fortschritts

Der technische Fortschritt führt im allgemeinen dazu, daß eine bestimmte Gütermenge mit wenigen Arbeitskräften erwirtschaftet werden kann. Mithin kommt es zu einer Linksverschiebung (in Richtung des Ursprungs) der Nachfragekurve, zu einem Rückgang der Arbeitsnachfrage. Dies gilt insbesondere für bestimmte Branchen, die durch neue Erfindungen nicht mehr wettbewerbsfähig

sind, oder für ganze Berufszweige, die wegen des technischen Fortschritts zum Aussterben verurteilt sind. Vor 50 Jahren gab es in Deutschland noch viele Schmiede, Wagner, Sattler und Polsterer. Der technische Fortschritt vernichtet Arbeitsplätze (job-killer-These). Soll er deshalb gehemmt werden<sup>20</sup>?

Der technische Fortschritt hat uns in den letzten 100 Jahren einen hohen Wohlstandszuwachs ermöglicht. Würde heute noch die Technologie des Jahres 1890 verwendet, wären wir bei gleicher Versorgungslage deutlich überbeschäftigt. Wegen des hohen technischen Fortschritts können sich alle Bürger mehr Güter leisten und gleichzeitig erheblich weniger arbeiten. Der technische Fortschritt vernichtet Arbeit in einer Branche (er soll sogar arbeitssparend wirken) und schafft dafür besser bezahlte Arbeitsplätze in anderen Branchen (job-„Knüller“-These). Die Folge des technischen Fortschritts ist daher ein ständiger Strukturwandel, der nicht behindert werden sollte.

Drastisch läßt sich dies an den Beschäftigungsmöglichkeiten der Landwirtschaft sehen. Vor 1000 Jahren waren die meisten Menschen damit beschäftigt, die Nahrungsgrundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Im 18. Jahrhundert waren in Deutschland 80 Prozent der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft tätig, 1960 ganze 14 und mittlerweile ca. 4 Prozent. Die seit einiger Zeit beobachtete Freisetzung von Arbeitskräften in der Industrie (sekundärer Bereich) ermöglicht der Gesellschaft den Ausbau von Dienstleistungen (tertiärer Bereich).

Der technische Fortschritt kann über Preissenkungen (Taschenrechner, EDV-Bereich) an die Verbraucher oder über Lohnerhöhungen (Automobilproduktion, chemische Industrie) an die Arbeitnehmer weitergegeben werden. Produktivitätssteigerungen erhöhen die Güterproduktion, die, in Geld bewertet, als Einkommen Nachfrage für andere Sektoren schafft und dort Arbeitsplätze sichert.

Die oft vorgetragene Behauptung, Rationalisierungsinvestitionen vernichteten Arbeitsplätze, stellt nur die halbe Wahrheit dar. Jede Rationalisierung vernichtet Arbeitsplätze, schützt aber, wegen der höheren Produktivität, die dann noch vorhandenen und erzeugt langfristig neue Wirtschaftszweige. Maschinensteuern und Rationalisierungsabgaben, die den technischen Fortschritt bremsen sollen, wären in der Lage, kurzfristig die Verschiebung der Nachfragekurve nach links zu stoppen. Wegen der damit einhergehenden Verschlechterung

<sup>19</sup> ABM: Arbeitgeber (meist öffentliche Arbeitgeber oder gemeinnützige Verbände) erhalten vom Arbeitsamt bei Einstellung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen für einen bestimmten Zeitraum (in der Regel ein Jahr) hohe Lohnzuschüsse, die 60 bis 100 Prozent der Lohnkosten betragen können. Außerdem sind teilweise zinsverbilligte Darlehen an ABM gekoppelt.

<sup>20</sup> Vgl. Carl Zimmerer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3. Juni 1991, S. 15.



rung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit würde dies allerdings mittelfristig das Arbeitslosenproblem verschärfen.

## 5. Wirkungen des Protektionismus

Die Konkurrenz des Auslandes, die bei einem Zurückbleiben des technischen Fortschritts und der Wettbewerbsfähigkeit der heimischen Wirtschaft über Zahlungsbilanzdefizite und Nachfrageausfall auch den Arbeitsmarkt beeinflusst, hat zu Forderungen nach protektionistischen Maßnahmen geführt. Wie schon seit einigen Jahren Japan, sind heute auch Schwellenländer wie Taiwan, Korea, Brasilien, Israel, Singapur und Hongkong in der Lage, Konsumgüter preiswert herzustellen und drängen auf den Binnenmarkt. Gleichzeitig sind sie Konkurrenten auf anderen Märkten, sowohl in den Industrie- als auch in den Entwicklungsländern, wodurch möglicherweise Exporte gefährdet sind. Die japanische Exportoffensive wird in diesem Zusammenhang oft angeführt, die auf einigen Märkten der Industriestaaten zu einem steilen Anstieg des Marktanteils der Japaner führte. Dadurch wurde binnenländische Nachfrage abgeschöpft, so daß inländische Produzenten Arbeitnehmer entlassen mußten<sup>21</sup>). Deshalb wird gefordert, ausländisches Angebot vom Inland fernzuhalten, um damit eigene Arbeitskräfte zu schützen. Die EG versucht mit Hilfe von protektionistischen Maßnahmen, Arbeitsplätze bestimmter Branchen zu erhalten.

Die internationalen Zusammenhänge des Wirtschaftskreislaufs dürfen jedoch nicht mißachtet werden. Ermöglicht es die Bundesrepublik anderen Ländern nicht, ihre Produkte in Deutschland zu verkaufen, haben sie keine Zahlungsmittel in der Hand, um deutsche Güter nachzufragen. Die Produktion sollte dort durchgeführt werden, wo sie am kostengünstigsten ist, was die Wohlfahrt der Verbraucher erhöht. Soweit Exporte nicht durch unfaire Handelspraktiken (Dumping und Subventionen der Exportländer) erreicht werden, muß dem Ausland die Möglichkeit gegeben werden, Produkte im Inland zu verkaufen. Dies senkt das Preisniveau, stärkt die Kaufkraft der einheimischen Bevölkerung, stellt Güter zu günstigeren Preisen zur Verfügung und zwingt die heimische Industrie zu rechtzeitigen Anpassungen. Der Protektionismus mag bestimmte Arbeitsplätze im Inland erhalten, führt aber zum Verlust von Arbeitsplätzen im Ausland. Die Sekundärwirkungen wer-

den dann zu einem Verlust von Arbeitsplätzen in anderen Branchen in den Industrieländern führen. Von daher sind protektionistische Maßnahmen nur kurzfristig von Vorteil. Sie schädigen die Weltwohlfahrt und wiegen die einheimische Industrie in Sicherheit, obgleich ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr gewährleistet ist.

Staaten, die bestimmten Branchen protektionistische Maßnahmen zukommen ließen, mußten erkennen, daß diese Branchen stärker im Wettbewerb abfielen und höhere staatliche Subventionen forderten, so daß zu einem späteren Zeitpunkt die unausweichliche wirtschaftspolitische Anpassung nur zu höheren Kosten realisiert werden konnte<sup>22</sup>). Von daher ist vor der Anwendung protektionistischer Maßnahmen für beschäftigungspolitische Ziele zu warnen.

## 6. Ausweitung des öffentlichen Dienstes

1970 waren 3,6 Mio. Personen im öffentlichen Dienst beschäftigt. 1988 waren es 4,6 Mio. Der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Gesamtzahl der Arbeitnehmer stieg damit von 16,4 auf 19,1 Prozent<sup>23</sup>).

Die Ausweitung des öffentlichen Dienstes hat direkten Einfluß auf den Arbeitsmarkt. Die Nachfragekurve verschiebt sich nach rechts außen. Die indirekten Wirkungen können aber negativer Art sein. Die Arbeitsplätze des öffentlichen Dienstes müssen über Steuereinnahmen finanziert werden. Es ist fraglich, ob hier noch ein großer Spielraum vorhanden ist. Die Produktivität im öffentlichen Dienst wird im allgemeinen geringer eingeschätzt als diejenige in der Privatwirtschaft. Eine Ausweitung des öffentlichen Dienstes könnte zu einem niedrigeren Produktionswachstum führen. Schweden hat eine solche Beschäftigungspolitik betrieben, mit dem Ergebnis, daß jeder dritte Arbeitnehmer in Schweden von öffentlichen Arbeitgebern bezahlt wird. Aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen ist eine künstliche Vermehrung des öffentlichen Dienstes nicht generell zu befürworten, sondern nur dort, wo öffentliche Aufgaben noch verstärkt wahrgenommen werden müssen. Die Beschäftigung im öffentlichen Dienst eignet sich nicht für beschäftigungspolitische Zwecke.

<sup>22</sup>) Man denke nur an die hohen Subventionen im Agrarbereich, der Kohle- und Stahlindustrie usw., die über Steuern von den Bürgern finanziert werden müssen.

<sup>23</sup>) Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Hrsg.), Zahlen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1990.

<sup>21</sup>) Die Zahlungsunfähigkeit der Entwicklungsländer führte ebenfalls zu einem Rückgang der Exportnachfrage nach Gütern und Dienstleistungen der Industrieländer.

### III. Angebotsverknappung

Nach Maßnahmen, die zu einer Rechtsaußenverschiebung der Arbeitsnachfragekurve führen, sind nun solche zu betrachten, die zu einer Linksverschiebung der Angebotskurve von Arbeit führen. Stehen weniger Arbeitskräfte auf dem Markt zur Verfügung, wird naturgemäß dadurch die Arbeitslosenrate gesenkt. Zu solchen Maßnahmen kann die Reduzierung der Lebensarbeitszeit gehören, wie beispielsweise der Vorruhestand oder die Einführung der 35-Stunden-Woche, aber auch der Abbau von Überstunden und solche einer verstärkten regionalen und beruflichen Mobilität auf den Arbeitsmärkten.

#### 1. Vorruhestandsregelung

Das Angebot an Arbeitskräften sinkt, wenn Ausbildungszeiten verlängert und Pensionsgrenzen gesenkt werden. Durch die Vorruhestandsregelung sollte älteren Arbeitnehmern die Chance gegeben werden, aus dem Arbeitsprozeß auszuscheiden, ohne hohe Lohneinbußen in Kauf zu nehmen. Dadurch sollten jüngere Arbeitskräfte eine Beschäftigung finden. Die Bundesanstalt für Arbeit hat einen hohen Teil der zu leistenden Zahlungen an die Vorruheständler übernommen. Wie ist diese Regelung ordnungspolitisch zu bewerten?

Generell ist eine Flexibilisierung des Aussteigens aus dem Arbeitsprozeß zu befürworten. Wer Freizeit will, müßte aber auch auf den Lohn verzichten. Aus ethischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen sollten kranke und leistungsschwache Personen aus dem Arbeitsprozeß ausscheiden können<sup>24</sup>). Oft scheiden aber sehr rüstige Vorruheständler aus, die dann für den nichtoffiziellen Markt zur Verfügung stehen. Hochqualifizierte Arbeitnehmer mit einem hohen Erfahrungsstand scheiden aus, eingestellt werden möglicherweise Arbeitnehmer mit geringeren Erfahrungsstand<sup>25</sup>).

Der arbeitsmarktpolitische Effekt ist als gering eingestuft worden<sup>26</sup>). Aber auf die schon erwähnte Alternativkostenrechnung ist hinzuweisen. Es muß gefragt werden, wie die Mittel, die zur Finanzierung des Vorruhestandes aufgewendet werden mußten, alternativ verwendet worden wären. Hät-

te die steuerzahlende Bevölkerung die Mittel behalten bzw. selbst ausgegeben, dann wäre die gesamtwirtschaftliche Nachfrage gestiegen, Arbeitsplätze hätten in anderen Bereichen gesichert werden können. Die Reduzierung der allgemeinen Kaufkraft durch die Aufwendungen für den Vorruhestand hat also möglicherweise Arbeitsplätze gefährdet.

#### 2. Wirkungen des Abbaues von Überstunden

Nach einer Schätzung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit leistete 1989 jeder Arbeitnehmer im Durchschnitt 68,6 Überstunden. Bei 27,62 Mio. Erwerbstätigen errechnen sich ca. 1,894 Mrd. Überstunden pro Jahr. Ihr Abbau würde bei einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit von 1607 Stunden theoretisch ca. 1,18 Mio. zusätzliche Arbeitsplätze ergeben<sup>27</sup>).

Sollten in bestimmten Berufen längerfristig Überstunden anfallen, gleichzeitig aber in denselben Berufen qualifizierte Arbeitslose zur Verfügung stehen, dann wäre ein Abbau dieser Überstunden arbeitsmarktpolitisch geboten. Hohe Überstunden ergeben sich jedoch oft aus kurzfristigen innerbetrieblichen Engpässen. Um einen Auftrag fristgerecht durchführen zu können, sind Firmen gezwungen, ihre Arbeitnehmer um Überstunden zu bitten, die jene wegen der Einkommenswirkungen meist gerne übernehmen. Da der Beginn eines neuen Beschäftigungsverhältnisses meist eine permanente Einstellung dieses Beschäftigten bedeutet, wird eine Firma, die nur kurzfristig einen höheren Bedarf an Arbeitskräften vermutet, keine neuen Arbeitskräfte einstellen<sup>28</sup>).

Neben diesem betriebswirtschaftlichen Aspekt ist auf die unterschiedliche Struktur von Arbeitslosen und geleisteten Überstunden hinzuweisen. Eine Reduzierung der Überstunden im Kfz-Gewerbe schafft keine Arbeitsplätze für arbeitslose Lehrer. Überstunden vernichten auch nicht immer Arbeitsplätze, da der Arbeitnehmer die durch Überstunden erwirtschafteten Einkommen im Normalfall ausgibt und dadurch andere Arbeitsplätze si-

<sup>24</sup>) Dies war auch schon zu Zeiten der Vollbeschäftigung möglich.

<sup>25</sup>) Es ist natürlich auch möglich, daß solche Arbeitnehmer ausscheiden, die den Anschluß an die technische Entwicklung verpaßt haben und dafür Arbeitnehmer in den Berufsprozeß eingegliedert werden, die erheblich produktiver sind.

<sup>26</sup>) Vgl. Winfried Schmähl u. a. (Hrsg.), Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase? Zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1988.

<sup>27</sup>) Vgl. Institut der Deutschen Wirtschaft (Anm. 23), Tab. 15.

<sup>28</sup>) Nachdem die Bundesregierung die gesetzliche Möglichkeit geschaffen hat, Arbeitnehmer zeitlich befristet einzustellen, ist es Firmen möglich geworden, für mittelfristige Stoßzeiten Arbeitskräfte einzustellen, deren Entlassung bei einem eventuellen Rückgang der Beschäftigung keine kostspieligen Sozialpläne erfordert. Diese Lockerung im Arbeitsrecht erlaubt eine stärkere Flexibilisierung der Beschäftigungshöhe.

chert. Ein generelles Verbot von Überstunden würde negative Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage haben, die Flexibilität der Unternehmen reduzieren und damit Arbeitsplätze vernichten. Ein Überstundenverbot wird Engpässe durch die interindustrielle Verflechtung auf andere Branchen ausdehnen. Ein Verbot von Überstunden kann also zu einer Verschärfung des Arbeitslosenproblems führen<sup>29</sup>).

### 3. Möglichkeiten der Wochenarbeitszeitverkürzung

Die hohe Arbeitslosigkeit hat die Politiker und Gewerkschaften beunruhigt. Gefordert wird eine Wochenarbeitszeitverkürzung (35-Stunden-Woche), um damit das Angebot an Arbeit zu verknappen. Aus der Abbildung wird deutlich, daß es damit zu einer Reduzierung der Arbeitslosenzahl kommt. Wie sind diese Forderungen zu bewerten<sup>30</sup>?

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts mußten täglich noch 14–15 Stunden gearbeitet werden, was einer 96-Stunden-Woche entsprach. Seit Mitte des 19. Jahrhunderts hat die Arbeitszeit rapide abgenommen. 1856 wurde in der deutschen Druckindustrie der 10-Stunden-Tag und die 70-Stunden-Woche vereinbart. 1866 forderte der Genfer Kongreß der internationalen Arbeiterassoziation den 8-Stunden-Tag, den die Zeiss-Werke in Jena im Jahre 1900 einführten. 1938 wurde die Arbeitszeitordnung erlassen, die den 8-Stunden-Tag für alle gesetzlich festlegte. Maximal durfte bis zu 10 Stunden am Tag gearbeitet werden. 1956 vereinbarten die IG Metall und der Arbeitgeberverband Gesamtmetall die Verkürzung der Wochenarbeitszeit auf 45 Stunden. 1965 begann die Druckindustrie die 40-Stunden-Woche. Von 1960 bis 1981 ist die Arbeitszeit in der Bundesrepublik um durchschnittlich jährlich ein Prozent gesunken. Während die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit 1960 noch 45 Stunden betrug, lag sie 1989 bei 38,9 Stunden. Die effektive Wochenarbeitszeit lag bei 30,9 Stunden<sup>31</sup>).

Es gibt keine wissenschaftlich überzeugenden Gründe, die Wochenarbeitszeit auf eine bestimmte Stundenzahl festzulegen. Eine weitere Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit ist zu erwarten.

ten. Was ist die Ursache dieser stetigen Reduzierung der Wochenarbeitszeit?

Arbeitnehmer fragen auch Freizeit – ein Luxusgut – nach. Je wohlhabender jemand wird, desto mehr Freizeit möchte er haben. Eine Erhöhung der Freizeit bedeutet eine Abnahme der wöchentlichen angebotenen Arbeitszeit. Bei steigendem Wohlstand ist daher eine Abnahme der Wochenarbeitszeit zu erwarten. Ein Mensch benötigt Zeit, um die Güter, die er durch seine hohe Produktivität erwirtschaftet, auch zu konsumieren. Die Wochenarbeitszeit wird weiter sinken. Läßt sich die Verkürzung der Wochenarbeitszeit auch beschäftigungspolitisch einsetzen?

Eine Arbeitsverkürzung mit vollem oder teilweise Lohnausgleich bedeutet eine Erhöhung des Stundenlohnsatzes und kann somit zu einer Abnahme der Nachfrage nach Arbeit führen. Ein weiteres Kostenargument folgt aus der betriebswirtschaftlichen Sicht. Eine Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit kann bei hohem Kapitalbestand zu einem Anstieg der Produktionskosten führen, die Wettbewerbsfähigkeit senken und so im Endeffekt Arbeitsplätze gefährden<sup>32</sup>).

Ein weiteres Problem liegt in der technischen Abwicklung der Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit. Nur wenn eine größere Anzahl Menschen gleiche Aufgaben in einem Betrieb übernehmen, ließe sich eine Arbeitszeitverkürzung in eine höhere Beschäftigung verwandeln. Wenn sieben Personen also die gleiche Arbeit ausführen, führt eine Reduzierung der Arbeitszeit von 40 auf 35 Stunden dazu, daß eine achte Person eingestellt wird.

Stimmt die Struktur der Arbeitslosen nicht mit der allgemeinen Beschäftigungsstruktur überein, ergeben sich weitere Probleme. Werden Facharbeiter gesucht und stehen angelernte Arbeiter zur Verfügung, hilft eine Arbeitszeitverkürzung kaum. Sind Verkäuferinnen arbeitslos und werden Zahnarzt-helferinnen gesucht, hilft keine 35-Stunden-Woche. Die 35-Stunden-Woche kann auch von daher kein beschäftigungspolitisches Mittel sein.

Die Forderung nach Wochenarbeitszeitverkürzung kann durch den Wunsch nach Freizeit bedingt sein. Eine freiwillige Reduzierung der Arbeitszeit müßte deshalb ermöglicht werden. Angestrebt werden

<sup>29</sup>) Vgl. Werner Lachmann, Sind Überstunden wirklich unsozial?, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik der Ludwig-Erhard-Stiftung, 26 (1985), S. 37–39.

<sup>30</sup>) Vgl. Dirk Meyer, Ein Recht auf Arbeit durch Einführung der 35-Stunden-Woche?, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 107 (1987) 4; W. Lachmann (Anm. 6), S. 30–42.

<sup>31</sup>) Institut der Deutschen Wirtschaft (Anm. 23), Tab. 15.

<sup>32</sup>) In diesem Zusammenhang wäre zu fragen, ob nicht wieder verstärkt Schichtarbeit eingeführt werden sollte, wodurch das eingesetzte Kapital länger genutzt würde. Dadurch wäre es möglich, die vorhandenen Maschinen nicht nur acht Stunden am Tag zu nutzen, sondern zwölf Stunden oder mehr. Diese Produktivitätssteigerungen könnten einen partiellen Lohnausgleich ermöglichen, ohne die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden.

sollte eine stärkere Flexibilisierung der individuellen Arbeitszeit. In jüngeren Jahren haben Arbeitnehmer oft den Wunsch, zusätzliches Einkommen zu erwirtschaften, um größere Anschaffungen finanzieren zu können. Sind die wesentlichen Anschaffungen getätigt, mag der Freizeitaspekt in den Vordergrund treten. Deshalb sollte man es den

jüngeren Arbeitnehmern ermöglichen, mehr als 35 Stunden zu arbeiten, älteren Arbeitnehmern sollte man entgegenkommen und Verträge mit geringeren Wochenarbeitsstunden anbieten. Eine stärkere Flexibilität in der Arbeitszeit unter Berücksichtigung persönlicher Verhältnisse würde auch zu einem Abbau von Überstunden führen<sup>33</sup>).

## IV. Maßnahmen zur Verbesserung des Arbeitsmarktes

### 1. Erhöhung der beruflichen und regionalen Mobilität

Die hohe sozialpolitische Absicherung hat die regionale Mobilität der Arbeitskräfte reduziert. Wer möchte wegen eines Arbeitsplatzwechsels sein Haus verkaufen und umziehen? Wer möchte sich umschulen lassen, wenn ein hoher Anteil des bisherigen Nettolohns über Arbeitslosengeld gedeckt wird? Mobilitätsbeihilfen und Umschulungsbeihilfen wären Maßnahmen, den Arbeitsmarkt in bestimmten Regionen und Branchen zu entlasten. Werden Arbeitskräfte in München gesucht und stehen sie in Dresden zur Verfügung, würde ein Umzug von Dresden nach München den Arbeitsmarkt in Dresden (soweit es die Arbeitslosen betrifft) und München (soweit es die Arbeitgeber betrifft) entlasten.

Mobilitätsbeihilfen, Informationshilfen, alle Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität sind ordnungspolitisch verantwortbar, sie würden für schwache Märkte zu einer Linksverschiebung der Angebotskurve führen und in angespannten Märkten zu deren Rechtsverschiebung. Die Zahl der Gesamtbeschäftigten würde erhöht und die Anzahl der Arbeitslosen abgebaut.

### 2. Einbindung der Tarifpartner in die beschäftigungspolitische Verantwortung

Die Inflexibilität von Lohnniveau und -struktur ist eine Ursache für die hohe Arbeitslosigkeit. Die Lohnpolitik ist in der Regel nicht auf Beschäftigungswirksamkeit ausgerichtet. Eine die Nachfrage nach Arbeitskräften fördernde Lohnpolitik ist geboten<sup>34</sup>). Die Tarifautonomie bewirkt Löhne, die oberhalb des Gleichgewichtslohnsatzes angesiedelt sind. Jede Flexibilisierung der Lohnhöhe und -struktur (Lohndifferenzierung) vermag zu

einer Reduzierung der Arbeitslosigkeit und zu einer Erhöhung der Beschäftigung beizutragen.

Das Arbeitsmarktkartell stellt ein ordnungspolitisches Problem dar. Normalerweise werden in einer marktwirtschaftlichen Ordnung Kartelle mit Argwohn betrachtet. Dies müßte auch für den Arbeitsmarkt gelten. Auf dem Arbeitsmarkt handelt es sich kaum um einen funktionierenden Markt im wettbewerbspolitischen Sinn, sondern um ein beidseitiges (bilaterales) Monopol. Für einen bestimmten Industriezweig werden in einer bestimmten Region von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden (Gewerkschaften) die Tarife ausgehandelt, die faktisch für dieses Tarifgebiet gelten. Die Tarifparteien haben jedoch nicht alle Konsequenzen einer falschen Lohnpolitik zu tragen.

Auf dem Arbeitsmarkt liegt von daher ein ordnungspolitischer Mangel vor<sup>35</sup>). Nach den Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft sollte der, der Gestaltungsmacht hat, auch die Verantwortung für sein Handeln tragen<sup>36</sup>). Die Folgen dieser fehlenden Einbindung sollen an einem vielleicht etwas untypischen Beispiel erläutert werden<sup>37</sup>).

In einer süddeutschen Kleinstadt war es der öffentliche Hand nach Schließung einer Produktionsstätte eines großen Konzerns 1985 gelungen, einen mittelständischen Unternehmer zur Weiterführung der Produktion zu gewinnen, der dafür 65 Arbeitnehmer einstellte. Er weigerte sich aber, die Tarife der IG-Metall anzuerkennen. Die örtliche Gewerkschaftsleitung rief zum Streik auf; 40 Prozent der Belegschaft wollten die Produktion aufrechterhalten. Dies erwies sich als schwierig, da das Un-

<sup>33</sup>) In der Diskussion sind noch weitere Formen der Arbeitszeitverkürzung wie Ansparen von Urlaub über mehrere Jahre und neue Wochenarbeitszeitmodelle.

<sup>34</sup>) Vgl. Hermann Albeck, Arbeitslose sozial sichern – aber wie?, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 32 (1983) 2, S. 151–174.

<sup>35</sup>) Vgl. Artur Woll, Deregulating the Labour Market: The West German Case, in: ORDO, 39 (1988), S. 183–193; Bruno Molitor, Arbeitsrecht und wirtschaftliche Entwicklung, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 35 (1986) 1, S. 5–24.

<sup>36</sup>) Vgl. Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1959; Dieter Cassel, Wirtschaftspolitik als Ordnungspolitik, in: ders./Bernd-Thomas Ramb/H.-Jörg Thiele (Hrsg.), Ordnungspolitik, München 1988, S. 313–333.

<sup>37</sup>) Vgl. die Beispiele bei Ekkehard Wenger, Der Einfluß von „Schutzrechten“ für Arbeitnehmer auf die Allokation nichtsystematischer Risiken, in: Wolfram Fischer (Hrsg.), Währungsreform und Soziale Marktwirtschaft, Erfahrungen und Perspektiven nach 40 Jahren, Berlin 1989, S. 461 ff.

ternehmen plötzlich von 1300 Gewerkschaftlern aus Süddeutschland „bestreikt“ wurde. Fünf Tage danach riet der Ministerpräsident in einem persönlichen Gespräch dem Unternehmer, die IG-Metall-Tarife anzuerkennen. Zwei französische Fahrzeughersteller verzichteten wegen der streikbedingten Lieferausfälle auf eine Verlängerung der Abnahmeverträge. Ein halbes Jahr nach der Intervention mußte das Unternehmen Konkurs anmelden. Der Organisator des Streiks rief nach öffentlicher Hilfe, ein SPD-Landtagsabgeordneter forderte von der Regierung Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitsplätze. Der Beschluß der Banken, keine Kredite mehr zur Verfügung zu stellen, wurde von der Gewerkschaftsleitung als unverantwortlich verurteilt. Dieses Beispiel zeigt die fehlende ordnungspolitische Einbindung der Tarifpartner.

Wie kann das ordnungspolitischen Defizit der fehlenden Einbindung der Tarifautonomie in die beschäftigungspolitische Verantwortung überwunden werden? Eine radikale Lösung könnte darin bestehen, den Tarifparteien für ihr Tarifgebiet die Arbeitslosenversicherung zu übertragen<sup>38</sup>).

Wenn die Tarifparteien für die Zahlungen an Arbeitslose aus einem bestimmten Tarifgebiet verantwortlich wären, müßten sie zwischen höheren Löhnen und damit steigenden Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung sowie niedrigen Löhnen bei niedrigen Arbeitslosengeldzahlungen abwägen. Es würde sich für Unternehmer und Gewerkschaften nicht mehr lohnen, bei hoher Arbeitslosigkeit hohe Lohnforderungen durchzusetzen, da die Vorteile durch einen Anstieg der Leistungen der Arbeitslosenversicherung konterkariert würden. Ein solcher Vorschlag wäre ordnungspolitisch richtig, weil die Tarifparteien mit den Folgen ihres Handelns konfrontiert würden.

Weniger radikal wäre der Vorschlag, Ab- oder Zuschläge für bestimmte Branchen und Tarifgebiete zur Arbeitslosenversicherung in Abhängigkeit von der Arbeitslosenquote zu erheben. Auch dadurch würden die Tarifparteien an den Folgen ihrer Tarifpolitik beteiligt<sup>39</sup>).

Zusammenfassend läßt sich fordern, daß die Lohnpolitik verstärkt beschäftigungs- statt verteilungs-

orientiert sein sollte. Da die Gewerkschaften dazu übergangen, eine Nivellierung der Löhne anzustreben, verlor der Lohn seine allokativen Signalfunktion, d. h. er signalisierte den Arbeitnehmern nicht mehr, welche Arbeitsplätze sich für die Gesellschaft langfristig noch lohnen. Heute findet sich ein Gleichschritt der Lohnerhöhungen in fast allen Sektoren, so daß auch strukturelle Probleme der Arbeitsmärkte kaum durch sektorale Wanderungen gelöst werden können. Gerade den sozial schwachen Gruppen wird durch diese Tarifpolitik geschadet. Arbeitnehmer mit geringer Produktivität können nun keine Beschäftigung mehr finden, da ihr Tariflohnsatz ihrer Produktivität nicht entspricht.

In einer marktlichen Ordnung gibt es nur zwei Möglichkeiten, auf Ungleichgewichte zu reagieren: eine Anpassung der Preise oder eine Rationierung des knappen Gutes. Das Verbot der Unterbietung der Tariflöhne (bei Erklärung der Allgemeinverbindlichkeit) nimmt dem Arbeitslosen die Möglichkeit, über niedrigere Lohnforderungen mit den Beschäftigten zu konkurrieren. So bleibt ihm nur die Aussperrung vom Arbeitsmarkt. Es ist aus ethischen Gründen zu hinterfragen, ob es nicht unter bestimmten Voraussetzungen möglich sein sollte, daß Arbeitslose unter Tarif eingestellt werden können, zumindest für einen bestimmten Zeitraum. Bei längerer Arbeitslosigkeit sinkt nämlich ihre Produktivität durch Verlust ihrer beruflichen Erfahrungen.

Divergierende Lohnentwicklungen einzelner Branchen signalisieren Arbeitnehmern die zukünftigen Beschäftigungschancen. Bleibt eine Branche in ihrer Entwicklung zurück und steigen die Löhnsätze unterdurchschnittlich, werden flexible Arbeitnehmer in solche Branchen und Betriebe abwandern, die höhere Einkommen und bessere Zukunftsaussichten versprechen. Bis zu Beginn der siebziger Jahre wurden Strukturprobleme durch diesen Anpassungsprozeß überwunden. Seit den starken arbeitsmarktpolitischen Eingriffen in den siebziger Jahren hat die strukturelle Flexibilität in der Bundesrepublik jedoch nachgelassen.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß eine stärkere Differenzierung der Löhne im Rahmen der Tarifpolitik arbeitsmarktpolitisch geboten ist. Die Allgemeinverbindlichkeit der Tarifverträge sollte Ausnahmeklauseln ermöglichen, um Arbeitslosen zu helfen. Wenn es über den politischen Prozeß von konzertierten Aktionen nicht möglich ist, gesamtwirtschaftlich verträgliche Tarife abzuschließen, muß versucht werden, durch Änderungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung die Tarifpartner in die Folgen ihrer Politik einzubinden.

<sup>38</sup>) Die Attraktivität der Gewerkschaften könnte durch die Übernahme der Verantwortung für die Arbeitslosenversicherung steigen. Die Tarifparteien müssen insgesamt in die wirtschaftspolitische Verantwortung gezogen werden. Oft verzichten die Arbeitgeber auf harte Tarifauseinandersetzungen, weil sie hoffen, daß der Staat Maßnahmen zur Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage ergreift, so daß über Preiserhöhungen die gestiegenen Lohnkosten kompensiert werden können.

<sup>39</sup>) Verwiesen sei auch auf den Vorschlag, „Lizenzen“ für Lohnerhöhungen zu vermarkten. Vgl. Roland Vaubel, Eine marktwirtschaftliche Lösung des Beschäftigungsproblems, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 31 (1982) 2, S. 111-122.

## V. Forderung nach einem Recht auf Arbeit

Mit dem Ende der Vollbeschäftigungsära in den siebziger Jahren wurde das „Recht auf Arbeit“ zu einem allgemeinpolitischen, wissenschaftlichen und sozial-ethischen Diskussionsthema. Insbesondere auf theologischer Seite gab es breite Zustimmung zu dieser Forderung<sup>40</sup>). Das Recht auf Arbeit kann als ein wichtiges soziales Grundrecht bezeichnet werden, das im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland nicht verankert ist, sich aber in verschiedenen Länderverfassungen findet<sup>41</sup>). Das Recht auf Arbeit kann beinhalten, daß jeder Bürger ungehinderten Zugang zu den Arbeitsmärkten und -verträgen hat, die ihm allerdings freie Wahlmöglichkeiten lassen und den Staat nicht verpflichten, Arbeitsplatzdefizite mit Zwang auszugleichen. Eine zweite Interpretation wäre ein „subjektives Recht auf Arbeit“. Hierdurch bekäme ein Wirtschaftssubjekt die Klagemöglichkeit auf einen Arbeitsplatz, der ihm vom Staat zugewiesen werden muß.

Die dritte Möglichkeit wäre ein „objektives Recht auf Arbeit“, das die Organe der Wirtschaftspolitik verpflichtet, beschäftigungspolitisch tätig zu werden und sich um einen hohen Beschäftigungsstand zu bemühen. Die Folge wäre, daß ein hohes Beschäftigungsniveau das dominierende Ziel der Wirtschaftspolitik würde. Das Ziel der Arbeitsmarktpolitik wäre dann das Erreichen der Vollbeschäftigung, was mit arbeitsmarktrelevanten Maßnahmen anzustreben wäre.

Ein subjektives Recht auf Arbeit ist nur durchsetzbar, wenn der Staat die alleinige Verfügungsgewalt über alle Arbeitsplätze hat. Damit müßte der Staat aber die Herrschaft über die gesamte Wirtschaft ausüben. Eine solche Verankerung des subjektiven Rechts auf Arbeit im Grundgesetz stünde im Widerspruch zu anderen Grundrechten, wie beispielsweise dem Recht auf Freiheit der Berufswahl (Art. 12 GG) oder dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 GG). Der Staat müßte dann für jeden eine spezielle Berufsausübung festlegen. Ein subjektives Recht auf Arbeit würde eine Einschränkung von anderen Freiheiten mit sich bringen. Auch die private Verfügungsgewalt über Eigentum wäre gefährdet. Ökonomisch gesehen läge in einem subjektiven Recht auf Arbeit die Gefahr, daß der Leistungswille in einer Gesell-

schaft nachläßt. Keiner braucht sich mehr anzustrengen, da sein Arbeitsplatz gesichert ist. Die schlechte Versorgungslage, verbunden mit dem Verlust an Freiheit, wie sie in den osteuropäischen Staaten zu beobachten war, müßte vor einer Verankerung des Rechts auf Arbeit in der Verfassung zurückschrecken lassen. Die Arbeitslosigkeit läßt sich nicht mit juristischen Mitteln bekämpfen, sondern mit einer ordnungspolitisch orientierten Wirtschafts- und Sozialpolitik, die auf die Erreichung des magischen Vierecks im Sinne des § 1 StWG ausgerichtet ist.

Die Arbeitslosigkeit, in Ost und West, kann also nur durch eine Rückbesinnung auf die ordnungspolitischen Grundlagen bekämpft werden<sup>42</sup>). Staatliche Eingriffe, die Mobilität und Flexibilität auf den Arbeitsmärkten senken, den Leistungswillen reduzieren und hohe Kosten verursachen, sind abzulehnen. Alle solche Maßnahmen, die die Flexibilität der Arbeitsmärkte erhöhen, den Anpassungswillen der Beteiligten stärken, sind ordnungspolitisch zu bejahen. Zu warnen ist vor einem leichtfertigen Glauben an Möglichkeiten der staatlichen Wirtschaftspolitik, wie sie die keynesianische Theorie suggerierte. Eine Rückbesinnung auf ordnungspolitische Maßgaben würde bedeuten, daß neben der Mobilität auch der Informationsstand der Arbeitnehmer sowie ihr Potential erhöht wird, und daß die auf den Märkten verantwortlichen Tarifpartner mit in die Verantwortung für ihre Entscheidungen einbezogen werden. Im Rahmen einer konzertierten Aktion wäre es dann möglich, die Arbeitslosen einzubinden, die z. Z. keine Möglichkeit haben, sich auf den Arbeitsmärkten zu bewähren. Die brutale Aussperrung von potentiell Arbeitswilligen oder das Ausnutzen des sozialen Netzes von Nicht-Arbeitswilligen muß durch Maßnahmen, die die Funktionsweise der Arbeitsmärkte verbessern, überwunden werden. Hier liegen die Möglichkeiten der ursachenadäquaten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, was uneingeschränkt auch für die neuen Bundesländer gilt<sup>43</sup>).

<sup>42</sup>) Vgl. das Sondergutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Marktwirtschaftlichen Kurs halten. Zur Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern, vom 19. April 1991.

<sup>43</sup>) Auch in neuen Bundesländern haben die Tarifparteien ihr Möglichstes dazu beigetragen, das Ziel der Erreichung der Vollbeschäftigung verfehlen zu lassen. Vereinbart wurde ein Kündigungsschutz, gleichzeitig wurden hohe Lohnerhöhungen durchgesetzt. Dies muß dazu führen, daß Betriebe von westlichen Interessenten nicht gekauft werden. Eine stärkere Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Möglichkeiten wird auch hier dazu beitragen, die hohe Arbeitslosigkeit abzubauen.

<sup>40</sup>) Vgl. Günter Brakelmann, Das Recht auf Arbeit: Eine Thesenreihe, in: Jürgen Moltmann (Hrsg.), Recht auf Arbeit – Sinn der Arbeit, München 1979, S. 9–39; s. a. Rolf Kramer, Arbeit: Theologische, wirtschaftliche und soziale Aspekte, Göttingen 1982, S. 62 ff.

<sup>41</sup>) Hessen, Nordrhein-Westfalen, Bayern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Bremen und Berlin (West).

## **Wolfgang Klauer/Gerhard Kühlewind: Arbeitsmarkttendenzen und Arbeitsmarktpolitik in den neunziger Jahren**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/91, S. 3-13

Während gegenwärtig die Arbeitsmarktlage in Westdeutschland von einem Beschäftigungsboom und sinkender Arbeitslosenzahl gekennzeichnet ist, sind die Vorzeichen im Osten genau umgekehrt. Dort steigt die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit drastisch an. Bedenkt man den Umfang des nötigen Strukturwandels und allein schon den Zeitbedarf für Investitionen, so könnte es durchaus noch Jahre dauern, bis sich die Arbeitsmarktlage Ostdeutschlands durchgreifend bessert.

Die verschiedenen Ansatzpunkte für eine entsprechende Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik umfassen insbesondere Maßnahmen zur Unterstützung des Strukturwandels über die offensive Förderung zukunfts-trächtiger Arbeitsplätze bzw. zur Vermeidung der Konservierung alter Strukturen. Ergänzend zu diesen generellen Strategien sind noch für viele Jahre spezifische Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik unentbehrlich. Diese Maßnahmen konzentrieren sich gegenwärtig zum einen auf eine Verringerung des angebotenen Arbeitsvolumens über die verschiedenen Formen des von der Bundesanstalt für Arbeit teilweise mitfinanzierten vorgezogenen Ruhestandes und zum anderen auf die volle Ausschöpfung der Möglichkeiten, die das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) bietet. Die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG werden 1991 eine Rekordhöhe erreichen.

Die spezifischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik können den unerläßlichen Strukturwandel aber letztlich nur abfedern. Ohne die Schaffung rentabler dauerhafter Arbeitsplätze führt die „Brücke der Bundesanstalt für Arbeit“ ins Leere. Es müssen alle Kräfte für eine offensive, investive Politik eingesetzt werden.

## **Ulrich Widmaier: Segmentierung und Arbeitsteilung. Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik Deutschland in der Diskussion**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/91, S. 14-25

Ein Überdenken der bisherigen Instrumente der Arbeitsmarktpolitik ist notwendig. Obwohl die Zahl der Erwerbstätigen kräftig steigt, ist die Zahl der Arbeitslosen in den alten Bundesländern (ca. 1,7 Mio.) nicht entsprechend gesunken. Diese Tatsache verlangt nach einer Erklärung, die möglicherweise die Theorien des segmentierten Arbeitsmarktes liefern können.

Die Segmentationsprozesse am Arbeitsmarkt stehen im Mittelpunkt der vorliegenden Analyse. Nachdem zunächst die im Zeitverlauf steigende Zahl von sog. Problemarbeitslosen belegt wird, wird die „Erfolgsbilanz“ der Bundesanstalt für Arbeit auf dem Gebiet der aktiven Arbeitsmarktpolitik kritisch kommentiert. Es zeigt sich, daß vor allem das Auseinanderfallen zwischen angebotener und nachgefragter Qualifikation bei den Problemgruppen die segmentierten Strukturen des dualen Arbeitsmarktes verstärkt. Folglich werden Qualifizierungsmaßnahmen gefordert, die möglichst betriebsnah durchgeführt werden sollten. Hierzu müßten die entsprechenden institutionellen Voraussetzungen durch Kooperation von Bundesanstalt, Wirtschaft (Betrieben) und Gewerkschaften geschaffen werden.

Die bisherigen Aktivitäten auf diesem Gebiet wurden durch institutionelle Barrieren behindert. Dazu gehört der „budgetäre Verdrängungsmechanismus“ zuungunsten der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Haushalt der Bundesanstalt ebenso wie die einschlägigen Verbote der Förderung betrieblicher Maßnahmen im Arbeitsförderungsgesetz. Für eine Steigerung der Maßnahmeneffizienz scheint eine integrierte Kostenrechnung für alle Träger und Aktivitäten unerläßliche Voraussetzung zu sein.

Als Fazit wird festgehalten, daß eine Qualifizierungsstrategie des geschilderten Typs zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme politisch vernünftiger ist als weitgehende Lohn- und Beschäftigungsflexibilisierungen.

## **Klaus Mackscheidt: Finanzierung der Arbeitslosigkeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/91, S. 26-35

Die Fäden der Arbeitsmarktpolitik laufen bei der Bundesanstalt für Arbeit zusammen. Wie die anderen Sozialversicherungen (Renten, Krankheit, Unfall) werden die Leistungen durch Beiträge bezahlt, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erhoben werden. Sozialversicherungsbeiträge sind zwar traditionell das dominante Finanzierungsinstrument für Sozialversicherungen, das kann sich aber ändern, wenn die Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit mehr und mehr über die einer Sozialversicherung hinausgehen.

Die Versicherungsleistung im engeren Sinn ist das Arbeitslosengeld (an das sich eventuell die aus dem Bundeshaushalt finanzierte Arbeitslosenhilfe anschließt); darüber hinaus betreibt die Bundesanstalt aktive Arbeitsmarktpolitik: Berufsberatung, Förderung beruflicher Ausbildung, Fortbildung und Umschulung, Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme, Eingliederungsbeihilfen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Finanzierung von Sprachunterricht. Man könnte sagen, daß sich hier zwei Sparten der Arbeitsmarktpolitik unter einem Dach befinden – wofür manches spricht, da zwischen beiden Arten der Politik Wechselwirkungen bestehen. Gewichtige Argumente sprechen aber auch für eine Trennung der beiden Sparten, nicht so sehr institutionell, sondern in der Zuordnung und Rangordnung der Aufgaben und der Sicherung einer angemessenen Finanzierung dieser Aufgaben. Zu prüfen ist dabei auch, ob das System der Beitragsfinanzierung zu modifizieren ist. Es werden Argumente vorgetragen, die Anlaß zur Reform des jetzigen Finanzierungssystems für die Arbeitsmarktpolitik geben können.

## **Werner Lachmann: Möglichkeiten und Grenzen ursachenadäquater Bekämpfung der Arbeitslosigkeit**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/91, S. 36-46

Die seit fast zehn Jahren anhaltende hohe Arbeitslosigkeit kann nicht durch Demonstrationen, Beschäftigungsprogramme und Appelle an die Solidarität abgebaut werden, sondern nur durch eine ursachenadäquate Bekämpfung. Wesentlich ist, daß die Funktionsweise des Arbeitsmarktes verbessert wird. Dazu gehört eine beschäftigungspolitisch orientierte Tarifstruktur sowie eine die Beschäftigungsmöglichkeiten nicht behindernde Sozialpolitik.

Den ordnungspolitischen Vorstellungen der Sozialen Marktwirtschaft würde eine größere Flexibilisierung und Deregulierung des Arbeitsmarktes entsprechen und eine Einbeziehung der Tarifparteien in die gesamtwirtschaftlichen Folgen der vereinbarten Lohnhöhen und -strukturen. Beschäftigungsprogramme sind nicht in der Lage, die Arbeitslosigkeit abzubauen, wenn der Strukturwandel nicht gefördert, sondern gehemmt wird.

Eine Verkürzung der Lebens- und Wochenarbeitszeit ist das Ergebnis steigenden Wohlstandes und erhöhter Freizeitpräferenz. Eine Verkürzung der Arbeitszeit ist kein ursachenadäquates Instrument zur Arbeitslosigkeitsbekämpfung, weil es irreversibel ist. Allerdings sollten die Möglichkeiten geschaffen werden, eine stärkere persönliche Flexibilisierung der Arbeitszeit zu ermöglichen.

Das wesentliche ordnungspolitische Defizit des Arbeitsmarktes liegt in der fehlenden Einbindung der Tarifparteien in die Folgen der Tarifvereinbarungen. Wer in einer Marktwirtschaft Gestaltungsmacht besitzt, sollte auch die Verantwortung für die Konsequenzen übernehmen. Von daher wäre, als radikalster Vorschlag, die Übertragung der Arbeitslosenversicherung in die Hände der Tarifparteien eine Möglichkeit, eine beschäftigungswirksame Lohnpolitik zu erreichen.

In einer marktwirtschaftlichen Ordnung gibt es nur zwei Reaktionsmöglichkeiten auf Ungleichgewichte: Entweder müssen sich Preise anpassen, so daß es zu einem Gleichgewicht kommt, oder Mengen müssen rationiert werden. Die zweite Lösung, die Aussperrung vom Arbeitsmarkt, ist die ethisch weniger zu befürwortende Lösung. Daher ist es notwendig, eine stärkere Lohndifferenzierung zu fordern, soweit es sich um Arbeitslosigkeit aufgrund struktureller Anpassungen handelt.