

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

Von

**Hermann Albeck, Horst Hanusch, Gerhard Kleinhenz,
Eckhard Knappe, Heinz Lampert, Dieter Mertens,
Wolfram Mieth, Klaus Norbert Münch, Dieter Schäfer**

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 127

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 127

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

Von

**Hermann Albeck, Horst Hanusch, Gerhard Kleinhenz,
Eckhard Knappe, Heinz Lampert, Dieter Mertens,
Wolfram Mieth, Klaus Norbert Münch, Dieter Schäfer**

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

**Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten**
© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 05229 3

Vorwort

Der Ausschuß für Sozialpolitik hat sich auf seiner Tagung Anfang Oktober 1981 in Münster mit aktuellen Problemen des Arbeitsmarktes auseinandergesetzt. Der vorliegende Band stellt die Referate vor, die auf diesem Symposium diskutiert worden sind und anschließend von den Autoren überarbeitet wurden. Die Manuskripte wurden im wesentlichen Anfang 1982 abgeschlossen. Die Aufgabe, die Referate herauszugeben, fiel mir als dem damaligen Vorsitzenden des Ausschusses zu. Dieser Pflicht bin ich gerne nachgekommen.

Schwerpunktmaßig beschäftigen sich die Referate mit Problemen des Arbeitsmarktes, insbesondere der Arbeitsmarktpolitik. Zu diesem Themenkomplex enthält der vorliegende Band sowohl Beiträge, die die Probleme des Arbeitsmarktes in einen allgemeineren Zusammenhang stellen (Rationalisierungsinvestitionen, regionale Arbeitsmarktprobleme, Beschäftigungspolitik), als auch Beiträge, die sich mit den Voraussetzungen (Berufsprognostik) und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (Lohnsubventionen, Arbeitslosenunterstützungen, Flexibilität von Lohnstrukturen, Zumutbarkeitskriterien) auseinandersetzen. Der Schwerpunkt liegt dabei jeweils auf der ökonomischen Betrachtungsweise.

Denjenigen, die mir bei der Drucklegung dieser Schrift behilflich waren, möchte ich für ihre Arbeit herzlich danken, insbesondere Herrn Dipl.-Kfm. H.-W. Ortwein, der den umfangreichen Manuscript- und Korrekturengang betreute.

Philipp Herder-Dorneich, Köln

Inhaltsverzeichnis

Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik Von <i>Hermann Albeck</i> , Saarbrücken	9
Arbeitslosenunterstützung: Ungewollte Überzahlungen und Verteilungswirkungen Von <i>Horst Hanusch</i> und <i>Klaus Norbert Münch</i> , Augsburg	29
Regionale Arbeitsmarktprobleme und Arbeitsmarktpolitik Von <i>Gerhard Kleinhenz</i> , Passau	61
Rationalisierungsinvestitionen als arbeitsmarktpolitisches Problem Von <i>Eckhard Knappe</i> , Trier	79
Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland Von <i>Heinz Lampert</i> , Augsburg	113
Möglichkeiten und Grenzen der Berufsprognostik Von <i>Dieter Mertens</i> , Nürnberg	143
Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen als Entlastung der Arbeitsmarktpolitik Von <i>Wolfram Mieth</i> , Regensburg	171
Kriterien der Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als arbeitsmarktpolitisches Regulativ Von <i>Dieter Schäfer</i> , Bamberg	191

Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik

Von *Hermann Albeck*, Saarbrücken

I.

1. Lohnsubventionen (LS) sind geldwerte Vorteile, die der Staat Arbeitgebern für die Beschäftigung von Arbeitnehmern gewährt, sei es als Geldzahlungen, als Befreiung von Abgabepflichten oder als ähnliche Begünstigungen. Ihr wesentlicher Zweck besteht darin, den Produktionsfaktor Arbeit zu verbilligen und dadurch ein höheres Beschäftigungs niveau und/oder eine andere Beschäftigungsstruktur zu erreichen, als ohne LS zustande gekommen wäre. Anstelle von Lohnsubventionen spricht man deshalb auch häufig von Lohnkostensubventionen, Lohnkostenzuschüssen, Beschäftigungsprämien und ähnlichem.

Die bisherige Subventionspraxis ist vielfältig. Das erste bekannte Beispiel einer LS sind die Steuergutscheine der Regierung Papen: Die Notverordnungen vom 4. und 5. September 1932 sahen neben anderen beschäftigungspolitischen Maßnahmen vor, daß Unternehmen für die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte Steuergutscheine erhalten sollten, mit denen sie später bestimmte Steuerschulden begleichen konnten; die Gutscheine wurden im Gesamtwert von 700 Mio. RM bereitgestellt, was bei einem Subventionsbetrag von 400 RM je Kopf und Jahr für 1,75 Mio. Einstellungen ausgereicht hätte (tatsächlich kam es damals kaum zu Neueinstellungen)¹. Zu einem festen Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik in westlichen Industriestaaten sind LS allerdings erst in den 70er Jahren geworden, nachdem die lange Periode einer teilweise sehr hohen Beschäftigung zu Ende gegangen war. Heute subventionieren praktisch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die skandinavischen Länder, Österreich, die Vereinigten Staaten, Kanada u. a. m. in mehr oder weniger großem Umfang und auf die eine oder andere Weise private Arbeitgeber mit dem Ziel, sonst wegfallende Arbeitsplätze zu erhalten oder zusätzliche Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze zu schaffen². Soweit ich sehe, dominieren bisher LS zugunsten

¹ Helmut Marcon: Arbeitsbeschaffungspolitik der Regierungen Papen und Schleicher; Bern — Frankfurt am Main 1974, S. 190 ff.

² Einen sehr guten und detaillierten Überblick bietet André Calame: Arbeitsplätze durch Lohnsubventionierung. Programme und Erfahrungen aus

bestimmter Personengruppen, Regionen oder auch Branchen. Trotz dieser primär strukturpolitischen Ausrichtung haben fast alle Subventionen zugleich den eher konjunkturpolitischen Zweck, das Beschäftigungsniveau insgesamt zu erhöhen; denn zu den Bedingungen ihrer Vergabe gehört die Forderung, daß sie zu „zusätzlichen“ Arbeits- oder Ausbildungsverträgen führen sollen, anders formuliert: daß durch sie die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse größer ist, als sie ohne LS gewesen wäre.

Ein stärkerer konjunkturpolitischer Einsatz von LS ist bisher nur vereinzelt praktiziert worden. Er wurde und wird aber immer wieder gefordert, in den letzten Jahren insbesondere von Gösta Rehn³. Für Rehn sind allgemeine und umfassende LS das wichtigste Mittel, um zusammen mit einer Politik der Nachfrageexpansion zu mehr Beschäftigung ohne mehr Inflation zu kommen; dahinter steht die Vorstellung, daß mit den Subventionszahlungen der Lohnkostenauftrieb gebremst werden kann, der bei einer bloßen Nachfragesteuerung oft eintritt und dann dazu führt, daß die zusätzliche monetäre Nachfrage kaum men- genwirksam wird, sondern überwiegend in höheren Preissteigerungen verpufft. Die Forderung nach umfangreicher und breiter angelegten LS-Programmen dürfte angesichts hoher und noch steigender Arbeitslosigkeit aktuell bleiben.

2. Die wichtigste Frage im Zusammenhang mit LS ist die nach ihrer Wirksamkeit. Sie ist in den letzten Jahren verstärkt angegangen worden, allerdings meist in der Form von Fallstudien und mit unterschiedlichen Methoden und Fragestellungen im einzelnen. Es hat mich gereizt, einmal überblicksweise auf einige Fragen und Überlegungen einzugehen, die unabhängig von den Details einzelner Subventionsformen bei der Wirkungsanalyse von LS bedeutsam sind.

Ausgegangen wird von der Tatsache, daß praktisch alle LS die Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft erhöhen und oft auch strukturell verändern sollen; daraus ergibt sich als erstes die Frage nach den Beschäftigungswirkungen der LS selbst. Weil Subventionen finanziert werden müssen und dies je nach Finanzierungsart unterschiedliche Belastungen für Unternehmen und Haushalte bedeutet, schließt sich als

Belgien, Kanada, Österreich, Schweden, USA und Großbritannien; Internationales Institut für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/dp 79—50, 1979. Kurzinformationen über die jeweiligen nationalen Maßnahmen auf dem Gebiet der LS enthält das vierteljährlich erscheinende Social and Labour Bulletin, ILO, Genf.

³ Vgl. neben verschiedenen Stellungnahmen auf OECD-Konferenzen über Manpower Policy vor allem die zusammenfassende Darstellung in Gösta Rehn: Mit Expansionskostensenkung gegen die Stagflation; Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) Heft 4, 1980, S. 543—551.

zweites die Frage nach den Beschäftigungswirkungen der Mittelaufbringung an; obwohl sie nicht auf die spezifischen Wirkungen *der LS* abzielt, darf sie bei einer integrierten Betrachtungsweise nicht fehlen. Da ein bestimmter beschäftigungspolitischer Zweck auch mit anderen Mitteln angestrebt werden kann, kommt als dritte Frage hinzu, ob LS ein *vergleichsweise* wirksames Mittel sind; verglichen werden kann dabei mit anderen budgetpolitischen Maßnahmen, Konjunkturprogrammen etwa, aber auch mit anderen quantitativen und qualitativen Mitteln staatlicher Wirtschaftspolitik. In jedem Fall kann und muß der Vergleich auch die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien bzw., allgemeiner, die Lohnbildung auf den Arbeitsmärkten umfassen; denn sie bestimmt in allererster Linie die Kosten der Beschäftigung für den Arbeitgeber und damit bei gegebener beschäftigungspolitischer Zielsetzung die Art und den Umfang des staatlichen Korrekturbedarfs. Jede der drei Fragen bedarf im Grunde sowohl einer einzelwirtschaftlichen Analyse, bei der die Reaktionen der einzelnen Unternehmen und Haushalte auf LS, Mittelaufbringung und alternative Maßnahmen interessieren, als auch einer gesamtwirtschaftlichen Analyse, bei der es vor allem darum geht, die möglichen Auswirkungen dieser Reaktionen auf andere Märkte und die daraus wieder resultierenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sichtbar zu machen. Bei alledem spielt der zeitliche Aspekt eine wesentliche Rolle: Kurzfristig gewährte LS sind anders zu beurteilen als langfristige; denn die Anpassungsreaktionen von Unternehmen und Haushalten fallen auf kurze Sicht anders aus als in einem längeren Zeitraum, in dem Gewöhnungsprozesse ablaufen können.

Ich beschränke mich im folgenden auf stichwortartige Anmerkungen zu den drei genannten Fragebereichen, die überwiegend in das Gebiet der finanzwissenschaftlichen Subventionswirkungslehre fallen⁴. Betrachtet werden überwiegend *marginale LS*: Für *zusätzliche* Beschäftigungsmengen, in der Regel zusätzliche Beschäftigte, erhält der Arbeitgeber eine Prämie, die einen bestimmten vH-Satz des Tariflohns oder des Gesamtlohns dieser zusätzlichen Beschäftigungsmenge ausmacht; „zusätzlich“ wird dabei gemessen entweder an einer Ist-Beschäftigung der Vergangenheit oder an einer Soll-Beschäftigung, die der Arbeitgeber für die Gegenwart und/oder für die Zukunft plant.

⁴ Zur allgemeinen Subventionsanalyse vgl. vor allem Norbert Andel: Subventionen als Instrument des finanzwissenschaftlichen Interventionismus; Tübingen 1970. Derselbe: Artikel „Subventionen“; in: HdWW, Band 7, 1977, S. 491–510.

II.

Die einzelwirtschaftliche Wirkungsanalyse erfolgt meist im Rahmen der herkömmlichen Preistheorie, d. h. mit der Methode der komparativen Statik, bei der zwei Gleichgewichtszustände verglichen werden. Unterschieden werden im wesentlichen folgende Subventioneffekte:

1. Skaleneffekt (Niveaueffekt)

Man versteht darunter die zusätzliche Beschäftigung, die dadurch entsteht, daß die durch LS herabgeschleusten Grenzkosten einer Zusatzproduktion zu einem höheren Produktionsniveau und damit zu einem höheren Beschäftigungs niveau einer Firma führen. Das Ausmaß dieses angestrebten Skaleneffekts hängt davon ab, inwieweit das Angebot von LS zusätzliche Produktion als rentabel erscheinen läßt; das wiederum ist im wesentlichen eine Frage der Absatzchancen für die Mehrproduktion.

Fall A: Mehrabsatz ohne Einfluß auf Produktpreis (Polypolfall; nur einer oder wenige von vielen Anbietern beanspruchen die gebotenen LS):

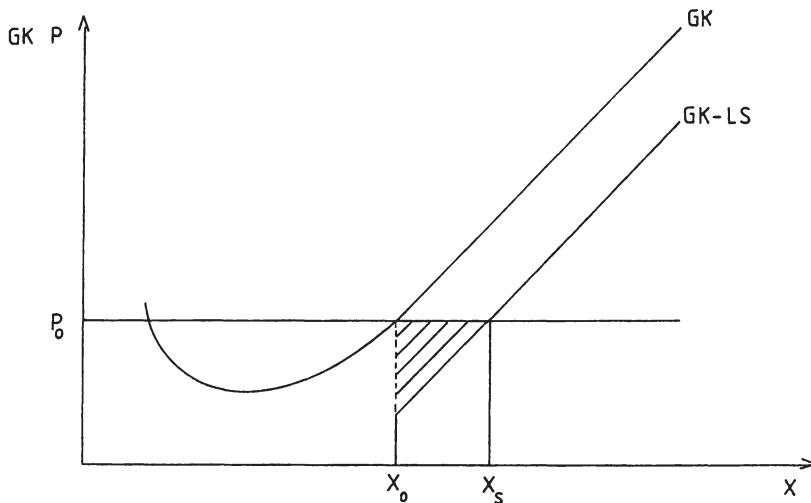


Abbildung 1

Die bisherige gewinnmaximale Produktionsmenge beträgt x_o ; zu dieser Produktionsmenge gehört gemäß Produktionsfunktion eine bestimmte Beschäftigungsmenge b_o (x_o). Diese Beschäftigungsmenge ist die Re-

ferenzgröße für Gewährung von LS; die Grenzkostenkurve wird deshalb bei der Produktionsmenge x_o im Ausmaß der LS nach unten versetzt. Durch eine Ausweitung der Produktion auf x_s lässt sich ein Zuwachs an Gewinn gemäß der schraffierten Fläche erzielen, d. h. die LS bietet einen Anreiz zu mehr Produktion und damit auch zu mehr Beschäftigung.

Fall B: Mehrabsatz nur zu sinkenden Produktpreisen (allgemeiner Fall):

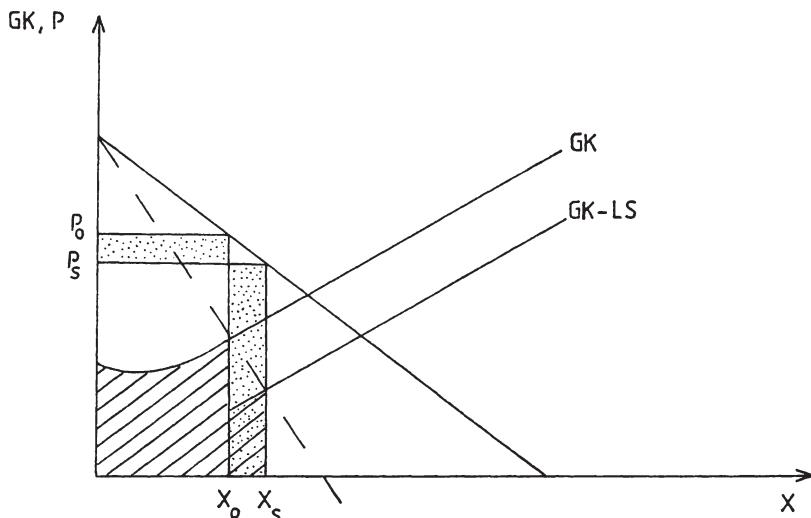


Abbildung 2

Im allgemeinen Fall sind mehr Mengen nur zu geringerem Preis abzusetzen; beim dargestellten Monopolfall setzt die Mengenexpansion von x_o auf x_s eine Preissenkung von p_o auf p_s voraus (oder umgekehrt). Die Mengenexpansion bringt eine Umsatzzunahme, die Preissenkung eine Umsatzabnahme; damit der Umsatzzuwachs größer ist als der Umsatzverlust, muß beim Preis p_o die Preiselastizität der Nachfrage absolut größer als 1 sein. Wenn die LS einen positiven Skaleneffekt haben soll, muß die Umsatzänderung

$$dU = dp \cdot x_o + dx \cdot p_o + dp \cdot dx$$

aber nicht nur größer sein als Null, sondern auch größer sein als die — durch LS verringerte — Kostenzunahme

$$dK = \int_{x_0}^{x_s} (GK - LS) \cdot dx ,$$

die entsteht, wenn die zusätzliche Menge $x_s - x_0$ produziert und abgesetzt wird. In Abbildung 2 ist dieser Fall unterstellt: Die punktierten Flächen kennzeichnen die Umsatzänderungen (querliegende Säule = Umsatzverlust, stehende Säule = Umsatzzunahme), die punktier-schraffierte Fläche kennzeichnet die Kostenänderung; die Differenz zwischen Umsatzzunahme und Kostenzunahme ist größer als der Umsatzverlust. Damit dieser Fall eintritt, muß die direkte Preiselastizität der Güternachfrage sehr deutlich über 1 liegen; um wieviel sie darüber liegen muß, hängt von der Kostenzunahme ab, die ihrerseits vom Verlauf der Kurve der Grenzkosten GK und von der Höhe der LS bestimmt wird⁵. Wichtig an dieser Überlegung erscheint mir, daß selbst in dem extremen Fall, in dem die Grenzkosten der Zusatzproduktion auf Null herabgeschleust werden, von den LS nur dann ein positiver Skaleneffekt zu erwarten ist, wenn die Preissenkung zu einer Umsatzzunahme führt (Vorbedingung: Firmen reagieren auf das LS-Angebot des Staates mit Preissenkungen!); eine Umsatzzunahme ist aber gleichbedeutend mit einer Zunahme der Ausgaben für das betreffende Produkt, d. h. es braucht eine zusätzliche monetäre Produktnachfrage, wenn der Skaleneffekt positiv sein soll. Woher diese zusätzliche monetäre Produktnachfrage kommen kann, möchte ich später im Zusammenhang mit einigen makroökonomischen Überlegungen ansprechen.

Ein Problem der obigen Marginalanalyse besteht darin, daß fraglich ist, inwieweit Firmen ihre Preise nach den Grenzkosten kalkulieren⁶. Kalkulieren sie beispielsweise auf der Basis der Stückkosten, fällt der Skaleneffekt von vornherein wesentlich geringer aus, weil die Subventionierung zusätzlicher Arbeitskräfte die gesamten Produktionskosten wesentlich weniger senkt als die Grenzkosten.

2. Substitutionseffekt (Verdrängungseffekt)

Durch LS werden im allgemeinen Substitutionsprozesse im Bereich der Produktionsfaktoren ausgelöst; sie können auch im Bereich der Produkte vorkommen. Ich betrachte hier nur den Fall der Faktorsubstitu-

⁵ Der Grenzkostenverlauf hängt u. a. davon ab, welche und wieviele andere Produktionsmittel man zur Produktionsausweitung braucht und wie preiselastisch deren Angebot ist.

⁶ Eine der wenigen empirischen Untersuchungen auf diesem Gebiet stammt von Susanne Wied-Nebbeling: Industrielle Preissetzung. Eine Überprüfung der marginal- und vollkostentheoretischen Hypothesen auf empirischer Grundlage; Tübingen 1975.

tion; er hat zwei Varianten: die Substitution zwischen Arbeitskräften und die Substitution zwischen Arbeit und sachlichen Produktionsmitteln.

Das Angebot von LS macht die subventionsfähigen Arbeitnehmer zunächst einmal billiger im Vergleich zu allen übrigen Arbeitnehmern. Es besteht ein ökonomischer Anreiz, die bisherige Produktionsmenge dadurch mit geringeren Kosten herzustellen, daß man nicht subventionsfähige gegen subventionsfähige Arbeitskräfte austauscht. Wie groß die Möglichkeiten dazu sind, hängt wesentlich davon ab, wie die Bedingungen für die Inanspruchnahme der LS aussehen und wie gut ihre Einhaltung überwacht werden kann. Im allgemeinen muß man wohl davon ausgehen, daß Unternehmensleitungen hier einen nicht unbedeutlichen Gestaltungsspielraum haben; beispielsweise lassen sich zwischen verschiedenen Betriebsstätten eines Arbeitgebers Arbeitskräfte so umsetzen, daß LS kassiert werden können. Das soll hier nicht weiter verfolgt werden. Wichtig erscheint mir, daß mit derartigen Substitutionen Umverteilungsprozesse verbunden sind: Die Beschäftigungs- und Einkommenschancen der subventionsfähigen Arbeitskräfte steigen, die der nicht subventionsfähigen sinken. Es resultieren also Änderungen in der Beschäftigungsstruktur und in der Einkommensverteilung. Diese können politisch durchaus gewollt sein; typische Beispiele dafür sind marginale LS für sogenannte Problemgruppen am Arbeitsmarkt. Für das allgemeine beschäftigungspolitische Ziel — Zunahme der Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft — ist damit aber nichts gewonnen.

Die Verbilligung des zusätzlichen Arbeitseinsatzes bedeutet auch eine Verbilligung gegenüber sachlichen Produktionsmitteln. Die bisherige Minimalkostenkombination gilt für zusätzliche Beschäftigungsmengen nicht mehr; es entsteht tendenziell ein Anreiz zur arbeitsintensiveren Produktion. Soweit die gleiche Produktmenge mit mehr Arbeit und weniger „Kapital“ hergestellt wird, wirkt diese Substitution in der beschäftigungspolitisch erwünschten Richtung: Der gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsgrad steigt.

Bei der formalen Analyse der Substitutionsvorgänge ist zu berücksichtigen, daß marginale LS die Faktorpreisrelationen nicht generell verändern, sondern nur für zusätzliche Beschäftigungsmengen; die Substitution zwischen Arbeit und Kapital ist entsprechend geringer als in den Fällen, in denen der Beschäftigungsbestand wenigstens teilweise mitsubventioniert wird. Materiell bedeutsam ist die Frage, inwieweit man kurzfristig und längerfristig mit dem einen oder mit dem anderen Substitutionseffekt rechnen kann. Kurzfristig, d. h. bei gegebener Produktionsfunktion dürften im wesentlichen nur Substitutionen zwischen Arbeitskräften möglich und lohnend sein; erst längerfristig wird das

Abwägen zwischen Arbeits- und Kapitaleinsatz relevant. Es ist dann Teil der unternehmerischen Investitionsplanung, und als Abwägungsrahmen können die Methoden der betrieblichen Investitionsplanung herangezogen werden. Angenommen, es stehen zwei Produktionsanlagen („Maschinen“) zur Wahl, von denen die eine arbeitsintensiver ist als die andere und auch arbeitsintensiver als die alte Anlage; bei den für die geplante Nutzungsdauer der Maschinen erwarteten Arbeits- und Kapitalkosten hat die arbeitsintensivere Maschine einen geringeren Kapitalwert. Die LS muß in diesem Fall die Arbeitskosten der arbeitsintensiveren Anlage soweit herabschleusen, daß ihr Kapitalwert größer wird als jener der anderen Anlage. Die analoge Überlegung gilt für den Fall, daß die arbeitsintensivere Maschine gegenüber der bisherigen Anlage nur gleich viel oder aber weniger Beschäftigungsmengen braucht; der Komparativ bezieht sich dann allein auf die Investitionsalternative, die ohne LS realisiert worden wäre. In beiden Fällen ist um so eher mit einer Änderung in der Reihenfolge der Kapitalwerte zu rechnen, je größer der Subventionsbetrag ist und je länger die LS gewährt werden; mit der Methode der Investitionsrechnung läßt sich das systematisch über die Änderungen von Höhe und Zeitpfad der erwarteten laufenden Ausgaben erfassen. Mit ihr läßt sich auch das Problem einfangen, daß für die Investitionsentscheidung nicht nur die variablen Kosten, sondern auch die verschiedenen Fixkosten der Beschäftigung relevant sind; wenn, wie üblich, die LS nur die variablen Beschäftigungskosten herabschleusen, kann der Anreiz zur Wahl der arbeitsintensiveren Anlage stark abgeschwächt sein.

3. Mitnehmereffekt

Mitnehmereffekte liegen vor, wenn und insoweit die LS für Beschäftigungsmengen beansprucht werden, welche auch ohne LS realisiert worden wären. Es sind also nicht die LS, die die zusätzliche Beschäftigung verursachen, sondern andere Gründe; die Subventionen werden als willkommene Beigabe mitgenommen (*windfall profits*). Daß es überhaupt Mitnehmereffekte gibt, liegt an den praktischen Schwierigkeiten, die Voraussetzungen für den Subventionsbezug ganz eindeutig zu definieren und vor allem zu überwachen, ob diese Voraussetzungen im Einzelfall erfüllt sind. Am größten sind diese Schwierigkeiten, wenn die Referenzgröße für „zusätzliche“ Beschäftigung eine Plangröße des Arbeitgebers ist. Aber auch bei einer Ist-Referenzbeschäftigung können die Mitnehmereffekte beachtlich sein, wie das Beispiel des deutschen Subventionsprogramms von 1974/75 für die Bauwirtschaft zeigt⁷. Die art-

⁷ Vgl. Günther Schmid: Wage-Cost Subsidy Program in Germany 1974/75; Internationales Institut für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/dp 77—111, 1977, pp. 40 ff.

gleichen Schwierigkeiten, die eine Vermeidung von Mitnehmereffekten macht, treten übrigens auch auf, wenn man Mitnehmereffekte messen will; man braucht ja dann ebenfalls eine Referenzgröße für „zusätzliche“ Beschäftigung, nämlich jene Beschäftigung, die sich ohne LS ergeben hätte. Erst aus dem Vergleich der tatsächlichen Beschäftigungsentwicklung mit LS und der hypothetischen Beschäftigungsentwicklung ohne LS lassen sich ja Aussagen über die Beschäftigungswirkung der LS und damit auch über das Ausmaß der Mitnehmereffekte ableiten.

Aus Skaleneffekt, Substitutionseffekt und Mitnehmereffekt ergibt sich der Netto-Beschäftigungseffekt von LS als

Anzahl der Subventionsfälle

- Substitutionseffekt 1 (Arbeit gegen Arbeit)
- Mitnehmereffekt
- = Skaleneffekt + Substitutionseffekt 2 (Kapital gegen Arbeit).

Man kann diese grobe Gliederung dadurch verfeinern, daß man ergänzend noch berücksichtigt

- die zeitliche Verlagerung geplanter Beschäftigungsänderungen, die *nach* der Einführung von LS erfolgt, um Subventionen zu erlangen (spezieller Skaleneffekt);
- die Zahl der subventionierten Beschäftigungsverhältnisse, die tatsächlich gar nicht vorhanden oder zumindest nicht subventionsfähig sind (Betrugsfälle);
- die Ankündigungseffekte, die darin bestehen, daß in Erwartung eines LS-Programms subventionsfähige Tatbestände herbeigeführt werden (Änderung der Beschäftigungspläne in sachlicher, räumlicher, zeitlicher Hinsicht. Beispiel: Vorziehen oder Vertagen von geplanten beschäftigungssteigernden Maßnahmen). Es ergeben sich Skalen-, Substitutions-, Mitnehmereffekte, also keine anderen Wirkungsarten als erwähnt; vielmehr stellt „Ankündigung“ nur auf den antizipativen Charakter dieser Reaktionen ab.

III.

Bei der gesamtwirtschaftlichen Analyse von marginalen LS geht es vor allem um die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Gewährung der LS die Beschäftigungsmenge in der Gesamtwirtschaft erhöht.

1. Der Skaleneffekt wurde abgeleitet unter der Annahme einer konstanten Produktnachfragekurve beim subventionierten Unternehmen. Für alle Unternehmen ist diese Annahme nicht zulässig, weil gewährte

LS die Bedingungen verändern, unter denen die Produktnachfragekurven abgeleitet sind (konstante Preise der jeweils übrigen Produkte, konstante Haushaltseinkommen, gegebene Präferenzen). Wenn durch LS die Preise bestimmter Produkte sinken, ändern sich die Bedingungen, unter denen die Nachfragekurven für andere Produkte abgeleitet sind; bei diesen anderen Produkten verlagert sich die Kurve der Produktnachfrage nach links: Nichtsubventionierte Produkte werden seitens der Nachfrager durch subventionierte Produkte ersetzt. Der Mehrnachfrage bei bestimmten Produktgruppen steht also eine Mindernachfrage bei den anderen Produktgruppen gegenüber; für alle Unternehmen zusammengenommen kommt es, global gesehen, nicht zu einem positiven Skaleneffekt⁸. Das wäre nur dann anders, wenn die Haushaltseinkommen insgesamt ansteigen würden; damit ist aber nur dann zu rechnen, wenn die effektive Nachfrage steigt. Zwar könnten die Haushaltseinkommen steigen, wenn die subventionsberechtigten Firmen zunächst mit Mehrbeschäftigung und Mehrproduktion auf das LS-Angebot reagieren und erst später mit Preissenkungen (oder verstärkter Werbung) Nachfrage bei anderen abziehen; das wäre aber so lange nur ein temporärer Vorgang, wie die Ausgabeneigung nicht insgesamt zunimmt. Die Bedingung für einen positiven Skaleneffekt auf der einzelwirtschaftlichen Ebene — steigende monetäre Nachfrage — begegnet uns also auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene wieder.

Zum gleichen Ergebnis führt eine Überlegung, die an der makroökonomischen Ungleichgewichtstheorie anknüpft. LS werden oft gerade dann angeboten, wenn die Unternehmen unausgelastete Kapazitäten haben, also nicht im „Gleichgewicht“ sind: Sie hatten ihre personellen und sachlichen Kapazitäten an den mittelfristig erwarteten Erlös-Kosten-Relationen und damit auch Absatzchancen orientiert; tatsächlich entwickelte sich die Nachfrage schwächer als erwartet, und sie reagieren darauf mit Produktionsdrosselung und zumindest teilweisem Personalabbau. In einer solchen Situation der Keyneschen Arbeitslosigkeit ist es die fehlende Güternachfrage, die die Produktion und damit auch die Beschäftigung beschränkt; ein begrenztes Herabschleusen des Reallohns durch LS ändert an dieser Absatzschranke so lange nichts, wie die gesamtwirtschaftliche Ausgabeneigung nicht zunimmt.

2. Der Einfluß von LS auf effektive Nachfrage und Beschäftigung kann in einer geschlossenen Volkswirtschaft also nur über ein verändertes Ausgabeverhalten von Privaten und/oder Staat erfolgen. Bei der Analyse des Einflusses auf die private Ausgabeneigung sind meines

⁸ Zu den gesamtwirtschaftlichen Skaleneffekten kommt es nur in dem Maße, in dem die mehr produzierten Güter mehr oder weniger arbeitsintensiv sind als die verdrängten Produkte. Das ist zunächst einmal ungewiß.

Erachtens ähnliche Wirkungsketten zu berücksichtigen, wie sie Keynes für den Fall allgemeiner Geldlohnsenkungen berücksichtigt hat:

- Auswirkungen auf die Einkommensverteilung und über diese auf die gesamtwirtschaftliche Konsumneigung. Geht man von der wohl realistischen Annahme aus, daß es auch bei fehlenden Skaleneffekten immerhin Substitutionseffekte gibt und dadurch Beschäftigung und Einkommen von den nichtsubventionierten zu den subventionierten Faktoren umverteilt werden, dann steigt die gesamtwirtschaftliche Konsumneigung, wenn die „Gewinner“ eine höhere marginale Konsumquote haben als die „Verlierer“. Inwieweit das zutrifft, ist im Einzelfall zu prüfen; spürbare Effekte sind aber wohl nicht zu erwarten. Berücksichtigt man auch die Finanzierungsseite, kann es zu deutlicheren Konsumeffekten kommen, wenn die LS von Verdienern hoher Einkommen mitfinanziert werden.
- Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Investitionsneigung. Sie können sich ergeben durch veränderte Renditeerwartungen und/oder über die verbesserte Vermögensposition, die Subventionsempfänger auch im Falle der Mitnehmereffekte haben. Entscheidend dürfte der Einfluß auf die Renditeerwartungen sein; dieser ist nur schwer abzugreifen. Wichtig ist einmal — wie schon erörtert — das Ausmaß, in dem die Lohnkosten auf mittlere Sicht herabgeschleust werden; wichtig ist gerade hier aber auch, inwieweit die Investoren beispielsweise bei einer spürbaren Subventionierung mit gegenläufigen Belastungseffekten rechnen, etwa einer stärkeren Lohnexpansion oder einer größeren Abgabenlast.
- Auswirkungen auf die Güterpreise, über diese auf die Realvermögensbestände (outside money) und über diese auf gesamtwirtschaftliche Liquiditätsneigung, Zins und Investitionen einerseit sowie auf gesamtwirtschaftliche Konsumneigung andererseits. Da es hier um Änderungen des Preisniveaus geht, spielen diese Wirkungen allenfalls bei breit angelegten, einen großen Teil der Beschäftigten umfassenden LS eine Rolle und dann vermutlich auch nur in einem quantitativ unbedeutenden Maße⁹.

Die Wirkungsketten werden im Rahmen der makroökonomischen Theorie behandelt; sie brauchen hier nicht näher erörtert zu werden. Der Unterschied zum Keyneschen Fall der GeldlohnSenkung besteht vor allem darin, daß LS für sich genommen nur die Lohnkosten und nicht automatisch auch die Lohneinkommen und damit die Konsum-

⁹ Das ergibt sich vor allem aus der Beschränkung auf „outside money“, praktisch also auf Zentralbankgeld und Staatstitel. Ausführlicher dazu *Richter / Schlieper / Friedman: Makroökonomik*; 4. Auflage, Berlin — Heidelberg — New York 1981, insbesondere §§ 32, 47.

ausgaben der Arbeitnehmer senken; daraus ergeben sich für den Vorgang der Subventionszahlung eindeutig andere Wirkungsaussagen, nämlich die Vorhersage positiver Beschäftigungseffekte, wenn die LS sowohl für zusätzliche als auch für einen großen Teil der bestehenden Beschäftigung gewährt werden. Für den hier hauptsächlich betrachteten Fall der ausschließlich marginalen LS liegt der springende Punkt freilich darin, daß insbesondere die erste und die dritte der angesprochenen Wirkungsketten erst dann zum Tragen kommt, wenn das Subventionsangebot des Staates von den Arbeitgebern angenommen wird bzw. wenn die Unternehmen auf dieses Angebot mit Preissenkungen reagieren; eben das setzt aber voraus, daß die Produktnachfrage steigt, zumindest eine Steigerung erwartet wird, und darauf wäre in unserem Modellfall nur zu setzen, wenn sich die Renditeerwartungen der Investoren durch die LS deutlich verbesserten — was eben ungewiß ist. Für marginale LS gilt deshalb im wesentlichen der Schluß, den Keynes schon für den Fall allgemeiner Geldlohnsenkungen gezogen hat, daß nämlich in einer Situation unzureichender Güternachfrage die Initialzündung für Mehrproduktion und Mehrbeschäftigung von anderer Seite kommen muß. Ist sie da, können marginale LS als Verstärker wirken. Insofern ist die Forderung von Rehn konsequent, LS als jenen Teil einer beschäftigungspolitischen Doppelstrategie anzusehen, der die betrieblichen Kosten einer zusätzlichen Beschäftigung senkt, der aber komplettiert werden muß durch ein Bündel von Maßnahmen, das die effektive Nachfrage auf das Vollbeschäftigungsniveau bringt und sie auf diesem Niveau hält.

3. In der offenen Volkswirtschaft können marginale LS positive gesamtwirtschaftliche Skaleneffekte haben. Auf den Auslandsmärkten ist die Preiselastizität der Produktnachfrage im allgemeinen genügend groß, um durch Preissenkungen so viel zusätzliche Produktnachfrage an sich zu ziehen, daß der resultierende Umsatzzuwachs den herabgeschleusten Kostenzuwachs übersteigt. Der Mehrnachfrage bei den heimischen Exportgütern steht zwar eine Mindernachfrage bei den ausländischen Gütern gegenüber; das berührt aber zunächst einmal die heimische Produktion nicht. Die Wirkungsweise (nicht: Wirkungsbreite) der LS entspricht der Wirkungsweise einer Senkung des heimischen Lohnkostenniveaus: Die internationale Wettbewerbsposition verbessert sich. Allerdings geht das zu Lasten der ausländischen Produktion und Beschäftigung; die betroffenen Länder können deshalb Retorsionsmaßnahmen ergreifen. Die LS können auch — wie beispielsweise die englischen „temporary employment subsidies“ — als Verstoß gegen das Dumping-Verbot angesehen und deshalb untersagt werden. Immerhin: Soweit ausländische Nachfrage mobilisiert wird, kann im Inland ein expansiver Multiplikatorprozeß in Gang gesetzt werden, der über stei-

gende Importe auch wieder dem Ausland eine zusätzliche Produktnachfrage beschert.

In einer etwas längerfristigen Perspektive wird für die internationale Wettbewerbsfähigkeit wichtig, ob eine LS-induzierte Faktorsubstitution den Produktivitätsfortschritt im Vergleich zum Ausland bremst. Tritt ein derartiges Nachhinken in der Produktivitätsentwicklung ein, gehen die ursprünglich erlangten Vorteile wieder verloren.

IV.

Subventionen müssen finanziert werden, sei es durch Minderausgaben, durch Mehreinnahmen oder durch Schuldenaufnahme der öffentlichen Hand. Von der Finanzierung können Beschäftigungswirkungen ausgehen, die bei der Analyse zu berücksichtigen sind. Häufig wird die Wirkungsanalyse beschränkt auf die Finanzierung der „Nettokosten“ von LS für den Staat; man versteht darunter die Nettobelastung der öffentlichen Haushalte, die dadurch zustande kommt, daß einerseits Subventionen gezahlt werden, also Mehrausgaben anfallen, andererseits durch die Subventionszahlungen die Beschäftigung steigen und die Arbeitslosigkeit sinken kann und dadurch sowohl Mehreinnahmen als auch Minderausgaben entstehen.

1. Es gehört zu den Vorzügen von (marginalen) LS, daß ihre „Nettokosten“ unter bestimmten Voraussetzungen Null sind. Am deutlichsten zeigt sich das bei LS für die Beschäftigung von bisher Arbeitslosen. Die „Kosten“ eines Arbeitslosen für die öffentliche Hand setzen sich beispielsweise in der Bundesrepublik aus folgenden Positionen zusammen:

1. *Ausgaben je Arbeitslosen*
Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe
2. *Einnahmenausfälle je Arbeitslosen*
 - Beiträge zur Sozialversicherung
 - direkte und indirekte Steuern

Soweit LS die Arbeitslosigkeit verringern, fallen diese „Kosten“ weg, d. h. es entstehen gleichsam automatisch Minderausgaben und Mehreinnahmen; die Subventionen finanzieren sich insoweit selbst. Ein zusätzlicher Mittelbedarf tritt nur in dem Maße auf, wie diese Einsparungen hinter den gewährten Subventionen zurückbleiben. Bezeichnen wir den Subventionsbetrag mit LS, die „Kosten“ eines Arbeitslosen mit K und nehmen wir den früher erörterten Netto-Beschäftigungseffekt als Maß für die Effektivität der Subventionen e, dann ist der zusätzliche Mittelbedarf bestimmt als

$$LS - e \cdot K.$$

Die gleichen Überlegungen gelten für den Fall, daß die Subventionen nicht bestehende Arbeitslosigkeit verringern, sondern sonst eintretende Arbeitslosigkeit vermeiden sollen. Zwar entstehen hier im Vergleich zur Vorperiode zusätzliche Ausgaben, ohne daß es gleichzeitig zu Minder ausgaben und Mehreinnahmen kommt; ohne LS hätte man aber wegen der steigenden Arbeitslosenzahl auch zusätzliche Mittel aufbringen müssen, so daß die Frage auch hier nur lauten kann, ob im Vergleich zur Situation ohne LS ein zusätzlicher Mittelbedarf entsteht. Eine Antwort kann immer nur im konkreten Einzelfall gegeben werden, weil die Größe von e und K von nationalen Besonderheiten und davon abhängt, wie ein Subventionsprogramm im Detail konzipiert und vor allem durchgeführt wird. Immerhin: Selbst wenn man bei der betragsmäßigen Schätzung der einzelnen Komponenten von K bestimmte Fehlermarken berücksichtigt, ergeben die Minder ausgaben und Mehreinnahmen zusammen in aller Regel ein nicht unerhebliches Finanzierungspotential; solange der Netto-Beschäftigungseffekt von gewährten LS eine kritische Grenze nicht unterschreitet, reicht dieses Potential aus, um die Subventionen ohne eine zusätzliche Mittelbeschaffung zu finanzieren. Für das bereits erwähnte deutsche Lohnkostenzuschuß-Programm von 1974/75 wurde diese kritische Grenze auf knapp 50 vH geschätzt; allerdings lag der Schätzwert für die tatsächliche Effektivität nur bei 25 vH (vgl. Fußnote 7).

2. Bei breit angelegten LS-Programmen, in die auch bestehende Beschäftigungsverhältnisse einbezogen sind, liegen die Dinge anders. Sie haben zwar in bezug auf die Subventionsgewährung die größere beschäftigungspolitische Durchschlagskraft; für ihre Finanzierung dürften aber die realisierbaren Minder ausgaben und Mehreinnahmen keinesfalls ausreichen. Notwendig wäre dann, andere Ausgaben zu kürzen, durch abgabenpolitische Maßnahmen die Einnahmen zu erhöhen oder ein steigendes Haushaltsdefizit durch zusätzliche Kreditaufnahme zu finanzieren. Jede dieser drei Finanzierungsvarianten hat spezifische Kontraktionswirkungen, die den möglichen expansiven Effekten der Subventionsgewährung entgegenlaufen. Im einzelnen sind die Wirkungsketten und Beschäftigungseffekte sehr davon abhängig, welche Ausgaben gekürzt und welche Ausgaben erhöht werden; normalerweise kann man ja nicht davon ausgehen, daß alle fiskalischen Finanzierungsquellen gleichmäßig genutzt werden. Ähnliches gilt bei der Finanzierung über Kredite bei privaten Banken oder Nichtbanken; neben den globalen Einflüssen auf das Zinsniveau kann es hier zu spezifischen Einflüssen auf die Zinsstruktur kommen. Die Zusammenhänge sind aus der Diskussion um das „crowding out“ bekannt. Auch bei einer Finanzierung mit zusätzlichem Zentralbankgeld treten über die resultieren-

den Preisreaktionen auf Güter- und Faktormärkten Kontraktionseffekte auf, wenn man einmal vom temporären Fall der inflatorischen Geldschöpfung bei gleichzeitiger Geldillusion der Marktteilnehmer absieht.

Auf die entsprechenden Wirkungsanalysen kann hier nicht näher eingegangen werden; sie gehören überwiegend in den Bereich der Finanz- und Geldtheorie. Was im Endergebnis interessiert, ist, wie groß der Netto-Beschäftigungseffekt von LS bei alternativen Finanzierungsmethoden ausfällt; methodisch gesehen entspricht das der Frage nach den differentiellen Ausgaben- bzw. Budgetwirkungen, die im Rahmen der Finanztheorie erörtert wird.

V.

Eine der wichtigsten Fragen ist die nach der relativen Wirksamkeit von LS. Ich beschränke mich hier auf wenige thesenhafte Anmerkungen; sie betreffen insbesondere den Vergleich mit der Lohnpolitik.

1. Zunächst zur Wirksamkeit in bezug auf das Beschäftigungsniveau. Es ist zweckmäßig, hier nach Ursachen der Arbeitslosigkeit zu differenzieren: Bei *Keynesscher Arbeitslosigkeit*, also in einer Situation zu geringer und möglicherweise noch rückläufiger Produktnachfrage, sind (marginale) LS als beschäftigungspolitisches Mittel weniger tauglich als andere Mittel, die direkter bei der fehlenden Güternachfrage ansetzen; es gelten hier ähnliche Überlegungen, wie sie Keynes für den Fall allgemeiner Geldlohnsenkungen angestellt hat. Bei *klassischer Arbeitslosigkeit*, also einer Arbeitslosigkeit infolge zu hohen Reallohnneiveaus, ist das Herabschleusen von Lohnkosten grundsätzlich ein taugliches Mittel, um mehr Beschäftigung zu erreichen. Noch tauglicher wären aber entsprechende lohnpolitische Korrekturen, weil diese unmittelbar an der Ursache der Arbeitslosigkeit ansetzen und nicht, wie die Subventionen, den Charakter einer Neutralisierungspolitik haben. Bei Arbeitslosigkeit wegen eines *wechstumsbedingten Wandels* in der Produktionsstruktur — schrumpfende Branchen mit Leerkapazitäten, gleichzeitige Suche nach profitablen Produkt- und Prozeßalternativen — können LS den notwendigen Strukturwandel fördern, soweit sie mit mobilitätsfördernden Maßnahmen verbunden sind, insbesondere Maßnahmen der beruflichen Qualifizierung. Sie können den notwendigen Wandel aber auch verzögern, wenn sie, wie praktisch wohl oft, nur vorhandene Arbeitsplätze erhalten und so den Charakter von Erhaltungssubventionen annehmen¹⁰. Auch hier stellt sich die Frage, ob

¹⁰ Das britische Temporary Employment Subsidy Program ist dafür ein gutes Beispiel. Dazu und zum Verhältnis von britischer Finanzpolitik und Lohnpolitik allgemein vgl. Ernst Moritz Lipp: Finanzpolitik und Lohnpolitik. Akteure zwischen Konflikt und Kooperation; (Diss.) Köln 1980.

eine marktorientierte Lohnanpassung in den betroffenen Branchen nicht der wirksamere Weg zum Beschäftigungsziel ist. Bei diagnostischer Unsicherheit über die Ursachen einer bestehenden Arbeitslosigkeit scheint eine kombinierte Politik der staatlichen Nachfragegestützung und der Lohnzurückhaltung aus den genannten Gründen einer Politik der Lohnsubventionierung beschäftigungspolitisch überlegen zu sein.

2. Die Beschäftigungsstruktur läßt sich mit (marginalen) LS wirklicher beeinflussen als das Beschäftigungsniveau, weil die Substitutionseffekte hier positiv zu Buche schlagen können. Fraglich bleibt, ob entsprechende Korrekturen der Lohnstruktur nicht noch wirksamer wären. Eine Antwort muß sowohl die Allokationsfunktionen als auch die Distributionsfunktion von Lohndifferenzen beachten.

Zunächst: Wer LS als geeignetes Mittel ansieht, um die Beschäftigung zu erhöhen, nimmt zwei Dinge für gegeben: Erstens setzt er auf die klassische bzw. neoklassische Theorie der Arbeitsnachfrage, nach der das Beschäftigungsvolumen bei gegebener Produktnachfrage vom Reallohn bzw., unter Einschluß des Produktivitätsfortschritts, von den realen Lohnkosten abhängt; zweitens geht er von der Diagnose aus, daß die realen Lohnkosten für die zu begünstigenden Arbeitnehmer zu hoch sind, also insoweit klassische Arbeitslosigkeit herrscht — sonst ist es ja nicht erfolgversprechend, diese Lohnkosten herabzuschleusen. Ursachentherapie kann deshalb nur eine relative Senkung der realen Lohnkosten bei diesen Personengruppen sein dadurch, daß niedrigere Geldlohnsteigerungen oder gar Geldlohnsenkungen vereinbart werden. Das entspricht der Forderung nach einer knappheitsgerechten Entlohnungsstruktur¹¹.

Aber: Gegen eine generelle Überlegenheit dieser lohnpolitischen Therapievariante läßt sich einwenden, daß eine Anpassung der Lohnstruktur an die jeweiligen Knaptheitsverhältnisse auf Teilarbeitsmärkten interpersonelle Einkommensdifferenzen erfordert kann, die von Arbeitnehmern und Gewerkschaften nicht akzeptiert werden und deshalb nicht realisierbar sind. Löhne sind ja nicht nur Kosten für die Arbeitgeber, sondern immer zugleich auch Einkommen für die Arbeitnehmer, und die Frage nach der richtigen Lohnstruktur ist deshalb immer auch eine Frage nach der im jeweiligen Raum und in der jeweiligen Zeit als gerecht empfundenen Lohnstruktur. Man darf diesen Einwand freilich nicht überstrapazieren; denn wer wegen zu hoher Lohnkosten gar keine

¹¹ Vgl. dazu beispielsweise Rüdiger Soltwedel: Rückwirkungen sozialpolitischer Maßnahmen der Tarifpartner und des Staates zugunsten bestimmter Erwerbsgruppen auf den Arbeitsmarkt; Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Kiel im Oktober 1980. Unberührt davon bleiben andere mögliche Ursachen von Arbeitslosigkeit.

Arbeit findet, dessen Lohneinkommen ist Null, und das läuft für ihn auf eine extreme Lohndifferenzierung hinaus; was eine gerechte Lohnstruktur ist, muß deshalb auch an der zugehörigen Verteilung der Beschäftigungschancen abgelesen werden. Für wichtiger halte ich folgendes Problem: Soweit sich Arbeitsanbieter und Arbeitsnachfrager bei ihren Allokationsentscheidungen an der Lohnstruktur orientieren, handelt es sich in aller Regel nicht um kurzfristige, sondern um mittelfristige bis langfristige Entscheidungen. Die knappheitsgerechte Lohnstruktur müßte deshalb von den zukünftigen Knappheitsverhältnissen auf den Teilarbeitsmärkten bestimmt sein. Die sind aber nicht bekannt. Das hat unter anderem zwei Konsequenzen: Erstens orientiert man sich an der heutigen Lohnstruktur; sollen die Erwartungen nicht enttäuscht werden, muß die Lohnstruktur dann im Zeitablauf ziemlich stabil sein. Wenn man nicht oder wenig über die künftige marktgerechte Lohnstruktur weiß, erhalten zweitens die Gesichtspunkte der gerechten Lohnsatzstruktur automatisch ein größeres Gewicht; bekanntlich entsprechen sie oft der Forderung nach einer leistungsgerechten Entlohnung, wobei Leistung in den erfahrbaren Kategorien der Arbeits- und Arbeitsplatzbewertung gemessen wird, teilweise auch der Forderung nach einem Festhalten an überkommenen Lohndifferenzen. Beides führt im Ergebnis wieder dazu, daß eine einmal gebildete Lohnstruktur eine starke Beharrungstendenz aufweist.

Hier wird ein vergleichsweiser Vorteil von LS sichtbar: Man kann mit ihnen die Beschäftigungskosten differenzierter und flexibler beeinflussen als mit Änderungen der Lohnstruktur; denn LS verändern unmittelbar nur die Struktur der Lohnkosten und nicht auch die Struktur der Lohneinkommen. Dazu ein Beispiel: Für die Beschäftigung arbeitsloser Arbeitnehmer im Alter von 45 Jahren und mehr wird eine (marginale) LS in Höhe von 50 vH des Tariflohns gezahlt; dadurch werden zwar die Lohnkosten für die zusätzlich beschäftigten Arbeitnehmer gesenkt, diese erhalten aber den gleichen Lohn wie die bereits beschäftigten Arbeitnehmer gleichen Alters, gleicher Qualifikation etc., d. h. sie werden in die gleiche Lohngruppe eingestuft. Würde für dieselbe Problemgruppe anstelle der LS nur der halbe Tariflohn gezahlt, liefe das kostenmäßig für die Arbeitgeber auf dasselbe hinaus; die zusätzlich beschäftigten Arbeitnehmer hätten aber nur noch das halbe Lohneinkommen, d. h. sie würden viel niedriger eingestuft als vergleichbare Arbeitnehmer, die bereits beschäftigt sind. Im Interesse des Arbeitsfriedens würde das weder von Arbeitnehmern noch von Arbeitgebern akzeptiert werden¹².

¹² Zur theoretischen und empirischen Begründung des hohen Gewichts, das den Verteilungsaspekten bei der Lohnstruktur zukommt, vgl. die Untersuchung von Julius R. Blum: Von der Tarif- zur Effektivlohnstruktur. Eine

3. Trotz des Vorteils der differenzierten und flexiblen Einsatzmöglichkeit gibt es Gründe, das Instrument der (marginalen) LS eher vorsichtig einzusetzen. Erstens gilt das Argument der Ungewißheit über die künftige marktgerechte Lohnstruktur auch für die Subventionspolitik; denn diese beeinflußt direkt die Lohnkostenstruktur (und erlaubt damit indirekt wohl auch eine andere Lohnstruktur), und ob die damit gegebenen Einflüsse auf die Struktur der Arbeitsnachfrage (und indirekt auch des Arbeitsangebots) den künftigen Marktausgleich erleichtern oder erschweren, ist zumindest eine offene Frage. Zweitens und damit zusammenhängend führt das Entkoppeln von Kostenaspekt und Einkommensaspekt des Lohns dazu, daß die Verdienstchancen des einzelnen Arbeitnehmers unabhängiger werden von dem, was die Nachfrager auf den Gütermärkten für das von ihm hergestellte Produkt bezahlen wollen; damit wird die für Marktwirtschaften typische Abhängigkeit der Faktorallokation von der Entwicklung auf den Gütermärkten gelockert. Das wird — drittens — vor allem dann zum Problem, wenn die LS-Politik, indem sie die negativen Beschäftigungswirkungen von lohnpolitischen Vorgaben kompensiert, das Verhalten der lohnpolitischen Instanzen bestärkt, das zu den korrigierten Lohnkosten geführt hat; wir haben dann positive Rückkopplungen, die den Bedarf an LS vergrößern. Das gilt sowohl für die Lohnstruktur als auch für das Lohnniveau. Rehn mißt diesem Fall wenig praktische Bedeutung bei; er hält für wahrscheinlicher, daß Gewerkschaften gerade dadurch zu einer vollbeschäftigungskonformen Lohnpolitik veranlaßt werden, daß der Staat die lohnpolitisch angestrebte Verbesserung der Einkommenschancen bestimmter Arbeitnehmergruppen durch einen breiten Fächer von LS beschäftigungspolitisch absichert. Vermutlich ist diese Einschätzung geprägt von den besonderen institutionell-organisatorischen Merkmalen von Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik in Schweden¹³.

theoretische und empirische Analyse zum Einfluß der Gewerkschaften auf die vertikale und horizontale Lohnstruktur, (Diss.), Saarbrücken 1981; erscheint demnächst.

¹³ Zum Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und Lohnpolitik in Schweden vgl. Rudolf Meidner: Begriff, Ziel und Rahmenbedingungen des schwedischen Modells einer selektiven Arbeitsmarktpolitik; Internationales Institut für Management und Verwaltung im Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), IIM/80—4, März 1980; derselbe: Zur Problematik einer nationalen Lohnpolitik: Grenzen lohnpolitischer Nivellierungsbestrebungen in Schweden; IIM/dp 80—14, Februar 1980.

Ausgewählte Literatur

- Aislabie, C. J.: Temporary Employment Subsidies in Industrialized Market Economies; in: International Labour Review, 119 (1980), p. 755—772.*
- Baily, M. / Tobin, J.: Macroeconomic Effects of Selective Public Employment and Wage Subsidies; in: Brookings Papers on Economic Activity (1977), p. 511—541.*
- Burton, J.: Employment Subsidies — the Cases for and against; in: National Westminster Bank Review (Febr. 1977).*
- Chiplin, B. / Sloane, P.: An Analysis of the Effectiveness of Manpower Policies and Related Measures in Curbing Unemployment in Britain and Sweden; in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 102 (1979), p. 715 to 736.*
- Hackmann, J. / Keiter, H.: Lohnkostenzuschüsse aus dem „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ vom 12. 12. 1974 in theoretischer Sicht; in: Finanzarchiv, 34 (1975—76), p. 329.*
- Kaldor, N.: Wage Subsidies as a Remedy for Unemployment; in: Journal of Political Economy, 44 (1936), p. 721—742.*
- Kesselmann, J. / Williamson, S. / Berndt, E.: Tax Credits for Employment Rather than Investment; in: American Economic Review, 67 (1977), p. 339 to 349.*
- Kopits, G.: Wage Subsidies and Employment: The French Experience; in: IMF Staff Papers, 25 (1978), p. 494.*
- Layard, P. / Nickel, S.: The Case for Subsidizing Extra Jobs; in: Economic Journal, 90 (1980), p. 51.*
- Pigou, A. C.: The Theory of Unemployment; New Impression, London 1968.*
- Rehn, G.: Mit Expansionskostensenkung gegen die Stagflation; MittAB 4/1980, S. 543—551.*
- Schmid, G.: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik; Atheneum-Verlag, Königstein/Taunus 1980, insbesondere Teil III: Zur Theorie und Empirie von Lohnsubventionen.*
- Schmid, G. / Peters, A.: Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen; Zwischenbericht im Rahmen der Begleitforschung, o. J.*
- Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.): Beiträge des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung, IIM/dp 77—111, 1977 (G. Schmid); IIM/dp 79—50, 1979 (A. Calame); IIM/dp 79—55, 1979 (G. Schmid, K. Semlinger); IIM/dp 90—19, 1980 (O. Hübler); IIM/80—1, 1980 (A. Calame).*

Arbeitslosenunterstützung: Ungewollte Überzahlungen und Verteilungswirkungen

Von *Horst Hanusch* und *Klaus Norbert Münch**, Augsburg

A. Aufriss des Problems und Gang der Untersuchung

Der anhaltende Konjunkturabschwung in der Bundesrepublik hat alle öffentlichen Haushalte in Bedrängnis gebracht. Überlegungen zu Sparmaßnahmen werden, wie in anderen Bereichen des öffentlichen Sektors, auch für die Arbeitslosenunterstützung angestellt. Verschiedene Vorschläge, vor allem Anregungen aus der Wissenschaft¹, zum Teil schon vor Jahren gegeben, diskutiert man zur Zeit auch im politischen Tagesgeschehen recht intensiv.

Den Ausgangspunkt für mögliche Reformmaßnahmen bilden vor allem folgende zwei Grundüberlegungen: Zum einen wird erörtert, ob die Unterstützungszahlungen, wie sie heute vom Gesetzgeber vorgegeben sind, nicht reduziert werden sollten. Zum anderen beginnt man verstärkt in unserem Lande darüber nachzudenken, ob die Lohnersatzleistungen tatsächlich nur in der Höhe anfallen, wie sie der Gesetzgeber vorsieht, oder ob nicht ungewollte, von der öffentlichen Hand nicht beabsichtigte Überzahlungen auftreten². Die Diskussion spricht in diesem Zusammenhang auch, etwas überspitzt, von möglichen Mitnahmeeffekten im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung. So heftig diese Auseinandersetzung, vor allem in den Medien und in den Parteien, ge-

* Für die tatkräftige Mithilfe bei den Berechnungen und anregende Diskussionen bei der Abfassung des Beitrages danken wir herzlich Peter Biene und Wolfgang Länger sowie, nicht zuletzt, Martin Koller.

¹ Christopher Green (1967); Income Transfer Programs: How They Tax the Poor (1972); Martin S. Feldstein (1972, 1973, 1974, 1975 a); Robert J. Gordon (1973); Raymond Munts und Irvine Garfinkel (1974); Dennis Malki und Zane A. Spindler (1975); Herbert G. Grubel, Dennis Malki und Shelly Sax (1975); Franz Egle und Werner Karr (1978); Edgar K. Browning und Jacqueline H. Browning (1979); Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V. (1981); Bernd Fritzsche und Hans Dietrich von Loeffelholz (1981).

² Bernd Fritzsche und Hans Dietrich von Loeffelholz (1981); Das Jahresnettoeinkommen von Arbeitslosen bei Berücksichtigung des Lohnsteuerjahresausgleichs und der Dauer der Arbeitslosigkeit (1981); siehe auch Martin S. Feldstein (1974).

führt wird, so wenig empirische Untersuchungen liegen bisher dazu vor. Es gibt im Grunde nur einige wenige modellhafte Versuche, die ungewünschten Einkommenswirkungen aufzuzeigen, wobei an mehr oder weniger typischen Einzelfällen diskutiert, auf die konkrete Struktur der Gruppe der Arbeitslosen in bezug auf Arbeitsentgelt, Familienstand und Dauer des Leistungsempfangs aber nicht näher eingegangen wird³.

Der vorliegende Beitrag ist in diesem Problemkreis der potentiellen Mitnahmeeffekte angesiedelt. Er hat sich dabei zwei Ziele gesetzt:

- (1) Zum einen will er nicht nur modellhaft, sondern, zum ersten Mal für die Bundesrepublik, auch anhand empirischer Daten für je einen Stichtag in den Jahren 1980 und 1981 die ungewollten Überzahlungen im Rahmen der Arbeitslosenunterstützung berechnen. Er wird sich dabei allerdings auf den Bereich des Arbeitslosengeldes beschränken, da hierfür bereits entsprechendes Zahlenmaterial vorliegt. Dieser Bereich umfaßt immerhin rund 37 % des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit⁴.

Als Rahmen und Referenzmaß für die Berechnung des Umfangs der Überzahlungen und damit der möglichen Einsparungen und der Entlastung im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit dient der in § 111 Abs. 1 Arbeitsförderungsgesetz vom Gesetzgeber als Zielgröße vorgegebene Erstattungssatz von „68 vom Hundert des um die gesetzlichen Abzüge, die bei Arbeitnehmern gewöhnlich anfallen, verminderten Arbeitsentgelts“.

- (2) Zum anderen will der Beitrag, darüber hinausgehend, die Einkommensverteilungssituation unter den Arbeitslosengeldempfängern jeweils zu einem bestimmten Zeitpunkt in den Jahren 1980 und 1981 aufzeigen und die redistributiven Wirkungen des Arbeitslosengeldes innerhalb dieses Personenkreises untersuchen.

Die Gesamtuntersuchung wäre in dieser Form nicht möglich gewesen, wenn das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung nicht freundlicherweise zwei bereits veröffentlichte Datensätze⁵ in detaillierter Form zur Verfügung gestellt hätte, aus denen die, für die empirischen Berechnungen notwendigen Informationen entnommen werden konnten.

³ Bernd Fritzsche und Hans Dietrich von Loeffelholz (1981); Das Jahreseinkommen von Arbeitslosen bei Berücksichtigung des Lohnsteuerjahresausgleichs und der Dauer der Arbeitslosigkeit (1981).

⁴ Berechnet nach Arbeitsstatistik 1980 — Jahressahlen, S. 276.

⁵ Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 28, 1980, S. 1749 und 29, 1981, S. 1209.

Der Hauptansatz dieser Untersuchung unterscheidet sich dabei nicht grundlegend von denjenigen in Untersuchungen anderer Länder⁶ und den Modellüberlegungen, die für die Bundesrepublik bereits vorliegen⁷. Der Hauptgrund für mögliche Überzahlungen liegt in dem Umstand, daß bei der Bemessungsgrundlage des Arbeitslosengeldes — im allgemeinen dem Arbeitsengelt während der letzten 20 Tage vor der Arbeitslosigkeit — die Progression der Einkommensteuer unbeachtet bleibt:

Ein während der Zeit der Arbeitslosigkeit durch Erwerbstätigkeit erzielbares zusätzliches Nettoeinkommen wäre geringer als das sich für einen gleich langen Zeitraum im Jahresschnitt ergebende Nettoeinkommen. Gerade an dieser höheren Durchschnittsgröße orientierten sich bislang jedoch die Erstattungsbeträge des Arbeitsförderungsgesetzes.

Da das Arbeitslosengeld steuerfrei gewährt wird, ergibt sich zusätzlich bei der während der Zeit der Beschäftigung im Abzugsverfahren erhobenen Lohnsteuer eine Überzahlung, die, im Wege des Lohnsteuerjahresausgleichs beziehungsweise im Einkommensteuerveranlagungsverfahren, im nachhinein zu einer Erhöhung des durch Erwerbstätigkeit erzielten Nettoeinkommens führt.

Hinzu kommen ähnliche Vorteile bei der Sozialversicherung und bei der Kirchensteuer⁸.

B. Beispiele für ungewollte Überzahlungen beim Arbeitslosengeld

Während der Gesetzgeber nach § 111 Abs. 1 Arbeitsförderungsgesetz für die Zeit der Arbeitslosigkeit eine Unterstützung in Höhe von 68 % des ausgefallenen Nettoarbeitsentgelts vorsieht, können, infolge der vorgeschriebenen Berechnungsmodalitäten, die in der Realität gewährten Lohnersatzleistungen deutlich höher ausfallen. Dies dürfte sogar der Regelfall sein, wie die folgenden Rechenbeispiele verdeutlichen:

⁶ Martin S. Feldstein (1974); Herbert G. Grubel, Dennis Malki und Shelley Sax (1975); Dennis Malki und Zane A. Spindler (1975).

⁷ Bernd Fritzsche und Hans Dietrich von Loeffelholz (1981).

⁸ Die Zahlung der Kirchensteuer beruht zwar auf freiwilliger Mitgliedschaft, sie in die Betrachtungen mit einzubeziehen erscheint ökonomisch gleichwohl sinnvoll, nachdem die meisten Bürger einer der beiden großen Religionsgemeinschaften angehören und sie sich somit im Falle der Arbeitslosigkeit tatsächlich diese Abgabe ersparen, ohne an Mitgliedschaftsrechten einzubüßen.

I. Beispiel 1

Ein verheirateter kinderloser Arbeitnehmer in Lohnsteuerklasse V mit monatlich 1750 DM Bruttolohn ist im Kalenderjahr 1980 drei Monate arbeitslos und bezieht in diesem Zeitraum Arbeitslosengeld. Sein Ehegatte, von Arbeitslosigkeit nicht betroffen, verdient monatlich 3750 DM brutto. Während man aus den Spalten 1 und 2 der Übersicht 1 entnehmen kann, welches Jahreseinkommen (Zeile 12 bzw. 18) diesem Ehepaar verbleiben würde, wenn der geringer verdienende Ehegatte nicht von Arbeitslosigkeit betroffen wäre, ist aus den Spalten 3 und 4 die Einkommenssituation bei dessen dreimonatiger Arbeitslosigkeit zu ersehen⁹.

Durch die Arbeitslosigkeit reduziert sich das Jahresnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit um 2392 DM (Zeile 13). Davon werden durch das Arbeitslosengeld 1981 DM ersetzt (Zeile 15)¹⁰. Dies entspricht einer effektiven Erstattungsrate von 82,8 % (Zeile 17). Würden stattdessen, wie vom Gesetzgeber vorgesehen, nur 68 % gewährt, so ergäbe sich lediglich

⁹ Die in den Spalten 1 und 3 ausgewiesenen Beiträge zur Sozial- und Krankenversicherung sind unter Berücksichtigung der für 1980 (bzw. 1981) geltenden Beitragssätze und Bemessungsgrenzen berechnet und im einkommensteuerrechtlich absetzbaren Umfang (§ 10 (8) bzw. 10 c (13) und (5) EStG) in der Hilfsrechnung der Spalte 2 bzw. 4 veranschlagt.

Bei der Kirchensteuer (Zeile 4) sind 8 % der sich aus der monatlichen Lohnsteuertabelle ergebenden Lohnsteuer zugrunde gelegt, bei der Kirchensteuer-rückrstattung (Zeile 11) die Differenz von 8 % aus der Jahreseinkommensteuerschuld (Zeile 10) und der durch den Arbeitgeber im Jahr über einbehaltenden und abgeführten Kirchensteuer (Zeile 4).

Nicht berücksichtigt wird in der Rechnung die eventuelle Einbuße eines 13. Gehalts — wovon das DIW in einer neueren Modellrechnung (Einkommenseinbußen bei Arbeitslosigkeit, in: DIW-Wochenbericht, 48, 1981, generell ausgeht — und zwar aus einer Reihe von Gründen:

- Nicht alle Arbeitnehmer kommen in den Genuss eines „Weihnachtsgeldes“. Nach Auskünften des DGB kennt man in Betrieben von weniger als 100 Beschäftigten eine solche Gratifikation noch kaum. Da mehr als die Hälfte der abhängig Beschäftigten im nichtöffentlichen Sektor jedoch in Unternehmen dieser Größenordnung arbeitet, kann zumindest bei ihnen im Falle der Arbeitslosigkeit auch kein „Weihnachtsgeld“ verloren gehen.
- Diese Treuezuwendung beläuft sich bei weitem nicht in allen Fällen auf ein vollständiges Monatsgehalt. Zum Teil wird auch nur ein Bruchteil eines Monatsbezuges gezahlt. Angestellte erhalten ein Weihnachtsgeld zudem häufiger als Arbeiter. Unter den Arbeitslosen befinden sich aber verstärkt Arbeiter. Eine eventuelle Einbuße wäre dann aber auch entsprechend geringer zu veranschlagen.
- Auch von denjenigen, die eine solche Zuwendung erhalten, müssen im Falle der Arbeitslosigkeit nicht alle darauf verzichten, zumindest nicht völlig. So ist es vielfach z. B. entscheidend, ob der Betroffene zu Anfang oder zu Ende des Jahres arbeitslos ist.

¹⁰ Das zu gewährende Arbeitslosengeld ist für die Modellrechnungen der Jahre 1980 und 1981 aus den Leistungstabellen der AFG-Leistungsverordnung 1980 bzw. 1981, Anlage 4, entnommen. Es wird dort in Abhängigkeit vom vorherigen wöchentlichen Bruttoarbeitsentgelt nach den verschiedenen Leistungsgruppen ausgewiesen.

Übersicht 1:

Beispiel 1 für ungewollte Überzahlungen beim Arbeitslosengeld

Bruttoeinkommen des Empfängers von ALG monatl. 1.750 DM, Lohnst.-Kl. V;

Bruttoeinkommen des Ehegatten monatl. 3.750 DM, Lohnst.-Kl. III; 0 Kinder

1980		Beide Eheg. ununterbr. erwerbstätig (12 Mon.)		Eheg. ununterbr. erwerbs- tätig; ALG-Empf. 9 Mon. erwerbst. u. 3 Mon. Empf. von ALG	
		Ermittl. d. Nettoeink.	Ermittl. d. Steuersch.	Ermittl. d. Nettoeink.	Ermittl. d. Steuersch.
(1)	Jahresbruttoeinkommen a. Erwerbstätigkeit	(1) 66.000	(2) 66.000	(3) 60.750	(4) 60.750
(2)	./. Renten- u. AL-Vers.	6.930	} 6.300	6.379	} 6.300
(3)	./. Krankenversicherung	3.234		2.945	
(4)	./. Kirchenst. (a.Basis LSt.-Tab.)	968	968	855	855
(5)	Zwischensumme	54.868	58.732	50.571	53.595
	./. Steuerabzugsbeträge				
(6)	- Arbeitn.Freib., Weih.Freib., Tariff- freibetrag		3.180		3.180
(7)	- Haushaltssreibetrag		-		-
(8)	- Werbg.kost.pauschb.		1.128		1.128
(9)	zu versteuernd. Einkommen		54.424		49.287
(10)	./. Einkommensteuer	11.272	11.272	10.404	10.404
(11)	+ Kirchensteuererstattung	./. 14	42.582	23	
(12)	Jahresnettoeinkommen a. Erwerbstätigkeit			40.190	
(13)	Diff. d. Jahresnettoeink. bei ununterbr. Erwerbst. u. bei Arbeitslosigkeit		2.392		
(14)	(Diff. je Mon.d. Arbeitsl.)		(797)		
(15)	ALG f.d.Zt.d.Arbeitslos.			1.981	
(16)	(ALG je Mon.d.Arbeitsl.)			(660)	
(17)	effek. Rate d. Eink.erst. w.d.Zt.d. Arbeitslosigk.			82,8%	
(18)	Jahresnettoeinkommen	42.582		42.171	
(19)	Deckungsrate d. Jahres- nettoeinkommens			99,0%	
(20)	Überzahlung b. ALG (ALG ./. 68% d.Diff.der Jahres- nettoeink. a. Erwerbst.)			354	
(21)	zusätzl. Einsp.b.Reduzier. d. ALG auf 63%			120	

ein Arbeitslosengeld in Höhe von 1627 DM. Das tatsächlich bewilligte Arbeitslosengeld in Höhe von 1981 DM (Zeile 15) enthält insofern eine Überzahlung von 354 DM (Zeile 20).

Durch Vergleich der jeweiligen Jahresnettoeinkommenspositionen (Zeile 18), läßt sich der effektive Einkommensverlust im Falle einer vierteljährigen Arbeitslosigkeit des geringer verdienenden Ehegatten feststellen. Er beträgt 411 DM, das heißt mit Hilfe des Arbeitslosengeldes kann das bei ununterbrochener Erwerbstätigkeit erzielbare Jahresnettoeinkommen zu 99 % gesichert werden (Zeile 19).

II. Weitere Beispiele

Um zu illustrieren, daß, zum einen, überhöhte Erstattungen beim Arbeitslosengeld auch bei anderen Fällen mittleren Einkommens eher die Regel denn die Ausnahme sind und, zum anderen, der überhöhte Erstattungssatz mit steigendem Einkommen sogar noch zunimmt, sind zwei weitere Übersichten beigegeben. Es zeigt sich, daß sogar Fälle auftreten können, bei denen das Arbeitslosengeld das ausgefallene Nettoeinkommen übersteigt. Auf eine ausführliche Darstellung zusätzlicher Beispiele wird verzichtet¹¹.

C. Das Volumen der Überzahlungen

Um das Volumen der Überzahlungen beim Arbeitslosengeld schätzen zu können, ist es über Modellrechnungen hinaus erforderlich, die in der Arbeitsstatistik nach dem jeweiligen Wochenarbeitsentgelt ausgewiesenen Empfänger von Arbeitslosengeld¹² zusätzlich nach den verschiedenen Leistungsgruppen und dem Familienstand aufzulisten. Mit den vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit zur Verfügung gestellten Datensätzen war dies möglich. Rechnet man die Wochenlöhne auf Monatswerte um, reduziert man die Einkommensklassen durch entsprechende Verknüpfungen auf 11 für das Jahr 1980 bzw. 12 für 1981, berücksichtigt man bei den Fallzahlen die höheren Jahresschnittswerte¹³, bereinigt man um die Empfän-

¹¹ Insgesamt wurden für die beiden Jahre 1980 und 1981 300 Beispiele gerechnet, differenziert nach Familienstand, Kinderzahl, unterschiedlicher Empfangsdauer von Arbeitslosengeld (1 bis 6 Monate im Kalenderjahr) und verschieden hohen Bruttoeinkommen. Diese Unterlagen sind auf Anfrage erhältlich.

¹² Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 28, 1980, S. 1749 und 29, 1981, S. 1209.

¹³ Arbeitsstatistik 1980 — Jahressahlen, S. 261 und 263 sowie Bundesarbeitsblatt 11/1981, S. 145 und Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 29, 1982, S. 1346.

Übersicht 2:

Beispiel 2 für ungewollte Überzahlungen beim Arbeitslosengeld

Bruttoeinkommen des Empfängers von ALG monatl. 2.750 DM, Lohnst.-Kl. IV;

Bruttoeinkommen des Ehegatten monatl. 2.750 DM, Lohnst.-Kl.IV; 0 Kinder

1980		Beide Eheg. ununterbr. erwerbstätig (12 Mon.)		Eheg. ununterbr. erwerbs- tätig; ALG-Empf. 9 Mon. erwerbst. u. 3 Mon. Empf. von ALG	
		Ermittl. d. Nettoeink.	Ermittl. d. Steuersch.	Ermittl. d. Nettoeink.	Ermittl. d. Steuersch.
(1)	Jahresbruttoeinkommen a. Erwerbstätigkeit	(1) 66.000	(2) 66.000	(3) 57.750	(4) 57.750
(2)	./. Renten- u. AL-Vers.	6.930	6.300	6.064	6.300
(3)	./. Krankenversicherung	3.630		3.176	
(4)	./. Kirchenst. (a. Basis LSt.-Tab.)	1.033	1.033	903	903
(5)	Zwischensumme	54.407	58.667	47.607	50.547
	./. Steuerabzugsbeträge		3.180		3.180
(6)	- Arbeitn.Freibetr., Weih.Freib., Tarif- freibetrag				
(7)	- Haushaltsfreibetrag		-		-
(8)	- Werbg.kost.pausch.		1.128		1.128
(9)	zu versteuernd. Einkommen		54.359		46.239
(10)	./. Einkommensteuer	12.226	12.226	9.366	9.366
(11)	+ Kirchensteuererstattung	55		154	
(12)	Jahresnettoeinkommen a. Erwerbstätigkeit	42.236	38.395		
(13)	Diff. d. Jahresnettoeink. bei ununterbr. Erwerbst. u. bei Arbeitslosigkeit		3.841		
(14)	(Diff. je Mon. d. Arbeitsl)		(1.290)		
(15)	ALG f.d.Zt. d. Arbeitslos.			3.557	
(16)	(ALG je Mon.d. Arbeitsl.)			(1.186)	
(17)	effek. Rate d. Eink.erst. w.d.Zt.d. Arbeitslosik.		92,6%		
(18)	Jahresnettoeinkommen	42.236	41.952		
(19)	Deckungsrate d. Jahres- nettoeinkommens		99,3%		
(20)	Überzahlg. b. ALG (ALG ./. 68% d.Diff. der Jahres- nettoeink. a. Erwerbst.)			945	
(21)	zusätzl. Einsp. b. Reduzier. d. ALG auf 63%			192	

Übersicht 3:

Beispiel 3 für ungewollte Überzahlungen beim Arbeitslosengeld

Bruttoeinkommen des Empfängers von ALG monatl. 4.100 DM, Lohnst:Kl. III;
 Bruttoeinkommen des Ehegatten monatl. 2.400 DM, Lohnst:Kl. V; 0 Kinder

1980		Beide Eheg. ununterbr. erwerbstätig (12 Mon.)		Eheg. ununterbr. erwerbs- tätig; ALG-Empf. 9 Mon. erwerbst. u. 3 Mon. Empf. von ALG	
		Ermittl. d. Nettoeink.	Ermittl. d. Steuersch.	Ermittl. d. Nettoeink.	Ermittl. d. Steuersch.
(1)	Jahresbruttoeinkommen a. Erwerbstätigkeit	(1)	(2)	(3)	(4)
		78.000	78.000	65.700	65.700
(2)	./. Renten- u. AL-Vers.	8.190		6.899	
(3)	./. Krankenversicherung	3.663	6.300	3.143	6.300
(4)	./. Kirchenst. (a.Basis LSt.-Tab.)	1.437	1.437	1.286	1.286
(5)	Zwischensumme	64.710	70.263	54.372	58.114
	./. Steuerabzugsbeträge				
(6)	- Arbeitn.Freib., Weih.Frei., Tarif- freibetrag		3.180		3.180
(7)	- Haushaltsfreibetrag		-		-
(8)	- Werbg.kost.pauschb.		1.128		1.128
(9)	zu versteuernd. Einkommen		65.955		53.806
(10)	./. Einkommensteuer	16.880	16.880	12.024	12.024
(11)	+ Kirchensteuererstattung	87		324	
(12)	Jahresnettoeinkommen a. Erwerbstätigkeit	47.917		42.672	
(13)	Diff. d. Jahresnettoeink. bei ununterbr. Erwerbst. u. bei Arbeitslosigkeit		5.245		
(14)	(Diff. je Mon. d. Arbeitsl)		(1.748)		
(15)	ALG f.d.Zt.d. Arbeitslos.			5.764	
(16)	(ALG je Mon.d.Arbeitsl.)			(1.921)	
(17)	effek.Rate d.Eink.erst. w.d.Zt.d. Arbeitslosigk.			109,9%	
(18)	Jahresnettoeinkommen	47.917		48.436	
(19)	Deckungsrate d. Jahres- nettoeinkommens			101,1%	
(20)	Überzahlung b. ALG (ALG ./. 68% d.Diff. der Jahres- nettoeink. d. Erwerbst.)			2.197	
(21)	zusätzl. Einsp. b. Reduzier. d. ALG auf 63%			262	

Tabelle 1 a: Empfänger von Arbeitslosengeld (ohne Anschlußarbeitslosenhilfe) im Jahresschnitt 1980, gegliedert nach Einkommensklassen, Familienstand und Leistungsgruppen (Struktur nach dem Stichtag 29.8.1980)

durch- schnittl. monatl. Brutto- entgelt (DM)	Empfänger insgesamt		Empfänger nach Leistungsgruppen						E	
			A		B		C			
	ledig	verh.	ledig	verh.	ledig	verh.	ledig	verh.		
100	297	291	226	5	3	—	—	—	62	
450	4 338	10 443	4 125	3 120	175	133	3	1 607	14	
850	9 034	42 233	8 082	7 558	800	489	6	3 627	65	
1 250	13 831	67 359	12 435	20 088	1 195	393	4	2 468	93	
1 750	30 826	54 829	28 264	25 144	2 453	1 776	17	9 589	55	
2 250	21 788	36 848	20 255	11 712	1 462	1 853	32	18 354	22	
2 750	10 771	22 352	10 054	5 766	678	949	24	13 889	9	
3 250	3 150	8 118	2 955	1 809	179	253	10	5 557	4	
3 750	2 035	5 510	1 941	1 090	85	126	6	4 074	1	
4 100	611	2 145	563	305	44	61	4	1 715	—	
4 250	1 255	5 565	1 185	575	61	127	8	4 762	1	
	97 936	255 693	90 150	77 393	7 137	6 163	114	65 102	264	
									106 908	
									271	
									127	

Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit und Bundesarbeitsblatt 11/1981, S. 145.

Tabelle 1 b: Empfänger von Arbeitslosengeld (ohne Anschlußarbeitslosenhilfe) im Jahresdurchschnitt 1981, gegliedert nach Einkommensklassen, Familienstand und Leistungsgruppen (Struktur nach dem Stichtag 31. 8. 1981)

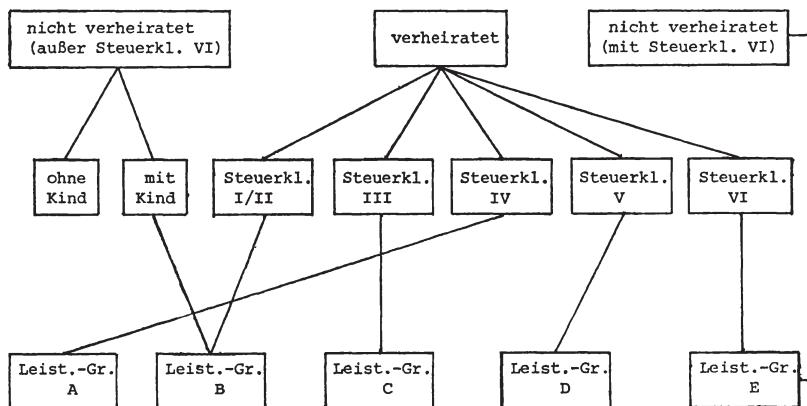
durchschnittl. monatl. Brutto- entgelt (DM)	Empfänger insgesamt	Empfänger nach Leistungsgruppen										E	
		A			B			C			D		
		ledig	verh.	ledig	verh.	ledig	verh.	ledig	verh.	ledig	verh.	ledig	verh.
100	365	348	357	243	8	3	—	6	—	96	—	—	—
450	7 499	10 492	7 122	3 800	353	1'77	1	889	12	5 621	11	5	
850	12 799	43 615	11 107	7 617	1 577	771	6	3 320	63	31 890	46	17	
1 250	38 667	89 502	34 917	23 891	3 508	1 656	13	7 192	113	56 714	116	49	
1 750	65 908	84 710	60 948	33 870	4 808	3 889	32	19 029	74	27 879	46	43	
2 250	56 214	73 061	53 124	21 729	2 984	4 902	54	37 362	39	9 042	13	26	
2 750	26 986	47 820	25 333	10 196	1 587	2 941	44	31 197	19	3 472	3	14	
3 250	7 669	15 832	7 237	3 002	410	665	17	11 268	4	894	1	3	
3 750	4 755	10 957	4 492	1 836	245	456	12	8 202	4	460	2	3	
4 100	1 241	3 239	1 180	453	57	106	4	2 592	—	88	—	—	
4 250	726	2 461	679	266	42	76	3	2 052	—	67	2	—	
4 440	2 281	9 471	2 158	778	110	275	11	8 244	1	170	1	4	
	225 110	391 508	208 654	107 681	15 689	15 917	197	131 353	329	136 393	241	164	

Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit und Bundesarbeitsplatz 11/1981, S. 145 sowie Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 29, 1981, S. 1346.

ger von Anschlußarbeitslosenhilfe¹⁴ und faßt man Männer und Frauen zusammen, so ergibt sich die in den Tabellen 1 a und 1 b dargestellte Struktur der Leistungsempfänger.

Mit den Leistungsgruppen sind nicht nur unterschiedlich hohe Erstattungsbeträge beim Arbeitslosengeld verbunden, sondern es kann auch auf die Lohnsteuerklasse der Leistungsempfänger rückgeschlossen werden. Die Zuordnung ergibt sich aus folgendem Schema:

Übersicht 4



Quelle: AFG-LeistungsVO 1981

Verknüpft man diese Information mit dem in den Tabellen 1 a und 1 b ausgewiesenen Familienstand, so wird das Jahreshaushaltsbruttoeinkommen abschätzbar. Bei den in Leistungsgruppe A ausgewiesenen ledigen Empfängern von Arbeitslosengeld kann man z. B. aus dem durchschnittlichen monatlichen Bruttoentgelt das Jahresbruttoeinkommen bei ununterbrochener Erwerbstätigkeit ausrechnen. Analoges gilt für die Empfänger der Leistungsgruppe B.

Auch bei den Fällen der Leistungsgruppe A-verheiratet ergeben sich keine großen Schwierigkeiten. Es handelt sich um Ehegatten, die mit ihrem erwerbstätigen Ehepartner die Lohnsteuerkartenkombination IV/

¹⁴ Diejenigen Bezieher von Arbeitslosengeld, die anschließend Arbeitslosenhilfe empfangen, wurden herausgenommen, nachdem über deren Jahreseinkommen aus Erwerbstätigkeit und damit über den Umfang der Überzahlung beim Arbeitslosengeld keine vernünftige Annahme getroffen werden kann.

IV gewählt haben. Da dies nur rational ist, wenn beider Einkommensbezüge etwa gleich hoch sind, zumindest nicht stärker als im Verhältnis 6 : 4 voneinander abweichen, läßt sich auch hier das Jahreshaushaltsbruttoeinkommen relativ gut abgreifen¹⁵.

Bei größeren Einkommensunterschieden wird sich derjenige mit dem niedrigeren Einkommen vernünftigerweise in Steuerklasse V einstufen lassen und der besser Verdienende in Lohnsteuerklasse III. Berücksichtigt man dies, so kann auch den Leistungsempfängern der Gruppe D-verheiratet ein wahrscheinliches Einkommen des Ehegatten zugerechnet werden. Bei den weiteren Berechnungen wird im Durchschnitt von einem doppelt so hohen Einkommen des Hauptverdieners ausgegangen.

Vergleichsweise recht problematisch ist dagegen die Leistungsgruppe C-verheiratet. Unter ihnen dürften sich sowohl Alleinverdiener befinden als auch Empfangsberechtigte mit berufstätigem Ehegatten. Bei letzteren wird der Zweitverdienender wegen der gewählten Lohnsteuerklassenkombination III/V aber wieder ein deutlich geringeres Einkommen beziehen. Nachdem die Abweichungen zwischen diesen beiden Varianten nicht besonders gravierend sind, wird die Leistungsgruppe C-verheiratet im folgenden entsprechend dem aus der Lohnsteuerstatistik bekannten Verhältnis zwischen Lohnsteuerkarten mit den Steuerklassen III und V aufgestellt. Zu drei Vierteln werden Alleinverdiener mit zwei Kindern unterstellt und zu einem Viertel Doppelverdiener ohne Kinder, wobei das zweite Einkommen durchschnittlich nur die Hälfte des Haupteinkommens beträgt.

Nicht weiter berücksichtigt werden können die Leistungsempfänger der Gruppe E. Da es sich um Arbeitslosengeldzahlungen auf die 2. Lohnsteuerkarte handelt, ist ein plausibler Rückschluß auf das gesamte Einkommen der betreffenden Personen nicht möglich. Sie fallen mit einem Anteil von etwas mehr als einem Promille an der Gesamtzahl der Fälle jedoch nicht weiter ins Gewicht.

Ähnliche Schwierigkeiten bereitet auch die Gruppe D-ledig. Ob und in welcher Höhe ein früherer Ehegatte für eine gemeinsame Einkommensteuerveranlagung oder für einen gemeinsamen Lohnsteuerjahresausgleich Einkommen beisteuert, läßt sich nicht feststellen. Wir gehen deshalb generell nur vom Individualeinkommen des Personenkreises D-ledig aus.

¹⁵ Bei den folgenden Berechnungen sind, der Einfachheit halber, gleich hohe monatliche Bruttoverdienste zugrunde gelegt. Kontrollrechnungen zeigten, daß sich bei Einkommenskombinationen, die die Bandbreite 6:4 nicht überschreiten, nur geringfügige Veränderungen bei den Überzahlungen und bei den effektiven Erstattungsraten des Arbeitslosengeldes ergeben.

Mit diesen Daten über das jeweilige Jahresbruttoeinkommen des Haushalts, dem der Arbeitslosengeldempfänger angehört, und der Information aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, daß die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld in den Jahren 1980 und 1981 im Durchschnitt bei drei Monaten lag, ist es nun möglich, analog zu den Berechnungen der Übersichten 1—3, die Überzahlungen beim Arbeitslosengeld zu ermitteln¹⁶. In den Tabellen 2 a und 2 b sind die Ergebnisse beispielhaft für die Arbeitslosengeldempfänger der Leistungsgruppe A-ledig zusammengestellt. Die Spalten (7) und (8) weisen die Überzahlungen je Einzelfall und insgesamt aus. Wie zu ersehen, hätten sich allein bei dieser Gruppe von Arbeitslosengeldempfängern in einem Quartal des Jahres 1980 38 Mio. DM und des Jahres 1981 88 Mio. DM einsparen lassen, wenn, entsprechend der Intention des Gesetzgebers, der infolge Arbeitslosigkeit ausgefallene Nettolohn tatsächlich nur zu 68 % ersetzt worden wäre.

Die Tabellen 3 a und 3 b stellen die Gesamtergebnisse der Leistungsgruppen A bis D zusammen. Danach (Spalte 5) hätten sich je Quartal bei den Arbeitslosengeldempfängern des Jahres 1980 116 Mio. DM und des Jahres 1981 236 Mio. DM einsparen lassen, wenn die Lohnersatzleistung in korrekter Höhe gewährt worden wäre. Anders ausgedrückt, in den Jahren 1980 und 1981 wurden durchschnittlich nicht 68 % des durch Arbeitslosigkeit entgangenen Nettoeinkommens ersetzt, sondern 78,59 bzw. 79,35 %.

Rechnet man dieses Ergebnis für eine vierteljährige Leistungsperiode auf das ganze Jahr hoch, so belaufen sich die Überzahlungen beim Arbeitslosengeld in den Jahren 1980 und 1981 auf rund 465 Mio. DM bzw. 944 Mio. DM. Bernd Fritzsche und Hans Dietrich von Loeffelholz (1981, S. 13) kommen in ihrer Analyse mit einem einfacheren Schätzverfahren, und ohne den rapiden Anstieg der Arbeitslosen vorhersehen zu können, für 1981 nur auf 370 Mio. DM.

In den Tabellen 2 a und 2 b (Spalten 9—14) und 3 a und 3 b (Spalten 6—8) ist auch ausgewiesen, welche Einsparungen sich erzielen ließen, wenn der Erstattungssatz des Arbeitslosengeldes auf 63 % zurückgenommen würde und Überzahlungen unterblieben. Im Gliederungspunkt E wird darauf noch eingegangen.

¹⁶ In Kontrollrechnungen für ein- bis sechsmonatige Bezugszeiten von Arbeitslosengeld pro Kalenderjahr wurde zusätzlich die, vor allem fiskalisch interessante Frage geprüft, in welchem Umfang sich die Überzahlungen (sowie die effektiven Erstattungsquoten) beim Arbeitslosengeld verändern. Dabei zeigte sich, daß selbst bei sechsmonatigem Empfang von Arbeitslosengeld in der überwiegenden Zahl der Fälle der Betrag der Überzahlung noch über dem bei drei Monaten liegt.

**Tabelle 2 d: Überzahlungen beim Arbeitslosengeld (bei 3monatiger Arbeitslosigkeit) und finanzielle Auswirkungen eines alternativen Vorschlags — ALG-Empfänger der Leistungsgruppe A-ledig
(Struktur nach dem Stichtag 29.8.1980)**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	ALG nach dem Reformvor- schlag (63 % Einkommensentlastung)	Einsparung gegenüber effekt. ALG	Einsparung gegenüber Vorst. d. Gesetzgeb. (68 %)
														je Fall DM	insg. Tsd. DM	je Fall DM
100	291	218	63,5	172	50,1	46	13,4	159	46,3	59	17,2	13	3,8			
450	4 125	780	3 217,5	771	3 180,4	9	37,1	714	2 945,3	66	272,2	57	235,1			
850	8 082	1 352	10 846,0	1 103	8 914,4	239	1 931,6	1 022	8 259,8	320	2 586,2	81	654,6			
1 250	12 435	1 872	23 278,3	1 618	20 119,8	254	3 158,5	1 499	18 640,0	373	4 638,3	119	1 479,8			
1 750	28 264	2 504	70 773,1	2 243	63 396,2	261	7 376,9	2 078	58 732,6	426	12 040,5	165	4 663,6			
2 250	20 255	3 081	62 405,7	2 641	53 443,5	440	8 912,2	2 447	49 564,0	634	12 841,7	194	3 929,5			
2 750	10 054	3 557	35 762,1	2 750	27 648,5	807	8 113,6	2 548	25 617,6	1 009	10 144,5	202	2 030,9			
3 250	2 955	3 970	11 731,3	2 895	8 554,7	1 075	3 176,6	2 682	7 925,3	1 288	3 806,0	213	629,4			
3 750	1 941	4 399	8 538,5	3 097	6 011,3	1 302	2 527,2	2 869	5 568,8	1 550	2 969,7	228	442,5			
4 100	563	4 672	2 630,3	3 235	1 821,3	1 437	809,0	2 997	1 687,3	1 675	943,0	238	134,0			
4 250	1 185	4 797	5 684,4	3 320	3 934,2	1 477	1 750,2	3 076	3 645,1	1 721	2 039,3	244	289,1			
Summe		90 150	234 930,7		197 124,4		37 806,3		182 632,1		52 298,6		14 492,3			

Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit und Bundesarbeitsblatt 11/1981, S. 145.

Tabelle 2 b: Überzahlungen beim Arbeitslosengeld (bei 3monatiger Arbeitslosigkeit) und finanzielle Auswirkungen eines alternativen Vorschlags — ALG-Empfänger der Leistungsgruppe A-ledig
(Struktur nach dem Stichtag 31.8.1981)

durchschn. monatl. Brutto- verdienst der ALG- Empfänger	Zahl- fälle	effektives ALG	ALG nach d. Vorst. d. Gesetz, (68 % d. Einkom- menseinbuße)			ALG nach dem Reformvor- schlag (63 % d. Einkom- menseinbuße)			Einsparung gegenüber Vorst. des Ge- setzes. (68 %)				
			je Fall DM	insg. Tsd. DM	je Fall DM	insg. Tsd. DM	je Fall DM	insg. Tsd. DM	je Fall DM	insg. Tsd. DM	je Fall DM	insg. Tsd. DM	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
100	357	179	63,9	170	60,7	9	3,2	158	56,4	21	7,5	12	4,3
450	7 122	881	6 274,5	764	5 441,2	117	833,3	707	5 035,3	174	1 239,2	57	405,9
850	11 107	1 342	14 905,6	1 102	12 239,9	240	2 665,7	1 021	11 340,2	321	3 565,4	81	899,7
1 250	34 917	1 841	64 282,2	1 616	56 425,9	225	7 856,3	1 498	52 305,7	343	11 976,5	118	4 120,2
1 750	60 948	2 512	153 101,4	2 177	132 683,8	335	20 417,6	2 017	122 932,1	495	30 169,3	160	9 751,7
2 250	53 124	3 089	164 100,0	2 709	143 912,9	380	20 187,1	2 510	133 341,2	579	30 758,8	199	10 571,7
2 750	25 333	3 627	91 882,8	2 931	74 251,0	696	17 631,8	2 716	68 804,4	911	23 078,4	215	5 446,6
3 250	7 237	4 079	29 519,7	3 092	22 376,8	987	7 142,9	2 865	20 734,0	1 214	8 785,7	227	1 642,8
3 750	4 492	4 532	20 357,7	3 291	14 783,2	1 241	5 574,5	3 049	13 696,1	1 483	6 661,6	242	1 087,1
4 100	1 180	4 820	5 687,6	3 389	3 998,0	1 431	1 688,6	3 140	3 705,2	1 680	1 982,4	249	293,8
4 250	679	4 945	3 357,7	3 460	2 349,3	1 485	1 008,4	3 205	2 176,2	1 740	1 181,5	255	173,1
4 440	2 158	5 070	10 941,1	3 537	7 632,8	1 533	3 308,3	3 277	7 071,8	1 793	3 869,3	260	561,0
Summe	208 654		564 474,2		476 156,5		88 317,7		441 198,6		123 275,6		34 957,9

Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit und Bundesarbeitsblatt 11/1981, S. 145 sowieAmtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 29, 1981, S. 1346.

Tabelle 3 a: Überzahlung beim Arbeitslosengeld (bei 3monatiger Arbeitslosigkeit) und finanzielle Auswirkungen eines alternativen Vorschlags, Leistungsgruppen A - D insgesamt (Struktur nach dem Stichtag 29.8.1980)

Leistungsgruppen	Zahlfälle	effektives ALG Tsd. DM	ALG n. d. Vorst. d. Gesetzg. (68 % d. Einkom- mensein- buße) Tsd. DM	Über- zahlung Tsd. DM	ALG n. d. Reform- vorschlag (63 % d. Einkom- mensein- buße) Tsd. DM		Tsd. DM	Einsparung gegenüber Vorst. d. Gesetzg. (68 %) Tsd. DM
					(5)	(6)		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
A-ledig, I/-/0	90 150	234 930,7	197 124,3	37 806,4	182 632,0	52 288,7	14 492,3	
A-verh., IV/IV/0	77 333	185 945,0	153 976,3	31 968,7	142 654,6	43 230,4	11 321,7	
B-ledig, II/-/2	7 137	19 291,4	16 467,5	2 823,9	15 255,2	4 036,2	1 212,3	
B-verh., II/-/0	6 163	18 649,8	14 738,5	3 911,3	13 655,1	4 984,7	1 083,4	
C-ledig, III/-/0	114	416,0	366,6	49,4	339,7	76,3	26,9	
C-verh., III/V/0	16 277	60 118,4	47 607,6	12 510,8	44 103,4	16 015,0	3 504,2	
C-verh., III/-/2	48 825	180 329,4	161 286,8	19 042,6	149 420,7	30 908,7	11 866,1	
D-verh., V/III/0 ^{a)}	106 908	160 365,2	152 603,3	7 761,9	141 382,4	18 982,8	11 220,9	
Summe	352 967	860 045,9^{b)}	744 170,9	115 875,0	689 443,1	170 602,8	54 727,8	

Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit und Bundesarbeitsblatt 11/1981, S. 145.
 a) Bei der Gruppe D-ledig ergibt sich keine Überzahlung. — b) Diese Summe entspricht 78,59 % der Einkommenseinbuße.

Tabelle 3 b: Überzahlung beim Arbeitslosengeld, Leistungsgruppen A - D insgesamt (Struktur nach dem Stichtag 31.8.1981)

Leistungsgruppen	Zahlfälle	effektives ALG	ALG n. d. Vorst. d. Gesetzg. (68 % d. Einkommenseinbuße)	Über- zahlung	ALG n. d. Reform- vorschlag (63 % d. Einkommensein- buße)		Einsparung gegenüber Vorst. d. Gesetzg. (68 %)	
					Tsd. DM	Tsd. DM	Tsd. DM	Tsd. DM
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	
A-ledig, I/-/0	203 654	564 474,2	476 156,6	88 317,6	441 198,6	123 275,6	34 958,0	
A-verh., IV/IV/0	107 681	274 498,9	228 439,6	46 059,3	211 634,9	62 864,0	16 804,7	
B-ledig, II/-/2	15 689	42 289,9	36 244,3	6 045,6	33 581,6	8 708,3	2 662,7	
B-verh., II/-/0	15 917	49 802,7	36 993,2	12 809,5	34 272,1	15 530,6	2 721,1	
C-ledig, III/-/0	197	733,0	644,3	88,7	596,9	136,1	47,4	
C-verh., III/V/0	32 839	124 228,9	98 407,3	25 821,6	91 176,2	33 052,7	7 231,1	
C-verh., III/-/2	98 514	372 674,2	330 250,6	42 423,6	305 952,7	66 721,5	24 297,9	
D-verh., V/III/0/a)	136 393	221 190,8	206 752,1	14 438,7	191 540,3	29 650,5	15 211,8	
Summe	615 884	1 649 892,6 ^{b)}	1 413 888,0	236 004,6	1 309 953,3	339 939,3	103 934,7	

Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit und Bundesarbeitsblatt 11/1981, S. 145 sowieAmtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 28, 1981, S. 1346.
 a) Bei der Gruppe D-ledig ergibt sich keine Überzahlung. — b) Diese Summe entspricht 79,35 % der Einkommenseinbuße.

D. Analyse der personalen Verteilungswirkungen

Die verteilungspolitische Diskussion wird beim Arbeitslosengeld bisher vorwiegend anhand eines Vergleichs der gewollten mit den effektiven Erstattungsprozentsätzen geführt¹⁷. Mit Nachdruck wird darauf hingewiesen, daß letztere mit steigendem Einkommen zunehmen und in nicht wenigen Fällen die durch die Arbeitslosigkeit entstandenen Einkommensverluste nahezu vollständig ausgleichen. Die Tabellen 4 a und 4 b zeigen diese Zusammenhänge. Man sieht auch, daß der vom Gesetzgeber beabsichtigte Erstattungssatz von 68 % überall überschritten wird¹⁸.

Diese Betrachtungsweise sieht vom Ansatz her allerdings jeden einzelnen nur in seiner Einkommensposition während der Zeit der Arbeitslosigkeit. Die Aussagekraft ist dadurch natürlich eingeschränkt, weil (a) dabei nicht deutlich wird, in welchem Umfang sich die effektive Erstattung über das Jahr hin als Verlust oder Gewinn niederschlägt und (b) daraus ebenfalls nicht zu erkennen ist, welche relativen Positionsveränderungen, gemessen am Jahreseinkommen bei Dauerbeschäftigung, sich als Folge davon innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen einstellen. Beide Problemkreise sollen noch näher betrachtet werden.

Die Tabellen 5 a und 5 b zeigen zunächst, in welchem Maße das Arbeitslosengeld bei den Empfängern in den verschiedenen Einkommensklassen zur Sicherung des Jahresnettoeinkommens beiträgt, das sie bei Dauerbeschäftigung erzielt hätten. Als Maß dient hier in erster Linie die prozentuale Einbuße am Nettoerwerbseinkommen, die nach der Gewährung des Arbeitslosengeldes noch verbleibt. Ergänzend sind diese Verluste auch in absoluten Beträgen ausgewiesen.

¹⁷ Martin S. Feldstein (1974); Bernd Fritzsche und Hans Dietrich von Loefelholz (1981).

¹⁸ Inwieweit aus einer sozialen Absicherung in dieser Höhe Anreize bei den von Arbeitslosigkeit Betroffenen resultieren können, von sich aus nicht alles zu tun, um möglichst schnell wieder in den Arbeitsprozeß integriert zu werden beziehungsweise gar nicht erst aus diesem auszuscheiden, sei hier nicht näher diskutiert. Ein Hinweis auf die einschlägige Literatur zur Anreizwirkung von Transfers mag genügen. Den wissenschaftlichen Erörterungen um die Wirkungen von Unterstützungszahlungen auf die Incentives to Work wurden im englischen Sprachraum u.a. von Christopher Green (1967), Michael J. Boskin (1967), Earl R. Rolph (1969), Carl Sumner Shoup (1969), Richard Perlman (1976) und C. V. Brown (1980) wesentliche Impulse gegeben, während unter den deutschsprachigen Ökonomen sich Klaus Peter Kisker (1967) und vor allem Wilhelm Pfähler (1972/73) diesem Fragekreis intensiver widmeten. Zudem hat Feldstein diesen Zusammenhang vor wenigen Jahren in zwei Beiträgen vertieft (1975 b; 1976).

Tabelle 4 a: Effektive Rate der Einkommenserstattung während der Zeit der Arbeitslosigkeit (3 Monate), 1980

Einkommens- klassen (mon. Haushaltsbrutto- einkommen in DM)	Leistungsgruppen						C-verh. (III/V/0)	A-verh.	Erstattung in %
	A-ledig	B-ledig	B-verh.	C-ledig	C-verh. (II/-2)	Erstattung in %			
100	86,2	86,2	—	86,2	—	86,2	—	—	—
150	—	—	—	—	—	—	—	—	—
200	—	—	—	—	—	—	—	—	—
300	—	—	—	—	—	—	—	—	—
450	68,8	68,8	68,8	68,8	68,8	68,8	68,8	—	83,4
675	—	—	—	—	—	—	—	—	—
850	82,7	67,7	83,9	67,7	67,7	—	—	—	—
900	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1 250	78,7	81,2	84,5	79,2	79,2	74,1	68,8	—	63,3
1 700	—	—	—	—	—	85,3	80,9	—	—
1 750	75,9	77,8	80,4	80,1	78,4	85,3	—	—	—
2 250	79,3	78,5	82,8	78,4	76,8	—	—	—	—
2 500	—	—	—	—	—	82,2	79,1	—	66,5
2 750	88,0	80,5	92,1	77,5	75,6	—	—	—	—
3 250	93,3	86,0	98,8	74,9	75,5	78,9	77,6	—	68,5
3 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3 750	96,6	93,6	102,0	75,3	75,1	—	—	—	72,1
4 100	98,2	98,2	104,5	76,7	75,7	79,2	—	—	—
4 250	98,3	99,0	101,1	77,2	75,7	—	83,2	—	—
4 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4 850	—	—	—	—	—	91,7	—	—	—
5 500	—	—	—	—	—	98,6	92,6	—	82,8
6 500	—	—	—	—	—	109,1	98,2	—	77,5
7 500	—	—	—	—	—	—	101,4	—	75,1
8 200	—	—	—	—	—	—	102,7	—	71,1
8 500	—	—	—	—	—	—	101,8	—	—
9 250	—	—	—	—	—	—	—	—	69,3
10 300	—	—	—	—	—	—	—	—	69,3
10 750	—	—	—	—	—	—	—	—	68,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

Tabelle 4 b: Effektive Rate der Einkommenserstattung während der Zeit der Arbeitslosigkeit (3 Monate), 1981

Einkommensklassen (mon. Haushaltsbruttoeinkommen in DM)	Leistungsgruppen						D-verh.	
	A-ledig	B-ledig	B-verh.	C-1ledig	C-verh. (III/-2)	C-verh. (III/V/0)		A-verh.
Erstattung in %	Erstattung in %	Erstattung in %	Erstattung in %	Erstattung in %	Erstattung in %	Erstattung in %	Erstattung in %	Erstattung in %
100	87,2	87,2	87,2	87,2	87,2	87,6	—	—
150	—	—	—	—	—	—	—	—
200	—	—	—	—	—	—	87,2	87,2
300	—	—	—	78,5	78,5	78,4	—	—
450	78,5	—	—	—	—	—	—	—
675	—	—	—	—	—	—	—	—
850	82,8	68,4	84,8	68,3	68,3	—	—	—
900	—	—	—	—	—	—	76,8	76,8
1 250	77,5	81,4	83,7	79,2	78,0	73,7	—	—
1 700	—	—	—	—	—	—	82,1	82,1
1 750	78,5	78,7	119,2	81,6	79,8	86,0	—	—
2 250	77,5	78,2	81,0	78,1	77,5	—	—	—
2 500	—	—	—	—	—	82,3	77,5	66,3
2 750	84,1	79,5	87,9	76,7	76,7	—	—	—
3 250	89,7	83,6	94,4	74,8	75,4	76,0	—	—
3 500	—	—	—	—	—	—	78,7	68,9
3 750	93,6	90,2	98,5	76,3	75,5	—	—	69,0
4 100	96,7	95,0	101,4	76,4	75,0	80,8	—	—
4 250	97,2	96,5	102,4	77,0	75,2	—	—	—
4 440	97,5	98,0	104,0	71,1	76,0	—	—	—
4 500	—	—	—	—	—	—	80,2	—
4 850	—	—	—	—	—	87,7	—	—
5 500	—	—	—	—	—	92,2	87,6	80,5
6 500	—	—	—	—	—	102,0	94,6	80,1
7 500	—	—	—	—	—	111,2	99,0	78,3
8 200	—	—	—	—	—	—	101,0	75,0
8 500	—	—	—	—	—	—	102,0	—
8 880	—	—	—	—	—	—	103,2	—
9 250	—	—	—	—	—	—	—	73,0
10 300	—	—	—	—	—	—	—	73,0
10 750	—	—	—	—	—	—	—	72,8
11 200	—	—	—	—	—	—	—	72,2

Quelle: Eigene Berechnungen.

Unsere Berechnungen lassen vor allem erkennen, daß bei den höheren Einkommen in der Regel der verbleibende relative Einkommensverlust geringer ausfällt als bei den niedrigen. Es kann sogar sein, daß sie nach Erhalt der Lohnersatzleistung nur auf einen kleineren absoluten Betrag verzichten müssen als Bezieher unterer Einkommen.

Die Tabellen 6 a und 6 b sowie die Grafiken 1 a und 1 b greifen den zweiten Problemkreis unserer Analyse auf. Sie veranschaulichen in der üblichen Form der Lorenzkurvendarstellung die relativen Positionsveränderungen, die sich innerhalb der Gruppe der Arbeitslosen ergeben.

Zunächst wird für die Gruppe der Arbeitslosengeldempfänger die relative Verteilung der Jahresnettoerwerbseinkommen bei ununterbrochener Beschäftigung (Lorenzkurven 1) mit jener relativen Distribution der Jahresnettoerwerbseinkommen verglichen, die sich bei einer durch Arbeitslosigkeit verkürzten Beschäftigung einstellt (Lorenzkurven 2). Weiterhin sind die zugehörigen Gini-Koeffizienten (G) als numerisches Verteilungsmaß berechnet und in den Grafiken angegeben. Es zeigt sich, daß Arbeitslosigkeit die unteren Einkommen stärker trifft als die höheren. Die Lorenzkurven 2 hängen stärker durch als die Lorenzkurven 1.

Berücksichtigt man nun in einem nächsten Schritt ein Arbeitslosengeld, das in seiner Höhe genau den Vorstellungen des Gesetzgebers entspricht, das heißt exakt 68 % des Ausfalls beim Nettoerwerbseinkommen abdeckt, so verbessert sich die Verteilungssituation der Arbeitslosengeldempfänger mit niedrigem Einkommen wieder (Lorenzkurven 3). Die Lorenzkurven 3 nähern sich sogar den Lorenzkurven 1, ohne sie indes zu erreichen¹⁹.

Zieht man diesen Vergleich zur Beurteilung der verteilungspolitischen Wirkungen des Arbeitslosengeldes heran, so bleibt folgendes festzuhalten: Auch durch ein Arbeitslosengeld, das genau in der vom Gesetzgeber vorgesehenen Höhe gewährt wird, läßt es sich nicht völlig vermeiden, daß Arbeitslosigkeit Bezieher mit niedrigerem Einkommen vergleichsweise härter trifft als Bezieher höherer Einkommen.

¹⁹ Dies wäre nur der Fall, wenn jeder von Arbeitslosigkeit (gleich lang) Betroffene vom Jahresnettoeinkommen den gleichen Prozentsatz verlieren würde.

Tabelle 5 a: Nach Gewährung von Arbeitslosengeld verbleibende effektive Einbuße beim Haushaltseinkommen
(bei 3monatiger Arbeitslosigkeit), 1980

Einkommens- klassen (mon. Haushaltsbrutto- einkommen in DM)	Leistungsgruppen									
	A-ledig	B-ledig	B-verh.	C-ledig	C-verh. (III/-/2)	Einbuße in DM	Einbuße in % DM	Einbuße in DM	Einbuße in % DM	D-verh.
100	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	—
150	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
200	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
300	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
450	7,8	354	7,8	354	7,8	354	7,8	354	5,2	42
675	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
850	3,5	280	8,1	691	3,4	278	8,1	691	8,1	—
900	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1.250	4,6	508	3,9	465	3,3	368	4,5	543	4,5	349
1.700	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1.750	5,4	794	4,8	756	4,3	645	4,2	675	4,7	749
2.250	4,4	803	4,6	895	3,6	679	4,7	931	5,1	1.018
2.500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2.750	2,3	487	4,5	926	1,5	329	4,9	1.162	5,4	1.289
3.250	1,2	287	2,7	695	0,2	53	5,7	1.561	5,5	1.505
3.500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3.750	0,6	156	1,1	325	—	—	—	—	—	—
4.100	0,3	86	0,3	91	—	—	—	—	—	—
4.250	0,3	85	0,2	51	—	—	—	—	—	—
4.500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4.850	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6.500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7.500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8.200	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8.500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9.250	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10.300	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10.750	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Quelle: Eigene Berechnungen.

**Tabelle 5 b: Nach Gewährung von Arbeitslosengeld verbleibende effektive Einbuße beim Haushaltsjahresnettoeinkommen
(bei 3monatiger Arbeitslosigkeit), 1981**

Einkommens- klassen (mon.- Haushaltsbrutto- einkommen in DM)	Einbuße in DM %	Leistungsgruppen								D-verh.
		A-ledig	B-ledig	B-verh.	C-ledig	C-verh. (III/-2)	C-verh. (III/V/0)	A-verh.	Einbuße in DM %	
		Einbuße in DM %								
100	3,2	32	3,2	3,2	32	3,2	32	—	—	—
150	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
200	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
300	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
450	5,4	242	5,4	242	5,4	242	5,4	242	3,6	32
675	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
850	3,5	279	0,8	671	3,2	261	7,9	672	—	—
900	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1 250	4,9	536	3,9	455	3,5	388	4,5	537	4,8	2,9
1 700	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
1 750	4,7	689	4,6	719	-3,3	-450	3,9	614	4,3	2,0
2 250	4,9	895	4,7	910	4,2	766	4,8	938	4,9	252
2 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
2 750	3,2	684	4,4	997	—	—	—	—	—	—
3 250	1,9	468	3,3	856	1,1	261	5,7	1 568	5,5	—
3 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
3 750	1,1	308	1,8	524	0,3	73	5,3	1 655	5,5	—
4 100	0,6	164	0,9	271	-0,3	-73	5,3	1 781	5,6	—
4 250	0,5	143	0,6	191	-0,4	-22	5,1	1 790	5,6	—
4 440	0,4	132	0,3	112	-0,7	-206	5,1	1 848	5,4	—
4 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
4 850	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
6 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
7 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8 200	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8 500	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
8 880	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
9 250	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10 300	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
10 750	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
11 200	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—

Arbeitslosenunterstützung

**Tabelle 6 a: Auswirkungen der Arbeitslosigkeit (3 Monate) auf die relative Einkommensverteilung
der Arbeitslosengeldempfänger, 1980**

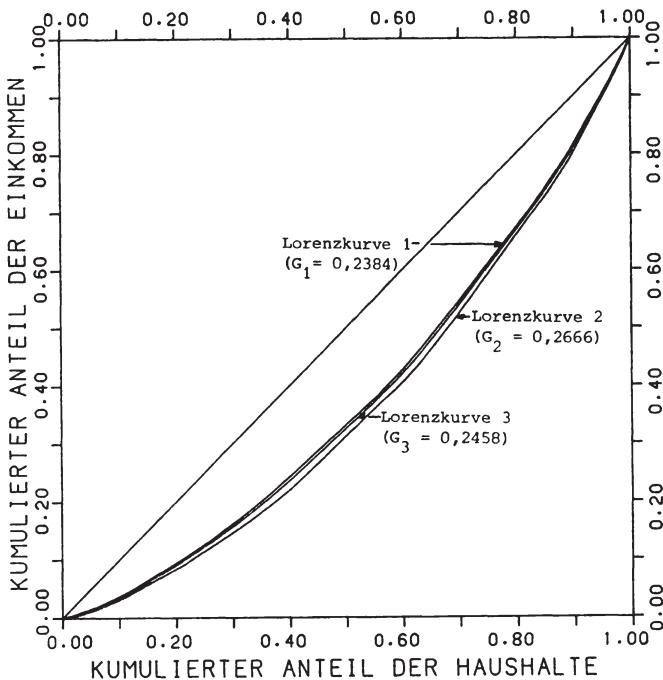
Einkommensklassen (Haushaltseinkommen bei ununterbrochener Erwerbstätigkeit bis DM ...) ^{a)}	Haushalte	Jahresnetto-einkommen bei ununterbrochener Erwerbstätigkeit	kumulierte prozentuale Anteile			
			(1)	(2)	(3)	(4)
bis 1 000	...	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00
bis 2 000	...	0,15	0,01	0,01	0,01	0,01
bis 3 000	...	0,17	0,01	0,01	0,01	0,01
bis 4 500	...	1,65	0,28	0,24	0,27	0,27
bis 6 800	...	1,73	0,31	0,26	0,29	0,29
bis 9 100	...	6,04	1,77	1,60	1,72	1,71
bis 11 800	...	10,01	3,56	3,21	3,48	3,44
bis 12 400	...	12,52	4,82	4,49	4,73	4,72
bis 15 000	...	21,04	9,95	9,05	9,72	9,68
bis 16 100	...	26,09	13,22	12,17	12,97	12,92
bis 20 000	...	36,68	21,37	19,48	20,95	20,82
bis 22 900	...	55,01	37,69	36,12	37,31	37,23
bis 25 900	...	58,92	41,48	39,54	41,03	40,91
bis 28 900	...	62,53	45,53	43,33	45,06	44,89
bis 30 500	...	69,70	54,16	52,12	53,71	53,57
bis 31 700	...	83,16	71,32	70,17	70,95	70,99
bis 34 400	...	84,50	73,19	71,95	72,80	72,83
bis 36 500	...	88,84	79,58	78,31	79,20	79,21
bis 38 600	...	89,23	80,20	79,92	79,82	79,76
bis 42 200	...	90,86	83,00	81,84	82,68	82,66
bis 42 600	...	96,33	92,46	92,01	92,31	92,31
bis 48 000	...	98,70	97,06	96,87	97,01	97,00
bis 53 600	...	99,50	98,80	98,73	98,78	98,78
bis 57 800	...	99,89	99,71	99,69	99,71	99,70
bis 62 900	...	99,95	99,87	99,86	99,87	99,86
bis 68 700	...	99,97	99,92	99,91	99,92	99,92
bis 70 200	...	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit.

Anmerkung: a) Bei der Gruppierung der Fälle nach dem Haushaltseinkommen ergeben sich gegenüber der Ordnung nach dem monatlichen Haushaltseinkommen (Tabelle 4 und 5) zum Teil Überholvorgänge, die entsprechend berücksichtigt sind.

Grafik 1 a:

Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die relative Einkommensverteilung der Arbeitslosengeldempfänger, 1980



Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit

Anmerkungen:

Lorenzkurve 1 = Jahresnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bei ununterbrochener Erwerbstätigkeit

Lorenzkurve 2 = Jahresnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bei 3-monatiger Arbeitslosigkeit

Lorenzkurve 3 = Jahresnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bei 3-monatiger Arbeitslosigkeit zuzüglich Arbeitslosengeld ohne Überzahlungen (Referenzmaß)

Tabelle 6 b: Auswirkungen der Arbeitslosigkeit (3 Monate) auf die relative Einkommensverteilung der Arbeitslosengeldempfänger, 1981

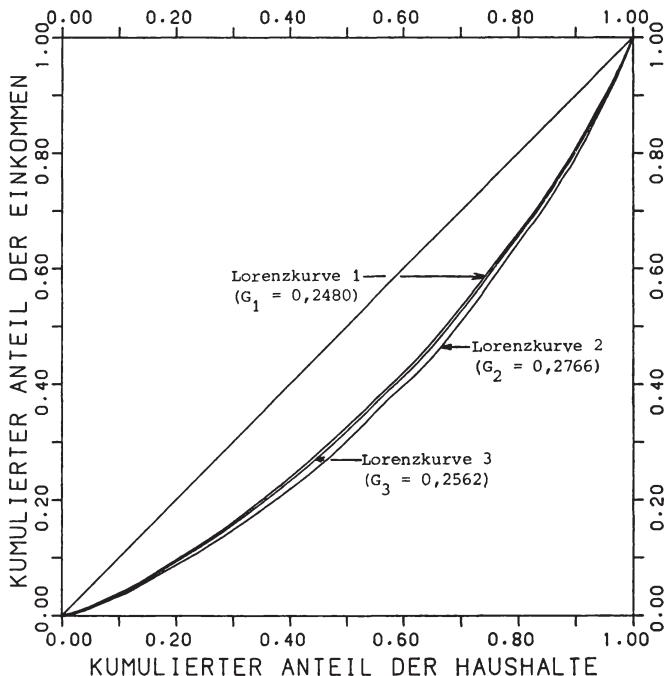
Einkommensklassen (Haushaltss Jahres- nettoeinkommen bei ununterbrochener Erwerbstätigkeit bis DM ...) ^{a)}	Haushalte	kumulierte prozentuale Anteile				
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
bis 1 000	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
bis 2 000	0,10	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
bis 3 000	0,12	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
bis 4 500	1,47	0,26	0,23	0,25	0,25	0,25
bis 6 700	1,50	0,27	0,24	0,26	0,26	0,26
bis 9 000	4,71	1,37	1,27	1,35	1,34	1,34
bis 11 900	11,22	4,37	4,00	4,29	4,26	4,25
bis 12 300	13,14	5,35	4,97	5,26	5,24	5,22
bis 15 600	24,45	12,27	11,29	12,08	11,99	11,94
bis 16 100	28,30	14,82	13,74	14,62	14,51	14,16
bis 19 700	42,77	26,12	24,08	25,70	25,51	25,42
bis 22 800	57,44	39,43	37,50	39,03	38,88	38,78
bis 25 900	62,60	44,53	42,17	44,06	43,85	43,74
bis 29 000	66,54	49,04	46,45	48,54	48,29	48,17
bis 30 300	72,52	56,38	54,02	55,94	55,70	55,59
bis 31 600	82,79	69,76	68,22	69,37	69,32	69,24
bis 34 900	84,39	72,02	70,42	71,61	71,56	71,48
bis 36 400	88,17	77,75	76,34	77,38	77,34	77,28
bis 38 600	89,63	80,03	78,47	79,63	79,58	79,50
bis 42 500	91,28	82,97	81,56	82,62	82,56	82,49
bis 42 800	96,14	91,66	91,01	91,47	91,47	91,44
bis 48 600	98,29	95,99	95,69	95,89	95,91	95,89
bis 53 800	98,92	97,41	97,18	97,36	97,35	97,34
bis 57 900	99,70	99,22	99,15	99,20	99,19	99,19
bis 63 700	99,95	99,84	99,82	99,84	99,84	99,84
bis 72 000	99,97	99,91	99,91	99,91	99,91	99,91
bis 74 400	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit.

Anmerkung: a) Bei der Gruppierung der Fälle nach dem Haushaltss Jahresnettoeinkommen ergeben sich gegenüber den Ordnung nach dem monatlichen Haushaltseinkommen (Tabellen 4 und 5) zum Teil Überholvorgänge, die entsprechend berücksichtigt sind.

Grafik 1 b:

Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf die relative Einkommensverteilung der Arbeitslosengeldempfänger, 1981



Quelle: Eigene Berechnungen, beruhend auf Erhebungen der Bundesanstalt für Arbeit

Anmerkungen:

Lorenzkurve 1 = Jahresnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bei ununterbrochener Beschäftigung

Lorenzkurve 2 = Jahresnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bei 3-monatiger Arbeitslosigkeit

Lorenzkurve 3 = Jahresnettoeinkommen aus Erwerbstätigkeit bei 3-monatiger Arbeitslosigkeit zuzüglich Arbeitslosengeld ohne Überzahlungen (Referenzmaß)

Man kann nun in einem weiteren Schritt diese, jeweils durch die Lorenzkurven 3 repräsentierte Situation als vom Gesetzgeber in Abhängigkeit von der jeweiligen Ausgangslage (Lorenzkurven 1 und 2) über das Arbeitslosengeld intendierte oder in Kauf genommene Verteilungswirkung interpretieren und als neues Referenzmaß für die effektive Nettoeinkommenssituation der Arbeitslosengeldempfänger verwenden. Nach Hinzurechnen des effektiv gewährten Arbeitslosengeldes — also inklusive Überzahlungen — zum Erwerbseinkommen aus 9monatiger Beschäftigung ergibt sich dann eine Verteilungslage, die von der politisch intendierten nur geringfügig abweicht ($G_4 = 0,2444$ bzw. $0,2538$)²⁰. Damit wird deutlich, daß die im effektiv gewährten Arbeitslosengeld mitenthaltenen Überzahlungen die relativen Positionen der Arbeitslosengeldempfänger untereinander so gut wie nicht verändern.

Abschließend wollen wir noch fragen, welchen distributiven Einfluß eine Herabsetzung des Erstattungssatzes auf 63 % hätte, wie dies verschiedentlich vorgeschlagen wurde.

Unsere Berechnungen (Tabellen 6 a und 6 b; Spalten 6 und 7) zeigen, daß sich die Einkommensverteilung gegenüber der 68 %-Lösung nur geringfügig verschlechtern würde. Der Gini-Koeffizient steige für das Jahr 1980 von 0,2458 auf 0,2475 und für 1981 von 0,2562 auf 0,2575. An den relativen Positionen der Arbeitslosengeldempfänger würde sich also auch bei dieser Lösung kaum etwas ändern.

E. Anregungen für Reformen

In der derzeitigen Diskussion um Veränderungen bei der Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes dominiert der fiskalische Aspekt. Neben einem Abbau der Überzahlungen wird, insbesondere von Politikern der gegenwärtigen Regierungsopposition, eine sogenannte lineare Kürzung des Erstattungssatzes von 68 % auf etwa 63 % gefordert²¹. Diese Vorschläge sind aus ökonomischer Sicht in dreifacher Hinsicht zu prüfen.

²⁰ Auf eine zeichnerische Darstellung der entsprechenden Lorenzkurven in den Grafiken 1 a und 1 b mußte deshalb verzichtet werden.

²¹ Nach Fertigstellung des Manuskripts hat der Gesetzgeber durch eine Neufassung des § 32 b Einkommensteuergesetz mit Wirkung ab 1982 für einen solchen nachträglichen Abbau eines zu hoch gewährten Arbeitslosengeldes gesorgt. Der neue § 32 b EStG sieht vor, daß bei der Einkommensteuerveranlagung im Falle eines Bezugs von Arbeitslosengeld im Kalenderjahr das zu versteuernde Einkommen einem höheren Steuersatz unterworfen wird als dem, der der Steuertabelle zugrundeliegt. Es wird derjenige Steuersatz angelegt, der sich ergibt, wenn dem Einkommen noch ein dem Arbeitslosengeld entsprechender fiktiver Bruttoarbeitslohn hinzugerechnet wird. Ein weiterer Vorteil dieser Regelung liegt darin, daß sie faktisch mit keinen zusätzlichen Verwaltungskosten verbunden ist.

Zunächst muß die Frage nach der effektiven finanziellen Ergiebigkeit gestellt werden. Zum zweiten interessieren die redistributiven Effekte und zum dritten dürfen eventuelle negative Anreize auf die Arbeitswillingkeit bei einer zu hohen Arbeitslosenunterstützung nicht außer acht gelassen werden.

Aufgrund unserer Berechnungen und der vorangegangenen Ausführungen läßt sich hierzu folgendes sagen:

1. Eine lineare Herabsetzung des Erstattungssatzes von 68 % auf 63 % würde bei Beibehaltung der bisherigen Bemessungsgrundlage nur zu einer relativ geringen Haushaltsentlastung führen. Im Jahre 1980 hätte man dadurch beispielsweise 253 Mio. DM einsparen können, für 1981 ergäbe sich ein Betrag von 485 Mio. DM. An den aufgezeigten verteilungspolitischen Wirkungen des Systems, vor allem den beträchtlichen Überzahlungen bei manchen hohen Einkommen, würde sich allerdings nichts ändern. Lediglich das Niveau würde sich etwas nach unten verlagern. Der Anreiz, sich im Falle der Arbeitslosigkeit intensiv um eine Wiederbeschäftigung zu bemühen, dürfte sich allerdings verstärken, bei den besser Verdienenden unter Umständen sogar erst entstehen.
2. Ein Abbau der Überzahlungen wäre ein fiskalisch recht ergiebiger Ansatz, wobei es sich nicht einmal um eine Reform im eigentlichen Sinne des Wortes handeln würde, sondern vielmehr nur um eine korrekte Umsetzung der Vorstellungen des Gesetzgebers. Wie oben ausgeführt (S. 41), hätten sich, nach vorsichtiger Schätzung, im Jahre 1980 beim Arbeitslosengeld Enlastungen in Höhe von 465 Mio. DM erzielen lassen, während für 1981 sogar 944 Mio. DM zu veranschlagen wären. Hinzu kommt, daß unter den Arbeitslosengeldempfängern die verteilungspolitische Begünstigung höherer Einkommen, wie sie bei der derzeitigen Erstattungspraxis zumindest partiell auftritt (Tabellen 4 und 5), entfiel. Der Druck auf die Bezieher von Arbeitslosengeld, sich eine neue Stelle zu suchen, könnte, verglichen mit dem Fall einer linearen Kürzung des Erstattungssatzes, sogar gezielter wirken. Betroffen hiervon wären nämlich primär diejenigen Arbeitslosen mit den geringsten Einbußen am Jahresnettoeinkommen, vornehmlich also die Bezieher höherer Einkommen.
3. Ein Abbau der Überzahlungen bei gleichzeitiger Reduktion des Erstattungssatzes auf 63 % schließlich hätte im Jahr 1980 zu Einsparungen von 682 Mio. DM und 1981 sogar zu 1,36 Mrd. DM führen können. Allerdings bliebe hierbei zu bedenken, daß eine Senkung des Erstattungssatzes um fünf Prozentpunkte den Grad der Einkommenssicherung entsprechend verringerte.

F. Schlußbemerkungen

Die Analyse hat ergeben, daß die bisherige Praxis der Gewährung von Arbeitslosengeld zu Überzahlungen führte, wobei höhere Einkommen sogar stärker begünstigt wurden. Ein Abbau dieser Überzahlungen dürfte nicht nur eine merkliche Entlastung der öffentlichen Haushalte zur Folge haben, sondern auch die dargelegten negativen Verteilungswirkungen von Überzahlungen beseitigen. Es erscheint deshalb durchaus sinnvoll anzuregen, einmal sämtliche finanziellen Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz in ähnlicher Weise zu untersuchen, nachdem diese starke strukturelle Gemeinsamkeiten mit dem Arbeitslosengeld aufweisen.

Literaturverzeichnis

- Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e. V.: Die Lage der Weltwirtschaft und der westdeutschen Wirtschaft im Frühjahr 1981, Essen 1981, S. 19.
- Baily, Martin N.: Wages and Employment under Uncertain Demand, in: Review of Economic Studies, 41, 1974, S. 37—50.
- Boskin, Michael J.: The Negative Income Tax and the Supply of Work Effort, in: National Tax Journal, 20, 1967, S. 353—367.
- Brown, C. V.: Taxation and the Incentive to Work, Oxford u. a. 1980.
- Browning, Edgar K. und Jacqueline M. Browning: Public Finance and the Price System, New York und London 1979, S. 116—129.
- Das Jahreseinkommen von Arbeitslosen bei Berücksichtigung des Lohnsteuerjahresausgleichs und der Dauer der Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht vom 17. 3. 1981.
- Egle, Franz und Werner Karr, Freiwillige Arbeitslosigkeit? Anmerkungen zum Aufsatz von Heinz König: Zur Dauer der Arbeitslosigkeit: Ein Markov-Modell (in: Kyklos, 31, 1978, S. 36—52), herausg. vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg, Manuskript o. J.
- Einkommenseinbußen bei Arbeitslosigkeit, in: DIW-Wochenbericht, 48, 1981, S. 511—520.
- Feldstein, Martin S.: Politics to Lower the Permanent Rate of Unemployment, in: Reducing Unemployment to 2 Per Cent, Hearings before the Joint Economic Committee, 92nd Congress, 2nd Session, Washington, D. C., 1972.
- Lowering the Permanent Rate of Unemployment. A Study Prepared for the Use of the Joint Economic Committee, 93rd Congress, Washington, D. C., 1973; in gekürzter Fassung veröffentlicht unter dem Titel: The Economics of the New Unemployment, in: Public Interest, 33, Fall 1973, S. 3—42.
- Unemployment Compensation: Adverse Incentives and Distributional Anomalies, in: National Tax Journal, 27, 1974, S. 231—244.

- Unemployment Insurance: Time for Reform, in: *Harvard Business Review*, 53/2, 1975, S. 51—61 (zitiert als 1975 a).
- The Importance of Temporary Layoffs: An Empirical Analysis, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 6, 1975, S. 725—745 (zitiert als 1975 b).
- Temporary Layoffs in the Theory of Unemployment, in: *Journal of Political Economy*, 84, 1976, S. 937—957.

Fritzsche, Bernd und Hans Dietrich *von Loeffelholz*: Unbeabsichtigte Einkommenvorteile bei Arbeitslosigkeit. Zur Problematik der Berechnungspraxis des Arbeitslosengeldes, in: *Mitteilungen (des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Essen)*, 32, 1981, S. 1—77.

Gordon, Robert J.: The Welfare Cost of Higher Unemployment, in: *Brookings Papers on Economic Activity*, 4, 1973, S. 133—195.

Green, Christopher: Negative Taxes and the Poverty Problem, Washington, D. C., 1967.

Grubel, Herbert G., Dennis *Malki* und Shelley *Sax*: Real and Insurance-Induced Unemployment in Canada, in: *Canadian Journal of Economics*, 8, 1975, S. 174—191.

Hearings Before the Subcommittee on Unemployment Compensation of the Committee on Ways and Means, House of Representatives, Phase III: Proposed Changes in the Permanent Federal-State Unemployment Compensation Programs, Washington, D. C., 1975.

Income Transfer Programs: How They Tax the Poor, Paper No. 4 of Studies in Public Welfare. A Volume of Studies Prepared for the Use of the Subcommittee on Fiscal Policy of the Joint Economic Committee, 92nd Congress, 2nd Session, Washington, D. C., 1972.

Kisker, Klaus Peter: A Note on the Negative Income Tax, in: *National Tax Journal*, 20, 1967, S. 102—105.

Malki, Dennis und Zane A. *Spindler*: The Effect of Unemployment Compensation on the Rate of Unemployment in Great Britain, in: *Oxford Economic Papers*, 27, 1975, S. 440—454.

Munts, Raymond und Irwin *Garfinkel*: The Work Disincentive Effects of Unemployment Insurance, Kalamazoo, Michigan: W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1974.

Perlman, Richard: *The Economics of Poverty*, New York 1976.

Pfähler, Wilhelm: Begriff und Formen der Negativsteuern, in: *Finanzarchiv*, N. F., 31, 1972/73, S. 234—261.

Rolph, Earl R.: Controversy Surrounding Negative Income Taxation, in: *Public Finance*, 24, 1969, S. 352—361, deutsch unter dem Titel: Umstrittene negative Einkommensteuer, in: Horst Claus Recktenwald (Hg.), *Finanzpolitik*, Köln und Berlin 1969, S. 335—343.

Shoup, Carl Sumner: *Public Finance*, Chicago 1969.

Regionale Arbeitsmarktprobleme und Arbeitsmarktpolitik

Von *Gerhard Kleinhenz*, Passau

A. Aufgabenstellung

In den folgenden Ausführungen soll der Bedeutung regionaler Arbeitsmarktprobleme für die Arbeitsmarktpolitik angesichts einer sich erneut verschärfenden gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungskrise und erschöpfter Spielräume antizyklischer Fiskalpolitik nachgegangen werden. Dabei sind hier in erster Linie die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen, weniger die regionalpolitischen Aspekte von Interesse.

Die unmittelbare Bedeutung von Arbeitsmarktproblemen im Sinne quantitativer und qualitativer Unausgeglichenheit der Arbeitsmärkte ergibt sich für eine sozialpolitische Betrachtung aus der zentralen Rolle der Arbeit für die Lebenslagen der Individuen und damit insbesondere aus der Gefährdung der Lebenslagen durch Arbeitslosigkeit. Unter diesem Aspekt würden regionale Arbeitsmarktprobleme in der sozialpolitischen Betrachtung vor allem nach dem Ausmaß der Arbeitslosigkeit differenziert werden können. Eine interregionale (und damit auch intersubjektive) Abwägung der jeweiligen regional unterschiedlichen Lebenslagedeterminanten¹ und der regional spezifischen Bedeutung der Arbeitslosigkeit für die Lebenslagen der Individuen in Ballungsräumen oder in ländlichen Regionen ist wissenschaftlich nicht möglich.

Eine besondere Bedeutung der Arbeitsmarktprobleme von Regionen kann sich jedoch im Bereich der diagnostischen und therapeutischen Überlegungen einer theoretischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ergeben. Wenn die mangelhafte Ausgeglichenheit des Arbeitsmarktes in einzelnen Regionen unterschiedliche Ursachen hat, wird für eine prophylaktisch ausgerichtete aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik auch das Problem des Arbeitsmarktausgleichs regional differenziert angegangen werden müssen. Dies gilt dann um so mehr, wenn man sich auf die Arbeitsmarktpolitik konzentriert und diese — wie es hier

¹ Zu den möglichen Inhalten des Raumordnungszieles einer Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen vgl. Gerhard Kleinhenz: Verständterung als sozialpolitisches Problem, in: B. Külp, H. D. Haas (Hrsg.): Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft, Berlin 1977, Bd. I, S. 339 ff.

im Anschluß an den Beitrag von *Lampert* geschehen soll² — von der globalen Beschäftigungspolitik durch ihre Ausrichtung und den Ansatz bei einzelnen Arbeitsmärkten (oder Teilaggregaten) und den Akteuren auf diesen Arbeitsmärkten abgegrenzt sieht. Darüber hinaus können regional unterschiedliche Bedingungen für die Implementation und die Wirkungen des Instrumentariums zur Vermeidung und Lösung der Arbeitsmarktprobleme eine regionalbezogene Analyse erforderlich machen.

Diesen Möglichkeiten regional spezifischer Bedingungen für die Erfüllung der gesamtgesellschaftlichen Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik soll in diesem Beitrag nachgegangen werden³. Dabei werden als arbeitsmarktpolitische Problemregionen, auf die auch das „Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ von 1979⁴ ausgerichtet ist, nur die „alten“ Industriegebiete („Ballungsräume“, z. B. Ruhrgebiet und Saarland) einerseits und die wirtschaftsschwachen ländlichen Räume andererseits typisierend unterschieden⁵ und die Betrachtung auf die Arbeitsmarktprobleme der letzteren konzentriert. Zunächst soll der Versuch einer (wenn auch nur skizzenhaften) Erfassung der regionalen Arbeitsmarktprobleme und ihrer vermutlichen Ursachen unternommen werden. Auf der Grundlage einer zusammenfassenden Beurteilung der Effizienz und Effektivität sowohl der Arbeitsmarktpolitik als auch der (neuerdings deutlich) arbeitsmarktorientierten Regionalpolitik wird abschließend auf Möglichkeiten einer Ausweitung und Verbesserung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums eingegangen, die insbesondere in

² Heinz *Lampert*: Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in diesem Band, S. 113 ff.

³ Vgl. die entsprechende Aufgabenstellung bei Hermann *Biehler*, Wolfgang *Brandes*, Friedrich *Buttler*, Knut *Gerlach*, Peter *Liepmann*: Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse, Tübingen 1981, insbes. S. 240 ff.

⁴ Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitisches Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Bonn 1979.

⁵ Dabei handelt es sich von den Arbeitsämtern mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von über 6 % im Jahre 1978 bei der ersten Gruppe um die großerumigen Problemregionen „Ruhrgebiet“ mit den Arbeitsämtern Bochum (6,7 %), Dortmund (6,6 %), Duisburg (7,8 %), Gelsenkirchen (7,6 %), Essen (6,4 %), Hamm (6,2 %), Oberhausen (6,3 %) und Recklinghausen (6,1 %) und die Region „Saar“ mit den Arbeitsämtern Neunkirchen (8,8 %), Saarbrücken (8,6 %) und Saarlouis (6,9 %); bei der zweiten Gruppe um die Region „Ostfriesland“ mit den Arbeitsämtern Emden (8,8 %), Leer (8,8 %) und Wilhelmshaven (6,5 %); die Region „Zonenrand“ im Bereich des Landesarbeitsamtes Niedersachsen-Bremen mit den Arbeitsämtern Braunschweig (6,1 %) und Uelzen (6,2 %) und um die Region „Ostbayern“ mit den Arbeitsämtern Schwandorf (9,5 %), Deggendorf (8,4 %), Passau (9,8 %), Weiden (6,2 %) und Regensburg (6,2 %). Vgl. ebenda, S. 3 f.

sozialorganisatorischen (institutionellen) Maßnahmen für eine regional dezentralisierte Implementation arbeitsmarktpolitischer Strategien sowie für eine bessere Integration zwischen Arbeitsangebot, unternehmerischer Arbeitsnachfrage und Personalpolitik, Sozialpartnern und Arbeitsmarktpolitik vermutet werden.

B. Zur Diagnose regionaler Arbeitsmarktprobleme

Für die Diagnose regionaler Arbeitsmarktprobleme ergeben sich erste Schwierigkeiten schon bei der Abgrenzung der Beobachtungseinheiten und bei der Wahl der Indikatoren, durch die regionale Arbeitsmarktprobleme zutreffend beschrieben werden können.

- Die Abgrenzungen von Gebietseinheiten, die in der Regional- und Raumordnungspolitik auf Bundes- und Länderebene zur Planung verwendet werden, umfassen vielfach noch sehr unterschiedliche Arbeitsmarkttypen; die nach den Pendelbeziehungen abgegrenzten regionalen Arbeitsmärkte⁶ stimmen wiederum nicht mit den Arbeitsamtsbezirken als Grundeinheiten der (noch am besten ausgebauten) Statistik der Bundesanstalt für Arbeit überein.
- Obwohl von Politikern und in der öffentlichen Diskussion regionale Arbeitsmarktprobleme i. d. R. an der Entwicklung des „Einfachstindikators“ der Arbeitslosenquoten aufgezeigt werden⁷, ist im wissenschaftlichen Schrifttum und in den wissenschaftlich erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen der Regional- und Raumordnungspolitik sowie der Arbeitsmarktpolitik ein differenziertes System von Indikatoren zur Abbildung von Arbeitsmarktproblemen in Regionen entwickelt worden⁸ und auch tatsächlich in Verwendung⁹.

In bezug auf die Problematik des Arbeitsmarktausgleichs im quantitativen Sinne sind für die kurzfristige Betrachtung über die regional

⁶ Vgl. Paul Klemmer, Dieter Kraemer: Regionale Arbeitsmärkte. Ein Abgrenzungsvorschlag für die Bundesrepublik Deutschland, Bochum 1975.

⁷ Vgl. Karl Ganser: Struktur regionaler Arbeitsmärkte — zur Notwendigkeit spezifischer regionaler Förderprogramme, in: W. Bender, Th. Ellwein (Hrsg.): Raumordnung und staatliche Steuerungsfähigkeit, Politische Vierteljahrsschrift, Sonderheft 10, Opladen 1980, S. 130 ff.

⁸ Vgl. Jochem Langkau, Peter Thelen, Joachim Vesper: Regionale Arbeitsmarktbilanzen zur Neuabgrenzung der Fördergebiete in der Bundesrepublik Deutschland, Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd. 118, Bonn-Bad Godesberg 1975. — Paul Klemmer: Die Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Aspekte im 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, „Information“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover (25. Sept.) 1981.

⁹ Vgl. Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, in: Bundestagsdrucksache 9/697, Bonn 1981.

differenzierte Entwicklung der Arbeitslosenquoten hinaus die Relation von offenen Stellen zu Arbeitslosen bzw. die Offenen-Stellen-Quoten (offene Stellen/Erwerbspersonen) sowie Häufigkeit und Dauer der Arbeitslosigkeit und die Laufzeit offener Stellen von Bedeutung¹⁰. Ferner können die für die Gesamtwirtschaft aus dem jeweiligen Beschäftigungsrückgang geschätzten „Stillen Reserven“ auch für regionale Arbeitsmärkte in die Betrachtung einbezogen und geschätzt werden¹¹. Für den Arbeitsmarktausgleich auf lange Sicht sind darüber hinaus noch die Änderungspotentiale des regionalen Arbeitsangebots zu berücksichtigen, die sich insbesondere aus der Entwicklung des Fernpendelns und der Wanderungen sowie aus der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit und der (gegenwärtig rezessionsbedingt gebremsten) Freisetzung aus der Landwirtschaft ergeben werden. Einen entsprechenden Aussagewert hat auch der in der Regionalpolitik ursprünglich vorrangig herangezogene Indikator der Arbeitskraftreserven, d. h. der Arbeitskraftreservequotient. Mit diesem Indikator wird auf den Überschuß an Arbeitskräften in einer Region anstatt auf den Mangel an Arbeitsplätzen abgestellt.

Eine qualitative (oder strukturelle) Unausgeglichenheit regionaler Arbeitsmärkte kann in der Arbeitsamtsstatistik durch das Verhältnis von Arbeitslosen und offenen Stellen und durch die Laufzeit offener Stellen sowie durch die Gliederung der offenen Stellen und der Arbeitslosen nach Berufen, nach der Qualifikation („Facharbeitermangel“) oder der Art der gewünschten Beschäftigung (Voll- oder Teilzeitbeschäftigung) dargestellt werden¹² (was jedoch i. d. R. nur aufgrund von Sondererhebungen möglich ist). Weitergehende „Profildiskrepanzen“ zwischen erwünschten und tatsächlich angebotenen Arbeitsplätzen (z. B. „unterwertige Beschäftigung“) entziehen sich jedoch weitgehend der regelmäßigen statistischen Erfassung oder können nur aufgrund der Struktur der tatsächlichen Beschäftigung und aufgrund der Selektivität der Arbeitskräftewanderungen abgeleitet werden.

Die wichtigsten Ergebnisse einer Beschreibung der regionalen Arbeitsmarktprobleme und ihrer Entwicklung mit Hilfe der dargestellten Indikatoren für die quantitative und qualitative (strukturelle) Unaus-

¹⁰ Vgl. Franz Egle, Gertraud Apfelthaler: Die regionalen Unterschiede in der Struktur der Arbeitslosen- und Offenen-Stellen-Quoten, in: Regionale Arbeitsmarktstrukturen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 35, Nürnberg 1979, S. 73 ff.

¹¹ Vgl. Joachim Genosko: Die Arbeitslosenquote — ein Konzept mit Mängeln. Dargestellt am Beispiel Ostbayerns, in: Konjunkturpolitik, Bd. 25 (1979), S. 1 ff.

¹² Vgl. Franz Egle, Gertraud Apfelthaler: Die regionalen Unterschiede in der Struktur der Arbeitslosen- und Offenen-Stellen-Quoten.

geglichenheit der regionalen Arbeitsmärkte lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.

1. Im Verlauf der seit 1974 in der Bundesrepublik Deutschland andauernden Rezession hat sich die Arbeitslosigkeit gerade in der Phase einer vorübergehenden konjunkturellen Aufwärtsentwicklung auf „Problemregionen“ konzentriert. Dabei überrascht die Herausbildung neuer regionaler Schwerpunkte der Arbeitslosigkeit im Ruhrgebiet und im Saarland (die vorwiegend durch die Monostruktur von schrumpfenden Branchen verursacht zu sein scheint)¹³. In den ländlich strukturierten Arbeitsamtsbezirken verharrte die Arbeitslosigkeit auch in der vorübergehenden konjunkturellen Erholung auf unverändert hohem Niveau. Mit der erneut eingetretenen allgemeinen Verschlechterung der konjunkturellen Situation und mit der Zunahme des Wachstumsdefizits weisen dagegen die „guten“ Arbeitsamtsbezirke überproportionale Zunahmen der Arbeitslosigkeit auf¹⁴.

2. Weitere Unterschiede bei den quantitativen Arbeitsmarktproblemen lassen sich für die regionalen Problemgebiete aufgrund von Faktorenanalysen der Arbeitslosigkeit und der offenen Stellen vermuten, wobei in den ländlichen Räumen vor allem eine höhere Wahrscheinlichkeit gegeben ist, arbeitslos zu werden, während in den Ballungsgebieten eher die Dauer der Arbeitslosigkeit die Höhe der durchschnittlichen Arbeitslosigkeit bestimmt¹⁵. Für die wirtschaftsschwachen ländlichen Räume lassen sich zudem erhebliche „Stille Reserven“ ermitteln¹⁶, die im Unterschied zu den Ballungsgebieten kaum durch Rückwanderung ausländischer Arbeitnehmer verminder werden konnten. Bei der Erfassung von regionalen Arbeitsmarktproblemen aufgrund der Schätzungen der Arbeitskraftreserven überrascht der schwache Zusammenhang zwischen der Arbeitslosenquote und den Arbeitskraftreservequoten¹⁷. Dabei können sich jedoch (von einer eingeschränkten Aussagefähigkeit der Arbeitslosenquoten abgesehen) problematische Annahmen über die Entwicklung des Fernpendelns, der Abwanderungen, der Frau-

¹³ Vgl. Franz Egle, Gertraud Apfelthaler: Die regionalen Unterschiede in der Struktur der Arbeitslosen- und Offenen-Stellen-Quoten.

¹⁴ Vgl. Autorengruppe: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1981 (insgesamt und regional), in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 14. Jg. (1982), S. 51 ff.

¹⁵ Vgl. Franz Egle, Gertraud Apfelthaler: Die regionalen Unterschiede in der Struktur der Arbeitslosen- und Offenen-Stellen-Quoten.

¹⁶ Für die wirtschaftsschwachen ländlichen Arbeitsamtsbezirke in Ostbayern können die „Stillen Reserven“ auf ca. 4–5 % der Erwerbspersonen geschätzt werden. Vgl. Joachim Genosko: Die Arbeitslosenquote — ein Konzept mit Mängeln. Dargestellt am Beispiel Ostbayerns.

¹⁷ Vgl. Paul Klemmer: Die Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Aspekte im 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

enerwerbstätigkeit und des Wechsels aus der Landwirtschaft sowie über die Entwicklung der regionalen Arbeitskräftenachfrage auswirken. Dadurch kann die an sich in den ländlichen Räumen aufgrund der Bevölkerungsstruktur und des überdurchschnittlich hohen Anteils der noch nicht erwerbsfähigen Jahrgänge zu erwartende Verschärfung der quantitativen Uneausgeglichenheit der Arbeitsmärkte korrigiert werden.

3. In bezug auf die qualitative Uneausgeglichenheit der regionalen Arbeitsmärkte zeigt sich, daß der häufig betonte Mangel an Arbeitskräften mit höherer Qualifikation („Facharbeitermangel“) vorwiegend in den „guten“ Arbeitsmarktregionen vorkommt, während die Probleme der Arbeitsmärkte in den Ballungsregionen bei hoher Erwerbsintensität vor allem durch die Schrumpfung der dominierenden Branchen (Eisen- und Stahlindustrie im Ruhrgebiet und im Saarland) und durch Arbeitslosigkeit bei den Büro- und Verwaltungsberufen gekennzeichnet sind¹⁸. Die wirtschaftsschwachen ländlichen Räume weisen dagegen vor allem auf

- einen Mangel an außerlandwirtschaftlichen Arbeitsplätzen in der Industrie, insbesondere aber auch im Dienstleistungsbereich,
- einen Mangel an Frauenarbeitsplätzen, insbesondere an Teilzeitbeschäftigungsmöglichkeiten für Frauen,
- ein unzureichendes Angebot an Arbeitsplätzen mit höheren Qualifikationsanforderungen¹⁹ sowie
- einen zwar nicht überdurchschnittlich hohen, aber angesichts dieser Arbeitsmarktsituation besonders schwer vermittelbaren Anteil von Problemgruppen unter den Arbeitslosen.

Die Indikatoren zur Erfassung der regionalen Arbeitsmarktprobleme können zwar schon Vermutungen anregen, bislang eine Erklärung des Zustandekommens quantitativer und qualitativer Uneausgeglichenheit regionaler Arbeitsmärkte jedoch nicht leisten. Für die Überwindung der regionalen Arbeitsmarktprobleme durch eine aktive regionale Arbeitsmarktpolitik und arbeitsmarktbezogene Regionalpolitik müßten die jeweils „relevanten Entwicklungsbarrieren“ erkannt und berücksichtigt werden²⁰. Dabei ist vor allem auf zwei konkurrierende Hypothesen-Komplexe einzugehen, wenn hier auch keine systematische

¹⁸ Vgl. Franz Egle, Gertraud Apfelthaler: Die regionalen Unterschiede in der Struktur der Arbeitslosen- und Offenen-Stellen-Quoten.

¹⁹ Vgl. Gerhard Kleinhenz: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Arbeitsmarktpolitik in einem wirtschaftsschwachen Raum, in: Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Regensburg, Heft 6 (1981), S. 30 ff.

²⁰ Vgl. Paul Klemmer: Die Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Aspekte im 10. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Überprüfung und keine letztlich gültigen Antworten möglich sind. Nach der ersten Gruppe von erklärenden Aussagen sind es die allgemeinen ökonomischen Faktoren der kollektiven Gesamtnachfrage, der Lohnbestimmung, des Arbeitsangebots und der Branchenstruktur der Beschäftigung sowie die ökonomischen Verhaltensweisen, die die Arbeitsmarktprobleme in Regionen bestimmen. Eine insgesamt hinreichende und im einzelnen zutreffende Erklärung der dargestellten regionalen Arbeitsmarktprobleme kann diese Argumentation jedoch nicht liefern:

1. Die Branchenstruktur der Beschäftigung in den regionalen Arbeitsmärkten dürfte tatsächlich in erheblichem Maße für die regionalen Arbeitsmarktprobleme mitverursachend sein. Dabei kann der Arbeitsplatzmangel in den Ballungsräumen als strukturbedingt durch das Vorherrschen von „alten“ schrumpfenden Branchen angesehen werden. Für die ländlichen Arbeitsmärkte ist der gegenwärtige und in Zukunft zu erwartende Arbeitsplatzmangel insbesondere auf die sektorale Wirtschaftsstruktur mit dem hohen Anteil der Beschäftigten im Bereich der Land- und Forstwirtschaft sowie dem unterdurchschnittlichen Dienstleistungsanteil und intrasektoral mit den saisonalen Schwankungen in der überproportional vertretenen Bauindustrie sowie mit dem überdurchschnittlichen Anteil stagnierender oder schrumpfender Branchen und dem unterdurchschnittlichen Anteil wachsender Branchen zu erklären. Diesem „Entwicklungsrückstand“ dürfte auch ein Großteil der qualitativen Uneausgeglichenheit der ländlichen Arbeitsmärkte zuzuschreiben sein, insbesondere das unzureichende Angebot an Arbeitsplätzen mit höheren Qualifikationsanforderungen und an Teilzeitbeschäftigungen. Die Erklärung der regionalen Arbeitsmarktprobleme mit der Beschäftigungsstruktur bleibt dennoch unzureichend, weil sie für die Ballungsräume den Eintritt und die Verfestigung der Arbeitsmarktprobleme in diesem Zeitpunkt sowie für die ländlichen Räume die schon früher nachweisbare Entwicklung und Ausprägung der dargestellten Arbeitsmarktprobleme offen lässt.

2. Die Struktur der Arbeitskräfte kann (abgesehen von der ungleichmäßigen regionalen Verteilung der ausländischen Arbeitnehmer) wohl kaum als Ursache für die regionalen Arbeitsmarktprobleme angenommen werden. Für die hier näher betrachteten ländlichen Arbeitsmärkte lässt sich die berufliche Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer als ein Spiegelbild der Arbeitsplatzstruktur vermuten, wenn man die überdurchschnittliche Beteiligung der ländlichen Regionen an der beruflichen Ausbildung und die Selektivität der Abwanderung in bezug auf Qualifikation und Alter berücksichtigt. Die Altersstruktur der Erwerbstätigen ist nicht deutlich ungünstiger als in wirtschaftsstarken Arbeitsmärkten und die relative Stärke der Altersgruppe der über 55-

jährigen Arbeitnehmer schlägt sich nur in einem unterdurchschnittlichen Anteil an den Arbeitslosen nieder. Der Anteil der Arbeitslosen mit gesundheitlichen Einschränkungen an der Gesamtheit der Arbeitslosen differiert kaum in Arbeitsmärkten mit hohen und Arbeitsmärkten mit niedrigen Arbeitslosenquoten²¹.

3. Das System der Tarifverhandlungen bewirkt durch die großräumige Abgrenzung der Tarifbezirke sowie durch Lohnführerschaft und gesamtwirtschaftliche Angleichung der Ergebnisse einer Tarifrunde einen interregionalen Einkommensausgleich in der Bundesrepublik. Da in den ländlichen Räumen die Einkommen der Beschäftigten weit weniger unter Landes- bzw. Bundesdurchschnitten liegen als die jeweilige regionale Produktivität, wird die quantitative Uneausgeglichenheit der ländlichen Arbeitsmärkte als ein „mindestlohnbestimmter“ Mangel an Arbeitsplätzen interpretiert²². Abgesehen von den Effekten der Branchen- und Qualifikationsstruktur werden dabei jedoch nicht die gesamten Lohnkosten berücksichtigt, sondern bedeutende Lohnnebenkosten vernachlässigt, die sich in den Ballungsräumen einerseits in durchschnittlich höheren freiwilligen Zulagen und in den ländlichen Räumen andererseits in einem deutlich unterdurchschnittlichen Aufwand aufgrund der Fluktuation und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall bei einem deutlich unterdurchschnittlichen Krankenstand²³ niederschlagen.

Nach der zweiten Gruppe von erklärenden Aussagen sind es Regionalfaktoren und Gesetzmäßigkeiten der Entwicklung einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen Regionen, die die quantitative und qualitative Uneausgeglichenheit der regionalen Arbeitsmärkte im wesentlichen begründen²⁴. Zusammenfassend argumentiert sind es die Agglomerationsvorteile von Entwicklungszentren einerseits und die Lagenechteile peripherer ländlicher Räume andererseits, die zur historisch gewachsenen Verteilung der Wirtschaftstätigkeit im Raum geführt haben und auch

²¹ Damit ist jedoch nicht gesagt, daß diese Problemgruppen unter den Arbeitslosen in den ländlichen Arbeitsamtsbezirken kein Problem darstellen würden. Wenn in den Problemgruppenanteilen der „guten“ Arbeitsmärkte ein „Bodensatzeffekt“ zum Ausdruck kommt, dann lassen die Werte für die wirtschaftsschwachen Arbeitsmärkte zwar keine ursächliche Bedeutung der Problemgruppen für die Höhe der Arbeitslosigkeit, aber doch eine besonders beschränkte Wiederbeschäftigungschance für diese Gruppen vermuten, so lange noch Arbeitskräfte ohne eingeschränkte Verwendungsfähigkeit zur Verfügung stehen.

²² Vgl. Herbert Giersch: Beschäftigungspolitik ohne Geldillusion, in: Die Weltwirtschaft, Tübingen 1972, H. 2, S. 127 ff.

²³ Vgl. Bundesverband der Ortskrankenkassen (Hrsg.): Statistische Informationen, Reihe 1: Versicherte, Nr. 14, Bonn 1981.

²⁴ Vgl. Günther Schmid: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitspolitik, Königstein/Ts. 1980. — Biehler, Brandes, Buttler, Gerlach, Liepmann: Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse.

weiterhin eine regionale Wirtschaftsstruktur mit führenden Zentren und (mehr oder minder von diesen abhängigen) wirtschaftsschwachen peripheren ländlichen Räumen bedingt haben. Dabei lässt sich für die als Problemregionen diagnostizierten Ballungsräume gegenwärtig ein Prozeß des Wechsels in der Bedeutung von Wirtschaftsbranchen und Zentren vermuten, der jedoch aufgrund der vorhandenen Infrastruktur, der Sozialorganisation und des Humankapitals kaum zu einer erheblichen regionalen Abstufung dieser Räume führen dürfte. Für die ländlichen wirtschaftsschwachen Regionen kann die Vorstellung der regionalen Arbeitsmarktsegmentierung mit dem Hinweis auf den relativ hohen Handwerksanteil im Verhältnis zur Industrie, auf das Überge wicht von Kleinbetrieben, das Vorherrschen von Zweigbetrieben ohne eigene Management- und Verwaltungsfunktionen sowie ohne Forschungs- und Entwicklungsabteilungen ebenso zur Erklärung der aufgezeigten qualitativen Arbeitsmarktprobleme beitragen. Die quantitative Unausgeglichenheit der Arbeitsmärkte in den ländlichen Regionen erscheint selbst als Bestätigung für die Vermutung einer der funktionalen räumlichen Arbeitsteilung entsprechenden regionalen Arbeitsmarktsegmentierung, die sich ohne Überangebot an Arbeitskräften in den „sekundären“ Räumen herausbilden und auch nicht auf Dauer funktionieren könnte²⁵.

In Verbindung mit der Erklärung der regionalen Arbeitsmarktprobleme durch Regionalfaktoren bzw. regionale Entwicklungshypothesen lassen sich noch die folgenden weiteren Vermutungen formulieren, die sich überwiegend aus der Annahme eines „Entwicklungsrückstandes“ im Verhältnis zur Entwicklung der Wirtschaft im Bundesgebiet insgesamt ableiten lassen:

1. In den ländlichen Räumen ist der Anteil von Neueintritten in abhängige Erwerbsverhältnisse relativ größer als in den verstädterten Arbeitsmärkten (Abwanderung aus der Landwirtschaft, Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit, stärkere Eintrittsjahrgänge). Bei einem relativ hohen Anteil von Neueintritten zu den verfügbaren Arbeitsplätzen kann es in Phasen eines gesamtwirtschaftlichen Nachfragerückgangs und Wachstumsdefizits zu einem Stau „friktioneller“ Arbeitslosigkeit führen, der sich in überproportionalen Arbeitslosenquoten, in „Stillen Reserven“ oder nach längerer Zeit auch in Abwanderung niederschlägt.

2. Entsprechend der relativ geringen Fluktuationsneigung bei den Arbeitnehmern kann bei den Arbeitgebern aufgrund des hohen Anteils mittelständischer Unternehmen eine stärkere Loyalitätsbindung zu den Stammbeschaften vermutet werden, bei der weniger schnell mit

²⁵ Vgl. Biehler, Brandes, Buttler, Gerlach, Liepmann: Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse, insbes. S. 226 ff.

Entlassungen auf Nachfragerückgänge aber auch erst verzögert mit Neueinstellungen im Aufschwung reagiert wird, also insgesamt die Arbeitsmarktentwicklung weniger durch kurzfristige konjunkturelle Faktoren als durch Determinanten der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung dieser Regionen bestimmt wird.

3. Der Mangel an Arbeitsplätzen in den ländlichen Räumen ist vermutlich auch auf eine unzureichende Nutzung der Möglichkeiten „produktiver Arbeitsteilung“²⁶ zurückzuführen. Eine Steigerung des Grades der Arbeitsteilung zwischen den Betrieben und eine Steigerung des Marktbezugs in der Lebenshaltung der privaten Haushalte könnte vermutlich innerhalb der ländlichen Räume latente Wachstumschancen erschließen. Darüber hinaus dürfte die unterdurchschnittliche Produktivität vermutlich einer Arbeitsorganisation und -technik zuzuschreiben sein, die noch bei weitem nicht alle Möglichkeiten der technischen Entwicklung (auch in kleinen und mittleren Betrieben) bei dem gegebenen Stand des Wissens ausgeschöpft hat.

C. Beurteilung der politischen Handlungsmöglichkeiten zur Lösung der regionalen Arbeitsmarktprobleme

I. Die Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik

Für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik bei der Lösung regionaler Arbeitsmarktprobleme kann zunächst weitgehend auf die entsprechende Analyse des Instrumentariums der Arbeitsmarktpolitik im allgemeinen zurückgerufen werden²⁷. Im Mittelpunkt dieser Betrachtung steht die Frage, ob und inwieweit die arbeitsmarktpolitischen Handlungsmöglichkeiten in bezug auf die regionalen Arbeitsmarktprobleme als „aktive Arbeitsmarktpolitik“ im Sinne der prophylaktischen Ausrichtung des Arbeitsförderungsgesetzes angesehen werden können oder ob ihnen weitgehend nur eine therapeutische, Schaden kompensierende Wirkung zugesprochen werden muß. Für die Beurteilung der Arbeitsmarktpolitik als „aktiv“ (vorbeugend) können zwei Aspekte unterschieden werden:

- In bezug auf die sozialpolitischen Aufgaben ist Arbeitsmarktpolitik auch dann aktiv, wenn sie den Bezug von Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe durch eine berufliche Bildungsmaßnahme oder durch die Beschäftigung in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme er-

²⁶ Vgl. Adam Smith: *Der Wohlstand der Nationen* (übertragen von H. C. Recktenwald), München 1975, S. 272 ff.

²⁷ Vgl. nur Heinz Lampert: *Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*, in diesem Band, und die dort angegebene Literatur.

setzt, selbst wenn dadurch die Beschäftigung insgesamt nicht erhöht, sondern nur interpersonell umverteilt werden sollte.

- In bezug auf die beschäftigungspolitische Aufgabe, zu einem hohen Beschäftigungsstand beizutragen, ist Arbeitsmarktpolitik nur dann „aktiv“, wenn und insoweit sie zu einer Erhöhung der Beschäftigung insgesamt führt, also einen „Niveaueffekt“ aufweist und nicht nur Arbeit bzw. Arbeitslosigkeit personell umverteilt.

Von dem durch das Arbeitsförderungsgesetz bereitgestellten Instrumentarium „aktiver“ Arbeitsmarktpolitik ist zunächst das Kurzarbeitergeld (§§ 63—73) als prophylaktische Maßnahme zur unmittelbaren Entlastung der regionalen Arbeitsmarktbilanz für die arbeitsmarktpolitischen Problemregionen von besonderer Bedeutung, indem gefährdete Arbeitsplätze (wenigstens zunächst) erhalten werden. Überwiegend in sozialpolitischem Sinne „aktive“ Arbeitsmarktpolitik sind die auf die Problemgruppen bezogenen Berufsförderungsmaßnahmen, Einarbeitungs- und Lohnkostenzuschüsse sowie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen²⁸, da die Vermittlungs- und Beschäftigungschancen dieser Gruppen angesichts des Arbeitsplatzmangels in den Problemregionen besonders ungünstig sind. Von den Maßnahmen der individuellen Förderung der beruflichen Bildung (§§ 40—47) und der institutionellen Förderung (§§ 50—52) dürfte letztere insbesondere in den ländlichen Regionen zur Schließung einer arbeitsmarktpolitisch bedeutsamen Versorgungslücke beigetragen haben. Die individuelle Förderung der beruflichen Bildung ist zunächst für die Beteiligten sozialpolitisch aktiv, wenn sie drohender Arbeitslosigkeit vorgebeugt oder an die Stelle des Zustands der Arbeitslosigkeit, insbesondere einer lang andauernden Arbeitslosigkeit, tritt. Bei dem entwicklungsbedingten Mangel an qualifizierten Arbeitsplätzen und bei unzureichender Abstimmung mit der Politik zur Schaffung von Arbeitsplätzen kann die individuelle Förderung der beruflichen Bildung, vor allem der Fortbildung, in den ländlichen Problemregionen jedoch einen regionalpolitisch unerwünschten Abwanderungsdruck erzeugen oder verstärken.

Einen Beitrag zur Überwindung des Arbeitsplatzmangels in den Problemregionen mit seinen qualitativ-strukturellen Schwerpunkten (insbesondere in den ländlichen wirtschaftsschwachen Arbeitsmärkten) sowie einen Beitrag zur Erhöhung der Anpassungsflexibilität der Wirtschaftsstruktur in den problematischen Ballungsgebieten und zur Über-

²⁸ Arbeitsförderungsgesetz vom 25. Juni 1969, §§ 49, 54, 56—62 und 97 ff. Zur Wirkungsanalyse vgl. Günther Schmid, Klaus Semlinger: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein/Ts. 1980.

windung der Entwicklungsnachteile in den ländlichen Problemregionen lassen die allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (§§ 91—96) vermuten. Über die sozialpolitische Bedeutung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für die jeweils betroffenen Arbeitslosen hinaus kann durch die Ausrichtung der Förderung eine Initiativfunktion auf den regionalen Arbeitsmärkten erfüllt werden, z. B. für die Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen und die Entwicklung neuer sozialer und öffentlicher Dienste. Die quantitative Bedeutung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen aus den normalen Mitteln der Bundesanstalt dürfte jedoch vermutlich relativ gering einzuschätzen sein, wenn man die nach den bisher vorgenommenen Wirkungsanalysen festgestellten Schwächen dieses Instrumentes berücksichtigt, daß nur in einem geringen Teil der Maßnahmen ein dauerhaftes Arbeitsverhältnis geschaffen wird und darüber hinaus vermutlich in erheblichem Umfang „Mitnahmeeffekte“ und „Substitutionseffekte“ auftreten²⁹.

Das arbeitspolitische Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen von 1979 war dieser Beurteilung des allgemeinen Instrumentariums entsprechend (von einem problemgruppenbezogenen Schwerpunkt abgesehen) vor allem auf die Förderung der beruflichen Bildung zur Anpassung der Qualifikationen der Arbeitnehmer durch innerbetriebliche Umschulungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sowie auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Arbeitslose im Bereich sozialer Dienste und öffentlicher Infrastruktur ausgerichtet. Neben der Begrenzung auf Problemregionen muß das eigentlich Neue dieses Programms vor allem in der Förderung der innerbetrieblichen Berufsbildungsmaßnahmen (insbesondere der Umschulung) gesehen werden, durch die bestehende Arbeitsverhältnisse gesichert und die Risiken vermieden werden, die angesichts der darstellten regionalen Arbeitsmarktprobleme bei Berufsbildungsmaßnahmen außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses gegeben sind. Wenn man auch jetzt schon davon ausgehen kann, daß den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dieses Programms in den wirtschaftsschwachen Regionen eine gewisse Initiativfunktion sowohl bei der Erschließung neuer sozialer Dienste als auch bei der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen zukommen dürfte, muß vorerst noch offen bleiben, ob durch die an sich nicht neuen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dieses Programms in größerem Umfang Dauerarbeitsplätze geschaffen werden können³⁰.

²⁹ Vgl. Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978. — Sigurd Ernst: Zweifel an dem Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: Arbeit und Sozialpolitik, 34. Jg. (1981), S. 155 f. — Eugen Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 45, Nürnberg 1980.

Bei der Begrenztheit der verfügbaren Mittel kann der gesamte Entlastungseffekt der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen einschließlich solcher Sonderprogramme kaum von erheblicher Bedeutung bei der Lösung der regionalen Arbeitsmarktprobleme sein³¹. Auch bei einer regionalen Differenzierung ihres Instrumenteneinsatzes kann daher die Arbeitsmarktpolitik nur einen bescheidenen Beitrag zur Überwindung des dominanten Arbeitsplatzmangels in den Problemregionen leisten.

II. Die Leistungsfähigkeit einer arbeitsmarktorientierten Regionalpolitik

Die Regionalpolitik ist der in Betrachtungen der Arbeitsmarktpolitik oft vernachlässigte Teil der Wirtschafts- und Sozialpolitik, der unmittelbar bei dem Angebot an Arbeitsplätzen ansetzt und auf die Förderung der ArbeitskräfteNachfrage der Unternehmen ausgerichtet ist. Die Regionalpolitik, die hier beispielhaft anhand der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, dem „Kernstück“ der regionalbezogenen Politik von Bund und Ländern, dargestellt werden soll, wurde bis zur Gegenwart immer deutlicher auf regionale Arbeitsmarktprobleme bezogen³²:

- Als Auswahlkriterien für die Fördergebiete werden, neben einem Infrastrukturindikator, die quantitativen Arbeitsmarktindikatoren der regionalen Arbeitskraftreserven und (neuerdings) der Arbeitslosenquoten sowie die qualitativen Indikatoren der durchschnittlichen Bruttolohn- und Gehaltssumme und des regionalen Bruttoinlandsprodukts je Kopf der Wohnbevölkerung verwendet.
- Durch die Förderung gewerblicher Investitionen und des Ausbaus der wirtschaftsnahen Infrastruktur sollen dauerhafte Arbeitsplätze geschaffen und das Erwerbspersonenpotential der Region ausgeschöpft werden.
- Dabei soll zugleich ein Abbau der einseitigen Branchenstruktur des Arbeitsplatzangebots zur Vermeidung überdurchschnittlicher konjunktureller, saisonaler oder struktureller Arbeitslosigkeit erreicht werden.
- Die Förderung soll auf kurzfristig durchführbare volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige (exportorientierte) Investitionen der

³⁰ Für erste Hinweise auf die Ergebnisse vgl. Fritz W. Scharpf: Chancen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. 38 (1981), S. 33 ff.

³¹ Zur Einschränkung des Finanzierungsspielraums gerade bei hoher Arbeitslosigkeit vgl. Bernd Mettelsiefen, Hartmut Seifert: Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg. (1981), S. 380 ff.

³² Vgl. Zehnter Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

gewerblichen Wirtschaft und des Fremdenverkehrs ausgerichtet sein, die zudem die Qualifikationsstruktur der Beschäftigten verbessern und das Gesamteinkommen der Region erhöhen.

Die regionalwissenschaftliche Wirkungsanalyse des regionalpolitischen Instrumentariums kann die in der Vergangenheit eingetretene zielkonforme Entwicklung der regionalen Fördergebiete durch eine Steigerung der Wirtschaftskraft und eine leichte Minderung ihrer konjunkturellen Anfälligkeit nicht zuverlässig den regionalpolitischen Maßnahmen zuschreiben. Vor allem die zukünftigen Möglichkeiten der Regionalpolitik, die historische (in der Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich immer noch relativ ausgeglichene) Siedlungsstruktur und Verteilung der Wirtschaftstätigkeit im Raum sowie die Prozesse der räumlichen Strukturierung entscheidend im Sinne des Ziels eines Ausgleichs der Lebensbedingungen zu beeinflussen, werden zunehmend skeptisch eingeschätzt³³. Für diese Beurteilung lassen sich im wesentlichen die folgenden Gründe angeben:

1. Als Ergebnis der Bund-Länder-Abstimmung wurde die Gemeinschaftsaufgabe immer mehr ein Instrument der möglichst gleichmäßigen Aufteilung eines Fördervolumens für die Bundesländer bei der (jetzt etwas gebremsten) Ausdehnung der Fördergebiete und nicht einer Regionalpolitik, die das begrenzte, insgesamt konstante bzw. abnehmende Mittelvolumen auf die bundesweit am stärksten benachteiligten

2. Neben der Regionalpolitik wird von anderen Ressorts ein vielfältiges und oft quantitativ bedeutsameres Instrumentarium eingesetzt, das auf die regional- und raumordnungspolitischen Ziele einwirkt, ohne daß diese Wirkungen bislang hinreichend erfaßt oder in den politischen Entscheidungen koordiniert werden würden. Von den Maßnahmen einiger raumwirksamer Politikbereiche sind konkrete Beeinträchtigungen der Erfolgsschancen der Regionalpolitik zu vermuten³⁴.

3. Die regionale Mobilität des Kapitals und die Verhaltensorientierung bei der räumlichen Allokation von Investitionen scheinen bisher

³³ Vgl. Friedrich Buttler, Knut Gerlach, Peter Liepmann: Grundlagen der Regionalökonomie, Reinbek bei Hamburg 1977. — Edwin von Böventer: Raumordnungspolitik unter veränderten wirtschaftspolitischen Bedingungen in der Bundesrepublik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Standort und Stellenwert der Raumordnung, Hannover 1977, S. 11 ff. — Hans Kohler, Lutz Reyer: Zu den Auswirkungen von Förderungsmaßnahmen auf regionale Arbeitsmärkte, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 8. Jg. (1975), S. 1 ff.

³⁴ Vgl. Walter Ort: Die regionale Dimension in der Wirtschaftspolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 31 (1980), S. 36 ff. — Paul Klemmer u. a.: Zur Konsistenz von Agrar-, Energie- und Verkehrspolitik mit der regionalen Wirtschaftspolitik, Gutachten, Bd. I—IV, Münster/Sprockhövel 1978.

meist — von den Annahmen des ökonomischen Modells ausgehend — überschätzt worden zu sein. Nur ein geringer Teil der Investitionen dürfte überhaupt regionalpolitisch beeinflußbar sein und mit der Zunahme des Anteils der Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen bzw. der Abnahme des Anteils der Erweiterungsinvestitionen am gesamtwirtschaftlichen Investitionsvolumen dürften immer seltener Standortverlagerungen von Betrieben zu erwarten sein.

4. Eine Politik des regionalen Ausgleichs hat in der Gegenwart mit veränderten, ihre geringen Erfolgsschancen noch weiter mindernden Rahmenbedingungen zu rechnen, die sich aus der abnehmenden Anziehungskraft der Arbeitskraftreserven ländlicher Räume bei allgemein abnehmender Arbeitskräfteknappheit, aus dem gesamtwirtschaftlich erforderlichen Strukturwandel zur Anpassung an die veränderten Weltwirtschaftsbeziehungen und die gestiegenen Energie- und Lohnkosten sowie schließlich wiederum aus dem Agglomerationsvorteil der Ballungsräume in diesem Neuerungsprozeß der Wirtschaft ergeben.

Aufgrund der wenig positiven Beurteilung des bisherigen Instrumentariums der Regionalpolitik können in regionalpolitischen Überlegungen die Chancen für die Entwicklung der wirtschaftsschwachen ländlichen Räume und für einen regionalen Ausgleich der Arbeits- und Lebensbedingungen vor allem noch bei einer verstärkten Dezentralisierung von staatlichen Einrichtungen sowie von Einrichtungen der Organisationen ohne Erwerbscharakter (z. B. Kirchen, Stiftungen) sowie bei der Förderung von technischen und sozialorganisatorischen Neuerungen bei den in diesen Räumen bereits angesiedelten Wirtschaftsunternehmen und Haushalten und schließlich in der „Selbsthilfe“ dieser Regionen gesehen werden³⁵.

D. Ansätze für die Überwindung der regionalen Arbeitsmarktprobleme

Mit den folgenden Überlegungen sollen Ansatzpunkte für eine Ausweitung der spezifischen Möglichkeiten „aktiver“ Arbeitsmarktpolitik in bezug auf die regionalen Arbeitsmarktprobleme aufgezeigt werden. Angesichts der gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsprobleme und aufgrund der institutionellen und instrumentellen Abgrenzung von Beschäftigungspolitik und Arbeitsmarktpolitik ist dabei davon auszugehen, daß auch die entscheidenden Voraussetzungen für

³⁵ Vgl. Gerhard Kleinhenz: Leitbilder und Chancen für die Entwicklung des ländlichen Raumes, in: K. H. Pollok (Hrsg.): Tradition und Entwicklung, Passau 1981, S. 247 ff. und die dort angegebene Literatur. — Agrarsoziale Gesellschaft (Hrsg.): Strategie zur Entwicklung peripherer ländlicher Räume.

einen gezielten und konzentrierten Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme der Problemregionen in erster Linie von den Maßnahmen der globalen Beschäftigungspolitik zu erwarten ist. Wenn sich der Spielraum im Bereich der Regionalpolitik sowie für eine „aktive“ Arbeitsmarktpolitik angesichts der (auch durch Verschärfung der Zumutbarkeitsregelungen und der Kontrolle nicht entscheidend einzuschränkenden) zwingenden Entwicklung bei den Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit nicht weiter verringern soll, ist im Bereich der Fiskal-, Geld- und Zinspolitik und der Tarifpolitik die Ausschöpfung aller Chancen für eine Beschäftigungssteigerung erforderlich³⁶. Dennoch wird davon ausgegangen, daß die Wachstumsschwäche in der Bundesrepublik und die globalen Arbeitsmarktungleichgewichte vermutlich noch mittelfristig andauern werden und weiterhin enge Restriktionen für eine antizyklische Ausweitung der Staatsausgaben bestimmen werden. Unter dieser Perspektive erlangen auch Ansätze für einen Beitrag zur Problemlösung Bedeutung, die nur mittel- und langfristig Erfolge erwarten lassen.

Für die Lösung der regionalen Arbeitsmarktprobleme kommt es angesichts der Dominanz des Problems „Arbeitsplatzmangel“ (mit qualitativ-strukturellen Schwerpunkten) neben den oben angesprochenen regionalpolitischen Möglichkeiten, insbesondere einer Dezentralisierung von Einrichtungen des Staates und der Organisationen ohne Erwerbscharakter, darauf an, die regional spezifischen Entwicklungsbarrieren zu überwinden und neue zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten zu erschließen. Daher soll abschließend zunächst nach den Chancen und Bereichen für eine (dauerhafte) Erhöhung der Beschäftigung und sodann nach sozialorganisatorischen Möglichkeiten zur Verbesserung der Wahrscheinlichkeit ihrer Verwirklichung gefragt werden.

Für die Überwindung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungskrise wird gegenwärtig vielfach eine „gesellschaftliche Offensive“, eine allgemeine Bewegung zur Steigerung der Beschäftigung („neue Gründerjahre“) gefordert. Während dabei für die Ballungsräume insbesondere auf die Möglichkeiten von Forschung und Entwicklung sowie auf Investitionen im Bereich der Energieversorgung (Fernwärme), des Umweltschutzes und des Wohnungsbaus verwiesen wird, können für die wirtschaftsschwachen ländlichen Räume Wachstums- und Beschäftigungschancen von einer Ausweitung der zwischenbetrieblichen Arbeitsteilung (Ausgliederung spezieller Dienstleistungen wie Unternehmensberatung und Marketing) und Erhöhung des Marktbezugs der Haus-

³⁶ Vgl. Dieter Mertens: Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, Nr. 38 (1981), S. 25 ff.

halte (Ersatz von Eigenproduktion, „Schwarzarbeit“ und „Alternativbeschäftigung“ durch gewerbliche Produktion und Marktnachfrage) sowie durch entsprechende Investitionen im Bereich der sozialen Infrastruktur und der Dienstleistungen, des Umweltschutzes und dezentraler Technik der Energiegewinnung und -einsparung erwartet werden. Zur Wahrnehmung dieser Beschäftigungschancen können die Träger der Politik und der öffentlichen Meinung im gegebenen Rahmen der Wirtschaftsordnung und der Institutionen nur Anregungen geben und staatliche Förderung anbieten. Die Nutzung dieser Chancen ist von der privaten Initiative der bestehenden Wirtschaftsunternehmen, den Gründern selbständiger Existenz (auch in Form von Produktivgenossenschaften) abhängig.

Schwere und Dauer der Beschäftigungskrise seit 1974 haben verschiedene Autoren zu Vorschlägen veranlaßt, die Organisation der Arbeitsmarktpolitik weiter zu entwickeln und Arbeitgeber und Gewerkschaften in die Lösung der Arbeitsmarktprobleme verantwortlich zu integrieren³⁷. Daher könnte zunächst für die Lösung der regionalen Arbeitsmarktprobleme die Möglichkeit organisatorischer Neuerungen für eine regionale Koordination zwischen Arbeitsmarktpolitik, Arbeitgebern und Arbeitnehmern³⁸ bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze überprüft werden. Darüber hinaus könnte auch das Zustandekommen und die Stabilität einer an den beschäftigungspolitischen Erfordernissen orientierten (gesamtwirtschaftlichen) Lohnpolitik („beschäftigungspolitischer Konsens“³⁹) einer institutionellen Abstützung bedürfen. Eine „konzertierte Aktion“ für die Ausweitung der Beschäftigung müßte vermutlich ebenfalls stark dezentral und möglichst unabhängig vom Interessengegensatz des Tarifkonflikts organisiert werden, um den jeweiligen Arbeitsmarktbedingungen Rechnung tragen zu können und um eine kooperative Integration von Initiativen zur Schaffung neuer Arbeitsplätze, unternehmerischer Arbeitsnachfrage und Personalplanung in eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu ermöglichen. Die Ausgestaltung der Organisation der Arbeitsmarktpolitik durch ein auf Dauer angelegtes entsprechendes System regional-dezentralisierter Institutionen (über die bisher ad hoc gebildeten Arbeitsmarkt- und Regionalkonferenzen hinaus) könnte also vermutlich sowohl die Erfolgsbedingungen der globalen Be-

³⁷ Vgl. Heinz Lampert: Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: O. Issing (Hrsg.): Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Berlin 1981, S. 753 ff.

³⁸ Vgl. Axel Deeye, Hartmut Seifert: Lokale Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg. (1981), S. 165 ff.

³⁹ Vgl. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1981/82, in: Bundestagsdrucksache 9/1061, S. 7 ff. und 152 ff.

schäftigungspolitik verbessern als auch zur Lösung der regionalen Arbeitsmarktprobleme beitragen.

Das „Arbeitsmarktpolitische Programm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ von 1979 sah als organisatorisches Element für die konkrete Ausfüllung („Implementation“) die Einschaltung der Betriebsräte und der Verwaltungsausschüsse der Landesarbeitsämter und Arbeitsämter vor. In den wirtschaftsschwachen ländlichen Räumen dürften aufgrund der Betriebsgrößenstruktur und teilweise fehlender betrieblicher Arbeitnehmervertretungen die Voraussetzungen einer Einschaltung der Betriebsräte vielfach fehlen und die Verwaltungsausschüsse der Arbeitsämter für die ihnen hier zugesetzte Aufgabe noch nicht geeignet sein. Die Verwaltungsausschüsse als Organ der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit (beim Vorstand, den Landesarbeitsämtern und den Arbeitsämtern) könnten bei den Arbeitsämtern diese Funktion wohl nur dann übernehmen, wenn sie durch eine innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit weitgehend selbständige Stabstelle fachlich unterstützt relativ regelmäßig zusammenetreten würden.

Eine grundlegendere Erweiterung der Organisation der Arbeitsmarktpolitik könnte durch den Aufbau einer bundesweiten Organisation von Arbeitnehmerkammern als öffentlich-rechtliche Selbstverwaltungskörperschaften der Arbeitnehmer vollzogen werden, die in der Bundesrepublik in Bremen und im Saarland sowie in Österreich bestehen und eine weitgehend anerkannte, wenn auch wenig öffentlich gewürdigte Arbeit leisten. Durch ihre Ausrichtung auf ein Gesamtinteresse und auf Interessenausgleich erscheinen Arbeitnehmerkammern sowohl für Anregungen und Beratungen bei der privaten Arbeitsnachfrage als auch für die Kooperation mit den Handwerks-, Industrie- und Handelskammern und den Arbeitsämtern geeignet, den sozialorganisatorischen Rahmen für eine aktive regionale Arbeitsmarktpolitik abzurunden.

⁴⁰ Vgl. Gerhard Kleinhenz: Art. „Wirtschaftskammern“, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 9, Stuttgart, Tübingen, Göttingen 1982, S. 898 ff.

Rationalisierungsinvestitionen als arbeitsmarktpolitisches Problem

Von Eckhard Knappe, Trier

Rationalisierungsinvestitionen geraten bei hoher Arbeitslosigkeit regelmäßig in den Verdacht, diese verursacht zu haben. Schlagworte wie „Jobkiller“, „Weg rationalisierung von Arbeitsplätzen“ belegen diese Vorstellung.

Vor dem Hintergrund historischer Beispiele, der Erfahrung in der BRD und neuesten empirischen Untersuchungen erweist sich diese Befürchtung als unbegründet.

Die theoretische Analyse zeigt sogar, daß in *Situationen hoher Arbeitslosigkeit und hoher Inflationsraten* Rationalisierungsinvestitionen im Wechselspiel von Lohnerhöhungen, Überwälzungsprozessen und nichtlohnbedingten Kostenentwicklungen zu einem Aufbau der Arbeitslosigkeit und der Inflationsraten führen. Sie werden damit quasi zu einem „Instrument“ der Beschäftigungspolitik, wenn (vor allem) künstliche Behinderungen des Rationalisierungsprozesses abgebaut werden.

Rationalisierungsschutzabkommen i. S. einer Verhinderung, Verlangsamung und Streckung des Rationalisierungsprozesses sind für alle betroffenen Gruppen von Nachteil.

Rationalisierungsschutzabkommen mit dem Ziel, verbleibende Sondernachteile um- und freigesetzter Arbeitnehmer zu kompensieren, sind dagegen aus Gründen der Leistungsgerechtigkeit wie der optimalen Allokation erforderlich. Sie sollten zur Regel gemacht werden. Sie werden den Rationalisierungsprozeß selbst eher beschleunigen als behindern, wenn sicher gestellt ist, daß sie nach einem allgemeinen, *einheitlichen* Grundmuster bei allen Rationalisierungsprozessen ausgehandelt werden und die Investitionsplanung sicherer und schneller machen*.

A. Zur Fragestellung

In Situationen, in denen deutlich sichtbare technische Umwälzungen und hohe Arbeitslosenraten gleichzeitig zu beobachten sind, liegt es nahe, daß sich der Unmut der Arbeitslosen und der Arbeitnehmer, die um die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze und den Besitzstand der erreichten Löhne (vor allem in Zeiten und Ländern ohne gesetzliche bzw. tarifliche Mindestlohnsicherung) bangen, gegen die *offensichtlichen Ursachen*

* Den Kollegen Albeck, Allekotte, Filc, Helberger, Lampert, Mertens und Thiemeier sowie den Mitgliedern des Sozialpolitischen Ausschusses danke ich für ergänzende und kritische Diskussionsbeiträge.

der Arbeitslosigkeit, den schnellen technischen Fortschritt, die technischen „Job-Killer“ wendet. Aus der Wirtschaftsgeschichte sind vor allem aus dem 18. und 19. Jahrhundert zahlreiche Beispiele von Maschinenstürmerei bekannt, am bekanntesten ist wohl der schlesische Weberaufstand (1844), durch Gerhard Hauptmanns Drama „Die Weber“ in die Weltliteratur eingegangen¹.

Auch heute scheint sich in den Industrienationen vor allem mit der Entwicklung und Einführung der *Mikroelektronik* und der sog. *Industrieroboter* ein Rationalisierungsschub anzubahnen, der ähnliche Größenordnungen erreichen kann wie die Erfindung der Dampf- und Textilmaschinen oder die Einführung der Fließbandfertigung². Kein Wunder, daß das Schlagwort vom „Job-Killer“³ wieder in der öffentlichen Diskussion die Runde macht und die Betroffenen über mögliche „Rationalisierungsschutzmaßnahmen“⁴ nachdenken. Kein Wunder vor allem angesichts einer seit 1973 bestehenden Arbeitslosigkeit in der BRD in Millionenhöhe und der Prognosen, diese werde sich bis in die 90er Jahre halten und noch ansteigen⁵.

Während man sich an die Vorteile der Rationalisierungsprozesse (Verkürzung der Arbeitszeit bei gleichzeitig starkem Anstieg der Stunden- und Pro-Kopf-Einkommen) gewöhnt hat⁶, nimmt die Empfindlichkeit

¹ Vgl. z. B. H. Pohl: Technischer Fortschritt und Beschäftigung aus historischer Sicht, in: Volksw. Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 10/1980; O. Issing: Vernichtet der technische Fortschritt Arbeitsplätze?, in: Volksw. Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 3/1980.

² Vgl. Pohl: Technischer Fortschritt und Beschäftigung aus historischer Sicht, a.a.O.

³ Vgl. z. B. H. Uniewski: Der Jobkiller, Stern-Magazin vom 24. 2. 1977; vgl. ebenso zur Diskussion um die „Automation“ und das „Wegrationalisieren“ von Arbeitsplätzen W. Gruhler: Die Automationsdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland, in: Beiträge des Deutschen Industrieinstituts, Jg. 2, Köln 1964, Heft 11/12 und W. Gruhler: Rationalisierungsinvestitionen und Beschäftigung, in: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der Deutschen Wirtschaft, 1/1978, bes. S. 27 ff.

⁴ Vgl. H. Hinz: Strukturwandel und mittlere Technologie aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Sozialer Fortschritt, 1/1979, S. 15 - 21. In der gewerkschaftlichen Position scheint sich jedoch in den letzten Jahren ein bemerkenswerter Wandel abzuzeichnen, vgl. S. 19 f.; vgl. auch Gruhler: Rationalisierungsinvestitionen und Beschäftigung, a.a.O., S. 47 ff.

⁵ Die Arbeitslosenzahl der BRD wird 1981 bei etwa 1,25 Mio., entspr. 5,3 % liegen und wird für 1982 vom Sachverständigenrat sowie der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute auf ca. 1,6 - 1,75 Mio. geschätzt. Vgl. zur zukünftigen Entwicklung H. Henschel u. a.: Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik 1981 - 1985, West LB-Informationen, S. 1/1981. Vgl. DIW-Wochenbericht 33/81 vom 13. 8. 1981. Dort wird gezeigt, inwieweit diese Entwicklung auf Veränderungen des Arbeitsangebotes zurückgehen dürfte.

⁶ Wie die Nullwachstumsdiskussion zeigt, nimmt die positive Bewertung dieser Vorteile scheinbar sogar ab. Allerdings scheint es dabei weniger um

gegenüber den vermeintlichen nachteiligen Folgen des Rationalisierungsprozesses zu.

Die wichtigsten Vorwürfe gegen die laufenden und befürchteten Rationalisierungsprozesse beziehen sich vereinfacht auf

- die Arbeitskräftefreisetzungen in den rationalisierenden Betrieben und Branchen, die sich per Saldo zu einer hohen gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit aufsummieren⁷;
- die drohende Dequalifikation und die zunehmende Belastung der Arbeitskräfte im Arbeitsprozeß⁸;
- die zusätzlichen Lasten, die Arbeitnehmer durch Umsetzungen von einer betrieblichen Funktion zu einer anderen, von einem Beruf, einem Betrieb, einem Wirtschaftszweig zum anderen auf sich nehmen müssen⁹.

Vor allem auf die in der *ersten* und *dritten* These formulierten Befürchtungen soll an dieser Stelle näher eingegangen werden. Zu den in *These 2* behaupteten Folgen einer *Dequalifizierung und zunehmenden Arbeitsbelastung* gibt es unseres Wissens keine generellen Hypothesen, die sich aus der Wirtschaftstheorie oder empirischen Untersuchungen ableiten lassen. Die neueren empirischen Untersuchungen zeigen in dieser Frage keine einheitliche Entwicklung, wobei allerdings die *ge-*

Nullwachstum als vielmehr um eine andere *Zusammensetzung* des Sozialproduktes im Wachstum (mehr Umweltschutzzüchter, mehr Bildungsgüter etc.), also ein *allokationspolitisches* Ziel und/oder um eine andere *Aufteilung* des Produktivitätszuwachses auf materielle Güter und Freizeit zu gehen; vgl. hierzu das Gutachten von B. Kulp, R. Mueller: Alternative Verwendungs möglichkeiten wachsender Freizeit, Göttingen 1973. Die Autoren sehen die optimale „Aufteilungsregel“ bei ca. $\frac{2}{3}$ Einkommens- und $\frac{1}{3}$ Freizeitwachstum.

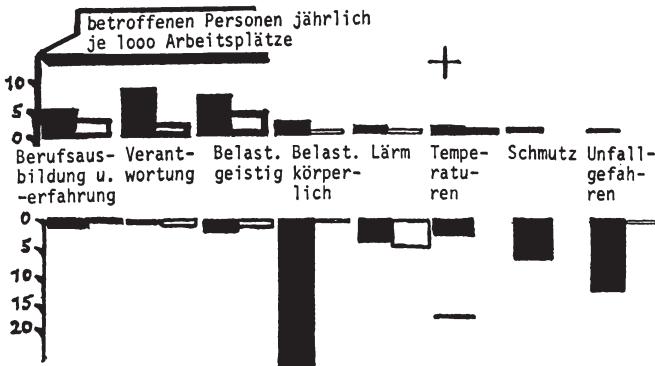
⁷ Vgl. W. Dostal: Technischer Wandel und Beschäftigung, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 116/1980, S. 723 - 739 bes. S. 723 f.

⁸ Neue empirische Untersuchungen hierzu wurden vorgelegt vom Battelle-Institut, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, dem Ifo-Institut und der Prognos AG. Vgl. Böckels (Hrsg.): Beschäftigungspolitik ..., a.a.O., dort vor allem die Untersuchungen, über die in den Beiträgen von A. Blüm: Neue Technologien ..., a.a.O., R. v. Gazycki: Auswirkungen neuer Technologien auf die Arbeitsplätze, dargestellt am Beispiel von Industrierobotern, S. 25 - 54 und R. v. Gazycki, U. Weiler: Auswirkungen einer breiten Einführung von Mikroprozessoren auf die Bildungs- und Berufsqualifizierungspolitik, S. 55 - 72, berichtet wird. Vgl. auch W. Dostal, M. Lahner, E. Ulrich: Datensammlung zum Projekt Auswirkungen technischer Änderungen auf Arbeitskräfte, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 17, Nürnberg 1977. Vgl. die Stellungnahme der Bundesregierung zu dem Gutachten „Technischer Fortschritt – Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt“, Pressemitteilungen Nr. 149/80 vom 9. 6. 1980. Einen Eindruck von Auswirkungen technischer Änderungen auf die Arbeitsbedingungen vermitteln die auf S. 82 folgenden Abbildungen.

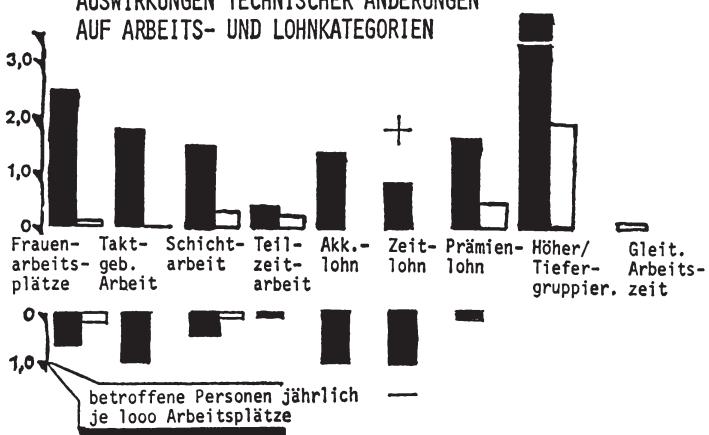
⁹ Vgl. A. Blüm: Neue Technologien und Arbeitsmarkt; in: L. Böckels (Hrsg.): Beschäftigungspolitik für die achtziger Jahre, Sozialwissenschaftliche Reihe des Battelle Instituts, München 1980, S. 11 - 24.

zu Fußnote 8

AUSWIRKUNGEN TECHNISCHER ÄNDERUNGEN
AUF DIE ARBEITSBEDINGUNGEN



AUSWIRKUNGEN TECHNISCHER ÄNDERUNGEN
AUF ARBEITS- UND LOHNKATEGORIEN



- Zahl der Arbeitsplätze von Angestellten, bei denen jährlich eine Veränderung der genannten Arbeitsaufgaben/Merkmale zu beobachten war. Als "Angestellte" werden die Berufsgruppen der Büro-, Verwaltungs- und technischen Berufe zusammengefaßt.
- Zahl der Arbeitsplätze von Arbeitern, bei denen jährlich eine Veränderung der genannten Arbeitsaufgaben/Merkmale zu beobachten war. Alle anderen Berufsgruppen unter der Bezeichnung "Arbeiter".

Quelle: Quintessenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg 1977, Heft 6.

*genteiligen Tendenzen einer Höherqualifizierung und einer sinkenden (vor allem körperlichen) Arbeitsbelastung zu überwiegen scheinen*¹⁰.

Die Konzentration auf die Thesen 1 und 3 erscheint auch deshalb gerechtfertigt, weil

- die **Beschäftigungseffekte** von Rationalisierungsprozessen (These 1) in der theoretischen Wirtschaftsanalyse zwar nur eine untergeordnete Rolle spielen¹¹, zumindest ihre beschäftigungspolitische *Ambivalenz* für theoretisch und empirisch orientierte Nationalökonomien zum Standardwissen gehört, während in der öffentlichen Diskussion dessenungeachtet ihre beschäftigungsschädliche Wirkung immer wieder behauptet wird.
- die Umverteilungswirkungen und externen Vor- und Nachteile, die im Zusammenhang mit Rationalisierungsprozessen auftreten (These 3), bisher noch nicht hinreichend in die ökonomische Diskussion über verteilungs- und allokativpolitische Fragen eingebaut wurden¹².

¹⁰ „Herrschende Lehre“ ist die sog. „Polarisierungsthese“. Die Projektgruppe „Automation und Qualifikation“ hat 1978 eine Übersicht über ca. 60 Studien zum Zusammenhang zwischen „technischem Fortschritt und Qualifikation“ erstellt. 45 dieser Studien enthalten allgemeine Trendaussagen zu diesem Zusammenhang, die folgendes Bild zeigen.

	Industrie	Verwaltungs- und Dienstleistungsbereich
Höherqualifizierung	14	4
Dequalifizierung	5	1
Polarisierung	7	1
konstante Qualifikation	—	1
keine eindeutigen Ergebnisse	3	9
Zahl der Untersuchungen insgesamt	29	16

Vgl. hierzu: H. Kubicek: Die Automatisierung der betrieblichen Informationsverarbeitung im Spannungsverhältnis zwischen Rationalisierung und Humanisierung menschlicher Arbeit — dargestellt am Beispiel der Qualifikationsproblematik, in: E. Frese u. a. (Hrsg.): Organisation, Planung, Informationssysteme, Festschr. f. Erwin Grochla, Stuttgart 1981, S. 263 - 287, S. 271. Vgl. Projektgruppe Automation und Qualifikation (Automationsarbeit), Band III: Theorien über Automationsarbeit, Argument Sonderband AS 31, Berlin 1978.

¹¹ Das ist um so erstaunlicher, als gerade diese Frage bereits von Ricardo aufgeworfen wurde. Vgl. D. Ricardo: The Principles of Political Economy and Taxation, 3. Aufl. 1821. Vgl. H. Walter: Die Wirkungsanalyse des technischen Fortschritts, in: WiSt 8/1979, S. 371 - 377, bes. S. 376.

¹² Vgl. D. Hockel: Die Bewältigung technisch induzierter Beschäftigungsprobleme im Rahmen der Marktwirtschaft, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. 116/1980, S. 741 - 751, S. 750 f.

B. Beschäftigungswirkungen von Rationalisierungsinvestitionen

Unter Rationalisierungsinvestitionen sollen kurz all diejenigen Investitionen zusammengefaßt werden, die einen Anstieg des Verhältnisses vom realen Output (X) zu mengenmäßigm Faktoreinsatz (Arbeit A und Kapital K) bewirken.

Je nachdem, ob sich dieses Verhältnis überwiegend in einer Verminderung des Arbeits- oder Kapitaleinsatzes niederschlägt oder zu einer proportionalen Faktoreinsparung führt, unterscheidet man weiter zwischen arbeits- und kapitalsparendem bzw. neutralem technischen Fortschritt. Hier interessiert insbesondere die Zunahme der Relation zwischen Output (X) und Arbeitseinsatz (A) in Arbeitsstunden, der sog. *Arbeitsstundenproduktivität*¹³.

Diese Definition entspricht einerseits dem Sprachgebrauch in der politischen Diskussion¹⁴, andererseits ist sie für die theoretische Analyse der hier gestellten Fragen zweckmäßig und hinreichend exakt¹⁵.

Rationalisierungsinvestitionen stellen somit die Anwendung technischen Fortschritts dar, sie führen zu einem Anstieg der Arbeitsproduktivität (X/A).

Anhand dieser einfachen Definition kann man sich bereits die *tautologischen* Wirkungen von Rationalisierungsinvestitionen auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigung klarmachen.

Da Rationalisierungsinvestitionen — wie gesagt — die Arbeitsproduktivität erhöhen, muß ex definitione das Verhältnis von

$$\frac{\text{gesamt. Produktion } (X)}{\text{gesamt. Arbeitseinsatz } (A)}$$

ansteigen. Im Hinblick auf die *Beschäftigungswirkungen* sind fünf denkmögliche Fälle zu unterscheiden:

¹³ Auf weitergehende Differenzierungen im neutralen, arbeits- und kapitalsparenden technischen Fortschritt — jeweils in der Definition von Hicks, Harrod oder Solow — kann hier verzichtet werden. Vgl. hierzu z. B. Kulp, Knappe, Roppel, Wolters: Verteilungstheorie, 2. Aufl. 1981, H. Walter: Die Wirkungsanalyse, a.a.O., S. 372 ff.

¹⁴ Vgl. die Definition des Rationalisierungskuratoriums der deutschen Wirtschaft, in: W. K. Scheuten: Rationalisierung heute — Neue Wege im Dienste des Menschen, in: Rationalisierung, 28/1977, Heft 6, S. 126.

¹⁵ Häufig legt man für makroökonomische Betrachtungen das Verhältnis von realen Bruttoinlandsprodukt zu gesamtwirtschaftlicher Arbeitsstundenzahl zugrunde. Gleichermassen ist es üblich, unter Arbeitsproduktivität das Verhältnis von realem Bruttoinlandsprodukt zu Erwerbstägigen zu verstehen. Im Zusammenhang mit beschäftigungspolitischen Problemen ist dann allerdings eine Arbeitszeitverkürzung pro Erwerbstägigen als *Verwendung* des Fortschritts der Arbeitsstundenproduktivität anzusehen.

Fall (1)	$\left(\frac{X}{A}\right)$ steigt:	X sinkt und A sinkt; A sinkt prozentual stärker als X.	Arbeitslosig- keit steigt.
Fall (2)	$\left(\frac{X}{A}\right)$ steigt:	X bleibt konstant; A sinkt.	
Fall (3)	$\left(\frac{X}{A}\right)$ steigt:	X steigt, A sinkt	
Fall (4)	$\left(\frac{X}{A}\right)$ steigt:	X steigt, A bleibt konstant	
Fall (5)	$\left(\frac{X}{A}\right)$ steigt:	X steigt, A steigt, die prozentuale Veränderung von X ist größer als die von A	

Arbeitslosigkeitsprobleme treten in den Fällen 1 - 3 auf, der Fall 4 ist beschäftigungsneutral, während im Fall 5 Rationalisierungsinvestitionen beschäftigungssteigernd wirken würden.

Welcher dieser Fälle in der Realität eintreten wird, hängt offenbar von *zusätzlichen Bedingungen* ab, insbesondere von der Frage, ob eine zunehmende Produktionsmenge auf eine ausreichend steigende Nachfrage trifft und zu gewinnbringenden Preisen abgesetzt werden kann.

Da es sich bei den genannten Fällen um *rein tautologische* Beziehungen handelt, bleiben verbale *Beschreibungen* der Fälle 1 - 3, etwa die These, die „*Ursache*“ der Arbeitslosigkeit in der BRD liege in einem — in Relation zum Produktivitätsanstieg — zu geringen Wachstum, oder die „*Ursache*“ der Arbeitslosigkeit sei in einer zu ungünstigen Relation von Erweiterungs- zu Rationalisierungsinvestitionen zu sehen, tautologische Aussagen und damit beschäftigungspolitisch wenig relevant¹⁶. *Relevant für die Beschäftigungspolitik* ist dagegen die Frage, welche *weitergehenden ökonomischen Bedingungen* ursächlich zu den „*problematischen*“ Situationen führen, die in den Fällen 1 - 3 beschrieben werden und unter welchen Bedingungen die „*erwünschten*“ Situationen der Fälle 4 und 5 eintreten werden. *Diese letztgenannten Bedingungen gilt es nämlich nach Möglichkeit im Rahmen der Beschäftigungspolitik zu schaffen.*

Die Frage, welche Ursachen denn dafür verantwortlich sind, daß in bestimmten Zeiten die Situationen 1 - 3, zu anderen Zeiten die Situationen 4 und 5 vorliegen, kann lediglich mit Hilfe empirisch relevanter

¹⁶ D. Hockel: Die Bewältigung ..., a.a.O., S. 741 - 743.

Theorien beantwortet werden. *Empirische Untersuchungen* mit Hilfe von Unternehmensbefragungen — so wertvoll sie sind — können lediglich klären, welche Situation (Fall 1 - 5) zur Zeit der Befragung herrscht bzw. nach Ansicht der Befragten zukünftig eintreten wird. Sie können aber wenig Anhaltspunkte dafür liefern, welche *Ursachen* zu der jeweils empirisch ermittelten Situation geführt haben¹⁷.

Keinesfalls ist es zulässig, aus der empirischen Beobachtung, daß in den Jahren nach 1970 die Rationalisierungsinvestitionen relativ konstant geblieben sind, während ein deutlicher Abfall der Erweiterungsinvestition zu beobachten war¹⁸, zu schließen, die Rationalisierungsinvestitionen seien „zu hoch“ und man brauche sie nur durch politische Maßnahmen zu bremsen, um Vollbeschäftigung zu erreichen. Auch die Schlußfolgerung, die Erweiterungsinvestitionen seien zu niedrig und daher durch beschäftigungspolitische Maßnahmen zu erhöhen, bleibt politisch so lange irrelevant, als nicht bekannt ist, mit welchen Maßnahmen Erweiterungsinvestitionen erhöht werden können und vor allem, wie sie im Verhältnis zu den Rationalisierungsinvestitionen erhöht werden können.

Auch ein direkter Vergleich zwischen der jährlichen Zunahme der Arbeitsproduktivität und der durchschnittlichen jährlichen Arbeitslosenquote in der Bundesrepublik Deutschland seit 1950 zeigt ein uneinheitliches Bild (vgl. S. 87).

Während relativ rasche Produktivitätsfortschritte in den 50er Jahren einhergingen mit einer schnellen Ausweitung der Arbeitsplätze und einem Abbau der Arbeitslosigkeit, die 60er Jahre mittlere Produktivitätsfortschritte und Vollbeschäftigung aufwiesen, fallen ab 1973 eine Verringerung des Produktivitätswachstums und ein Anstieg der Arbeitslosenquote zusammen. Seitdem verharrt die Arbeitslosenquote auf hohem Niveau.

An der *theoretischen* Ermittlung der *Ursachen* für das *Verhältnis* von Produktivitätsfortschritt und Arbeitslosigkeit, von Rationalisierungs- zu Erweiterungsinvestitionen führt kein Weg vorbei, wenn man erfolgversprechende Beschäftigungspolitik betreiben will. Anders ausgedrückt ist theoretisch die Frage zu klären, welche Ursachen dafür verantwortlich sind, daß in den Jahren bis 1973 die Kompensation des Rationalisierungsprozesses durch hinreichendes Mengenwachstum funktionierte und warum heute diese Kompensationsmöglichkeiten verbaut sind.

¹⁷ Vgl. Ifo-Schnelldienst 1977, Nr. 5, S. 8.

¹⁸ Vgl. die genannten empirischen Untersuchungen.



W. Glastetter: Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950 bis 1975, Berlin u. a. 1977. — Jahrestatistiken des Sachverständigenrates 1980/81. — WestLB Informationen S 1/1980, Prognose '84. — Jahreswirtschaftsbericht 1981 der Bundesregierung. — U. Ropell: Vollbeschäftigung auch bei reduziertem Wachstum? in: Folgen reduzierten Wachstums, Der Bürger 4/1980.

Leider ist die Entwicklung einer empirisch gehaltvollen Theorie zur Erklärung dieser Ursachen nicht sehr weit fortgeschritten. Da Rationalisierungsinvestitionen eine Datenänderung darstellen (die Produktionsfunktion und die aus ihr abgeleiteten Verhaltensfunktionen ändern sich), kann eine befriedigende Erklärung lediglich aus einer Analyse der dadurch ausgelösten Anpassungsprozesse gefunden werden, also mit Hilfe einer *dynamischen* Theorie — diese jedoch fehlt bis heute. Versuche, in dieser Richtung weiterzukommen, stellen z. B. die Akzelerator-Multiplikator-Modelle dar, die theoretischen Erklärungsversuche der Phillips-Kurve und neuere Ansätze der Job-Search-and-Labor-Turnover-Theorien.

Gemeinhin beschränkt man sich jedoch auf eine komparativ-statische Betrachtung, ohne bisher zwischen alternativen Erklärungsansätzen dieser Art, vor allem zwischen neoklassischen, keynesianischen und neueren Ungleichgewichts-Theorien eine endgültige Klärung erreicht zu haben¹⁹.

Es ist klar, daß Wirkungen auf den Beschäftigungsgrad nicht allein in einer Analyse des Arbeitsmarktes ermittelt werden können. Immer ergeben sich die Auswirkungen aus dem *Zusammenspiel von Arbeitsmarkt, Gütermarkt, Geld- und Kapitalmarkt*. Die Untersuchung der Rationalisierungswirkungen auf den Beschäftigungsgrad muß demzufolge auf ein makroökonomisches Modell der 4 Märkte rekurrieren. Minimalanforderung ist eine Analyse der Wechselwirkungen zwischen Arbeits- und Gütermarkt, da die Arbeitsnachfrage sich direkt aus der Gütermarktsituation ableitet und ohne Rekurs auf den Gütermarkt nicht bestimmbar ist. Zur Vereinfachung können die Zusammenhänge zu den Geld- und Kapitalsektoren als „*exogene*“ Einflüsse in die Be trachtung einbezogen werden. Das soll auch die folgende Untersuchungsmethode sein.

C. Ein einfaches Keynesianisches Modell zur Analyse der Beschäftigungswirkungen von Rationalisierungsinvestitionen

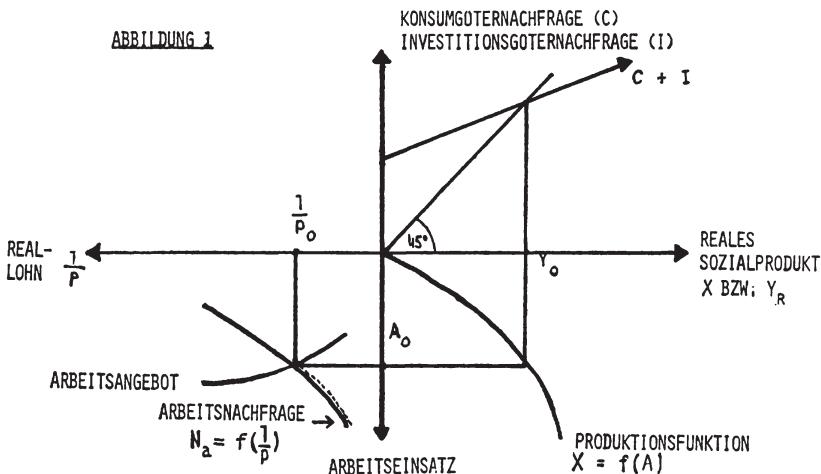
Berücksichtigt man als *endogene* Faktoren in einem einfachen Keynesianischen Modell lediglich die Angebots- und Nachfrageverhältnisse auf dem *Güter- und Arbeitsmarkt* des Inlandes, wobei die makroökonomische, aggregierte Produktionsfunktion $[X = f(A)]$ das Bindeglied zwischen beiden Sektoren herstellt, so kann eine makroökonomische *Gleichgewichtssituation* anhand der folgenden Abb. 1 veranschaulicht werden.

Beim gleichgewichtigen Reallohnsatz (I/p_0) herrscht konjunkturelle Vollbeschäftigung (A_0), d. h., Gleichheit zwischen gesamtwirtschaftlichem Arbeitsangebot²⁰ und gesamtwirtschaftlicher Arbeitsnachfragekurve, die sich unter Konkurrenzbedingungen aus den einzelwirtschaft-

¹⁹ Überblicke über den theoretischen Hintergrund der Arbeitsmarktpolitik finden sich beispielsweise bei R. B. Freeman: *Labor Economics*, 2. Aufl., Englewood Cliffs 1979, J. Zerche: *Arbeitsökonomik*, Berlin, New York 1979. Vgl. auch D. Freiburghaus: *Zentrale Kontroversen der neueren Arbeitsmarkttheorie*, in: M. Bolle (Hrsg.): *Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik*, Opladen 1976, S. 71 ff., und die einschlägigen Beiträge in den Sammelbänden von H. J. Ramser, B. Angehrn (Hrsg.): *Beschäftigung und Inflation*, Stuttgart, New York 1977, insbes. Kap. 1 - 4 und Kap. 6. H. Lampert (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik*, Stuttgart, New York 1978.

²⁰ Die gesamtwirtschaftliche Arbeitsangebotstheorie steckt noch in den Kinderschuhen. Vgl. z. B. als Betrachtung von der Freizeitnachfrage hier: B. Kilp: *Theorie der Freizeitnachfrage*, in: WiSt 1/1977, S. 12 - 17. Zur Be trachtung als Arbeitsangebotskalkül vgl. z. B. H. Luckenbach: *Grundzüge der Theorie des Arbeitsangebotes*, in: WiSt, 2/1979, S. 49 - 54. Vgl. auch G. Brinkmann: *Ökonomik der Arbeit*, 2. Bd., Stuttgart 1981, Kap. 2. Die hier behandelten Zusammenhänge ändern sich jedoch nicht, wenn man von einem, durch exogene Faktoren bestimmten Arbeitsangebot ausgehen müßte.

lichen Grenzproduktivitäten der Arbeit nachfragenden Unternehmungen aggregiert²¹.



Mit dem Vollbeschäftigungarbeitseinsatz²² lässt sich bei gegebener Produktionstechnik entsprechend der Produktionsfunktion [$X = f(A)$] ein Sozialprodukt von (Y_0) erstellen, bei dem reale Konsumnachfrage (C) und reale Investitionsgüternachfrage (I) zusammen zu herrschenden Preisen gerade so groß sind wie das produzierte Sozialprodukt.

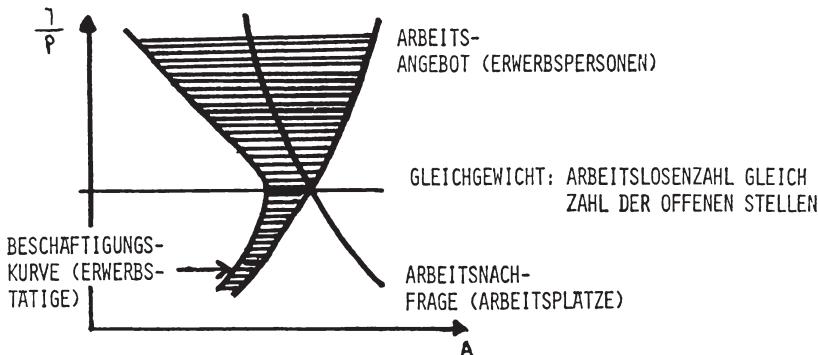
Die Abb. 1 ist eine einfache graphische Darstellung der herrschenden Keynesianischen Lehre und erfordert u.E. keine weitergehende formale Beschreibung²³.

²¹ Vgl. die *empirische Ermittlung* einer überraschend hohen Reallohnelastizität der Arbeitsnachfrage durch K. B. Clark, R. B. Freeman: How Elastic is the Demand for Labor?, in: Rev. of Econ. and Stat. 62/1980, S. 509 - 518. Vgl. den Überblick über *theoretische Ansätze* zur Erfassung der Zusammenhänge auf dem Arbeitsmarkt z. B. bei E. Göggers: Beschäftigungspolitik, München 1981, Kap. 2 und die dortigen Literaturangaben, S. 99 ff. Vgl. auch Brinkmann: Ökonomik der Arbeit, 2. Bd. Kap. 3.

²² Hierunter ist lediglich ein Zustand *konjunktureller* Vollbeschäftigung zu verstehen. In einer solchen Vollbeschäftigungssituation werden aus anderen Gründen Arbeitnehmer ohne Arbeitsplatz sein (aisonale, fraktionelle und strukturelle Arbeitslosigkeit). Weiterhin wird mit der konjunkturellen auch die durch andere Faktoren verursachte Arbeitslosigkeit zunehmen. Berücksichtigt man diese Zusammenhänge in der Darstellung des Arbeitsmarktes, so entspräche die Gesamtarbeitslosigkeit in Abhängigkeit vom Reallohn nicht der in Abb. 2/Sektor ($1/p \cdot A$) dargestellten Situation, sondern der schraffierten Fläche in der folgenden Arbeitsmarktdarstellung:

Nun läßt sich eine, von Reallohn (l/p) abhängige gesamtwirtschaftliche Arbeitsnachfragekurve nur unter restriktiven Modellannahmen unmittelbar als Grenzproduktkurve der Arbeit aus der gesamtwirtschaftlichen Produktionsfunktion [$X = f(A)$] herleiten²⁴. Vor allem muß durch einen hinreichenden Wettbewerb sichergestellt sein, daß die Arbeit nachfragenden Unternehmen keine monopolistischen Preisspielräume haben und zu einer gewinnmaximierenden Politik gezwungen sind. Unter *realistischen* Bedingungen kann nicht mehr angenommen werden, daß Arbeitsnachfragekurve und Grenzproduktkurve der Arbeit identisch sind. Allerdings wird die Arbeitsnachfrage dennoch bei sinkendem Reallohn, d. h., bei sich verbesserndem Verhältnis von Stückerlös (p) und Arbeitsstundenkosten (l) zunehmen und bei steigendem Reallohn abnehmen²⁵. Eine Senkung des Reallohns bedeutet, daß sich bei gegebener Produktionstechnik die Erlös-Kosten-Relationen verbessern: Für produzierende Unternehmen wird es rentabel, die Produktion auszuweiten, Mehrproduktunternehmen werden (neue) Produktionszweige aufnehmen bzw. wiederaufnehmen, weniger rentable Produktionen und Unternehmen geraten in die Gewinnzone, Produktionsverminderungen, Produktionseinstellungen und Unternehmensschließungen werden vermieden.

zu Fußnote 22



²³ Vgl. z. B. die Darstellung von U. Roppel: Welche Ursachen hat die Arbeitslosigkeit? Die Antworten der neoklassischen und keynesianischen Theorie, in: Der Bürger im Staat 28/1978/3, S. 205 – 213.

²⁴ Vgl. hierzu z. B. Brinkmann: Ökonomik der Arbeit, Kap. 3.

²⁵ Unter „Lohnsatz“ müssen dabei alle Kosten einer Veränderung des Arbeitseinsatzes subsumiert werden, beispielsweise auch Lohnnebenkosten (in der BRD ca. 39 % der gesamten Personalkosten in der Verarbeitenden Industrie), Einstellungs- und Einarbeitungskosten (in der BRD im Durchschnitt ca. 1 500,— DM pro Einstellung) etc. Vgl. zu den Daten z. B. E. Wohlers, D. Winkler: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen einer Arbeitszeitverkürzung, Hamburg 1981, S. 80 u. S. 82.

Die Modellvorstellung einer vom Reallohn abhängigen Arbeitsnachfrage — auch wenn diese nicht dem Grenzprodukt der Arbeit entspricht — gibt daher durchaus die Realität richtig wieder²⁶. Sie besagt vereinfacht, daß ausgehend von einer bestimmten Produktionstechnik eine Reallohnsenkung (l/p) eine Vermehrung des Arbeitseinsatzes und eine Produktionsausweitung rentabel macht und daß es gesamtwirtschaftlich eine genügend große Zahl von Unternehmen gibt, die diese Gewinnchancen nutzen werden. Bei einer Verbesserung der Produktionstechnik (Anstieg der Arbeitsproduktivität) würden dagegen ein vermehrter Arbeitseinsatz und eine Produktionsausweitung auch bei unverändertem Reallohn rentabel. In Abb. 1 wäre das durch eine Rechtsverschiebung der Produktionsfunktion und eine Linksverschiebung der Arbeitsnachfragekurve darzustellen.

Eine weitere Voraussetzung für eine solche reallohnabhängige Arbeitsnachfrage steht im Mittelpunkt der Diskussion um die sog. „Neue Makroökonomik“ (Neue Ungleichgewichtstheorie). Eine Bewegung *entlang* der Arbeitsnachfragekurve symbolisiert, daß bei sinkendem Reallohn (l/p) zu den entsprechenden Löhnen (l) und Absatzpreisen (p) vermehrter Arbeitseinsatz und höhere Produktion rentabel und diese Gewinnchancen genutzt werden. Irren sich die Unternehmen über die *Absatzchancen* zum kalkulierten Preis (p), sind Produktions- und Beschäftigungsausweitung nur *vorübergehend*.

In der formalen Darstellung kann dieser Zusammenhang ohne Schwierigkeiten berücksichtigt werden. Die in der Arbeitsnachfragekurve erfaßten Rentabilitätskalküle dominieren das Arbeitsnachfrageverhalten nur insoweit, als die in diesen Rentabilitätskalkülen *enthalteten* Absatzerwartungen der Realität entsprechen. In Abb. 1 wären das alle Produktionen bis (Y_0) und alle Arbeitseinsätze bis (A_0). Da Produktionen über (Y_0) hinaus zu gesamtwirtschaftlichen Angebotsüberhängen führen,

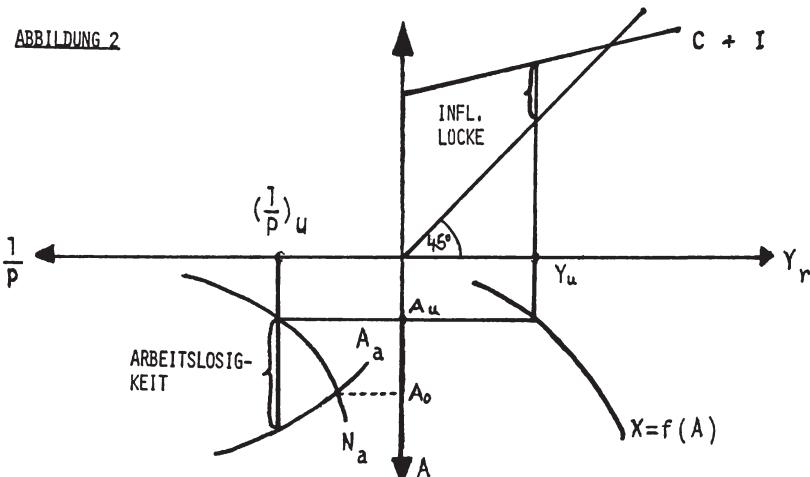
- wird ein Preisdruck ausgelöst, der den Reallohn steigert und die Rentabilität der über (Y_0) hinausgehenden Produktion (und des entsprechenden Arbeitsmehreinsatzes) verringert. Der Rentabilitätsdruck führt zu einer Rückführung der Produktion bis (Y_0) (Keynesianische Vorstellung).
- mag zwar bei bestimmten Reallöhnen eine Produktion über Y_0 hinaus rentabel sein, absetzbar ist sie nicht. Da Preisanpassungen auch bei Marktungleichgewichten unterbleiben, gibt es kein Angebot über (Y_0) hinaus und auch keine Arbeitsnachfrage, die über den Bedarf

²⁶ Vgl. Clark/Freeman: How Elastic is the Demand for Labor?, a.a.O.

bei (Y_0) hinausgeht (Vorstellung der Neuen Makroökonomik). In Abb. 1 würde die Arbeitsnachfragekurve bei (A_0) waagrecht verlaufen.

Wenden wir uns jedoch wieder der Frage nach dem Erklärungsgehalt der keynesianischen Theorie in der heutigen Situation der BRD zu.

Interpretationsschwierigkeiten treten auf, will man mit Hilfe Keynesianischer Theorien Ungleichgewichtssituationen erklären, vor allem solche, die *gleichzeitig* durch einen hohen Angebotsüberschuß auf dem Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit) und Nachfrageüberhänge auf dem Gütermarkt (Preisniveauanstieg) gekennzeichnet sind, eine Situation, wie sie unseres Erachtens in der BRD seit 1973 anhaltend existiert (vgl. Abb. 2).



Nach *traditioneller Keynesianischer* Auffassung kann ein solcher Zustand lediglich *vorübergehender Natur* sein. Der Nachfrageüberhang auf den Gütermärkten führt zu einem Preisniveauanstieg, der den ungleichgewichtigen Reallohn (l/p) u in Richtung Vollbeschäftigungsgleichgewicht senkt. Es treten zwar Inflation und Arbeitslosigkeit *gleichzeitig* auf, aber es müßte eine *deutliche Tendenz in Richtung Vollbeschäftigung zu erwarten sein*. In der Situation der BRD fehlt es jedoch einmal an der Entwicklung in Richtung Vollbeschäftigung. Zum anderen dauert die Ungleichgewichtssituation mit nunmehr acht Jahren seit 1973 entschieden zu lange an, als daß man sie mit Hilfe dieses Anpassungsprozesses erklären könnte.

Hier führt jedoch eine *dynamische Interpretation der Keynesianischen Theorie weiter*. Zwar laufe der beschriebene Anpassungsprozeß in Richtung Gleichgewicht auch in der BRD seit 1973 mit unverminderter Geschwindigkeit (ein Zeichen dafür sind die um 5 % p. a. pendelnden Inflationsraten der letzten Jahre), doch werde auf diese Weise *keine* Veränderung in Richtung Gleichgewicht erreicht, weil *gleichzeitig* ein *gegenläufiger Ungleichgewichtsprozeß* in Form einer seit 1973 zu beobachtenden *expansiven Nominallohnpolitik* der Tarifpartner wirksam werde, einer Politik, die die Nominallohnsteigerungsraten beharrlich über dem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität hält. *Gleichgewichts- und Ungleichgewichtstendenz* (d. h. gesamtwirtschaftliche Preisüberwälzung und gesamtwirtschaftlicher Lohnkostenanstieg) halten sich seit Jahren die Waage und verhindern, daß ein *bestehendes* gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht (die bestehende Arbeitslosigkeit sowie das inflationäre Angebotsdefizit auf den Gütermärkten) abgebaut werden.

Neuralgischer Punkt einer solchen Interpretation der herrschenden Wirtschaftslage ist die begründete Vermutung, die zu beobachtende Inflationsrate der BRD müsse als ein Hinweis auf eine dauerhaft bestehenbleibende *inflatorische Lücke*²⁷ gedeutet werden. (Vgl. die in Abb. 2 dargestellte Situation in der *vereinfacht* von einem Produktivitätsanstieg von Null ausgegangen wird.)

In jedem Zeitpunkt lohnen sich für die Unternehmer bei der bestehenden Erlös-Kosten-Relation [symbolisiert durch $(l/p) u$] eine bestimmte Produktion und ein bestimmter Arbeitseinsatz (Y_u ; A_u). Das Gesamtangebot ist jedoch *kleiner* als die gesamtwirtschaftliche Nachfrage zu jeweils im Reallohn (l/p) ausgewiesenen, herrschenden Preisen (p)²⁸.

Empirisch läßt sich diese Diagnose nicht durch *direkte* Messung der Angebots- und Nachfragewerte ermitteln, sondern lediglich *indirekt* aus der Entwicklung von Inflationsrate, Produktion und Beschäftigung ableiten. Die Entwicklung dieser Indikatoren zeigt, daß bei einer Inflationsrate von ca. 5 % über Jahre hinweg die Arbeitslosigkeit zwar ein hohes Niveau aufwies (seit 1974), daß die Arbeitslosigkeit bis 1981 jedoch *nicht Jahr für Jahr* massiv anstieg. Ein Preis-Überwälzungsprozeß auf hohem Niveau (5 % Inflationsrate) könnte aber bei dauerhaft be-

²⁷ Vgl. M. Feldsieper, J. Kähler: Das Konzept der inflatorischen und deflatorischen Lücke, in: WiSt 11/1981, S. 511 - 519.

²⁸ Es handelt sich hier nicht um die Anwendung der *statischen Preistheorie* sondern der *dynamischen Preisanpassungstheorie*, wie sie z. B. auch der sog. Phillipskurve zugrunde liegt. Vgl. z. B. B. Hansen: A Survey of General Equilibrium System, New York 1970, Kap. 2. Im einfachsten Fall ist die Inflationsrate proportional vom Nachfrageüberhang abhängig. Vgl. auch B. Külp u. a.: Verteilungstheorie, Stuttgart 1974, S. 112 ff.

stehenbleibendem Nachfragemangel (Angebotsüberhang) nur dann ablaufen, wenn gleichzeitig die Produktion Jahr für Jahr in entsprechendem Umfang gedrosselt würde, die *Arbeitslosigkeit* Jahr für Jahr entsprechend zunehmen würde. Ein solcher jährlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit ist jedoch für die Zeit 1974 - 1980 in der BRD empirisch nicht zu beobachten²⁹.

Es bestand u. E. von 1975 - 1980 in der BRD ein makroökonomisches *Angebotsdefizit* (Nachfrageüberhang, inflatorische Lücke im Sinne der keynesianischen Theorie) auf den Gütermärkten. „*Nachfragemangel*“ herrschte lediglich insofern, als der bestehende Nachfrageüberhang nicht groß genug war, um über einen hinreichend schnellen Inflationsprozeß unter den gegebenen Lohn-Preis-Verhältnissen Vollbeschäftigung zu erreichen³⁰.

Betrachtet man die beschriebenen theoretischen Zusammenhänge³¹, so ist immerhin denkbar, daß es sich dabei um die empirisch richtige Erklärung der bestehenden Situation handelt. „Die Gewerkschaften“ versuchen seit jeher Lohnabschlüsse zu erreichen, die *real* den Arbeitnehmern einen Lohnanstieg in Höhe des Produktivitätszuwachses garantiert, Abschlüsse in Höhe des erwarteten *nominalen* Produktivitätsfortschritts (Anstieg der Arbeitsproduktivität zuzüglich Preisniveauanstieg)³².

Soweit es ihnen gelingt, Lohnsteigerungsraten in Höhe des Zuwachses der realen Arbeitsproduktivität und des *anderweitig verursachten* Preisniveauanstieges zu realisieren, führt das dazu, daß sie zwar *keinen eigenen zusätzlichen* Beitrag leisten, um Arbeitslosigkeit und Inflation zu senken. Sie verursachen jedoch auch keine zusätzliche Arbeitslosigkeit und keinen zusätzlichen Anstieg der Inflationsrate³³.

²⁹ Die Arbeitslosigkeit ging im Gegenteil von 1975 bis 1980 leicht zurück.

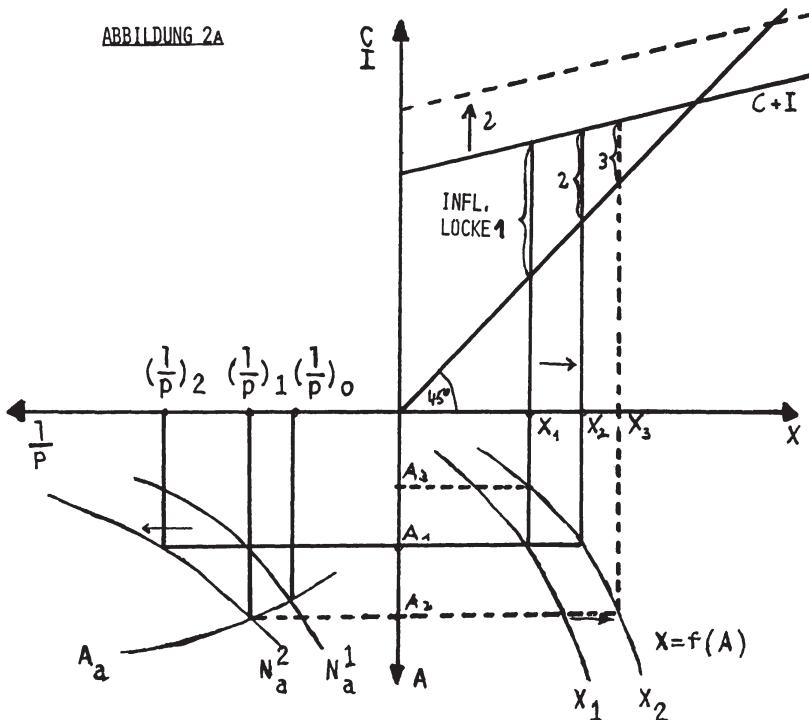
³⁰ Eine Beschäftigungspolitik in Form einer keynesianischen Nachfrageausweitung allein wäre in einer solchen Ausgangslage nur dann wirksam, wenn ein Anstieg der Inflationsrate akzeptiert würde und die Inflationszunahme *nicht unmittelbar* von entsprechenden Lohnerhöhungen begleitet würde.

³¹ Auch eine *neoklassische* Interpretation würde — außer einer stärkeren Betonung der Geldmengenpolitik, die für die Höhe des Überwälzungsspielraumes verantwortlich ist — zu keinen wesentlich anderen Schlußfolgerungen führen. Vgl. zum Beispiel U. Roppel: Welche Ursachen hat die Arbeitslosigkeit?, a.a.O.

³² In dieser Faustregel wird je nach Verhandlungssituation zusätzlich ein Umverteilungszuschlag berücksichtigt. Vgl. z. B. die IG-Metall Forderung nach einer zusätzlichen Revision der verteilungspolitischen Fehlentwicklung in der Vergangenheit. Vgl. Informationen der Metallindustrie, 1979/Nr. 3.

³³ Das entspricht etwa dem Konzept einer stabilitätskonformen Lohnpolitik, das der Sachverständigenrat als Alternative zu seinem Konzept einer kostenniveau-neutralen Lohnpolitik entwickelt hat. Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates, 1966/67, Ziff. 303 ff.

Die Zusammenhänge lassen sich anhand einer Erweiterung der bereits behandelten Abb. 2 veranschaulichen (vgl. Abb. 2 a).



Die bestehende *inflatorische Lücke* (1), die sich zusammensetzt aus dem Saldo der Leistungsbilanz, der öffentlichen Haushalte und der Investitions-Spar-Differenz³⁴ bewirkt eine Inflationsrate von angenommen ca. 5 % pro Jahr. Dies würde c. p. zu einer Reallohnsenkung von $(l/p)_1$ gegen $(l/p)_0$ und damit zu Produktionsanreizen, einer Beschäftigungssteigerung und einem Abbau der inflatorischen Lücke führen.

Der Anstieg der Arbeitsstundenproduktivität, der von 1970 - 1980 jährlich zwischen knapp 4 % und reichlich 6 % schwankte³⁵, führt in der beschriebenen volkswirtschaftlichen Situation *isoliert betrachtet* zu einer Zunahme der Arbeitsnachfrage (von N_a^1 nach N_a^2), d. h. der technische Fortschritt verschiebt die Lage der Produktionsfunktion ($X_1 \rightarrow X_2$)

³⁴ Nur zur Vereinfachung beschränken wir uns auf den letztgenannten Teilaspekt.

und damit auch die Grenzproduktivitätsfunktion (in Abhängigkeit vom Arbeitseinsatz). Bei *gleichem* Reallohn wäre es für die Unternehmungen gewinnungünstiger, mehr zu produzieren und mehr Arbeitskräfte einzusetzen. Der Mehreinsatz von Arbeitskräften ist *gleichbedeutend mit einem Abbau der Arbeitslosigkeit*³⁶, die Mehrproduktion ist *gleichbedeutend mit einer Verminderung der inflatorischen Lücke*. Damit können Rationalisierungsinvestitionen in der beschriebenen gesamtwirtschaftlichen Situation (hohe Arbeitslosigkeit und *gleichzeitig* hohe Inflationsrate) als ein weiterer neben dem Preisüberwälzungsprozeß wirkamer Anpassungsmechanismus angesehen werden, der eine Entwicklung Richtung Gleichgewicht hervorruft. Einerseits sorgt er dafür, daß von der Kostensituation her eine größere Produktions- und Absatzmenge rentabel wird. Andererseits gestattet die bestehende inflatorische Lücke den Absatz der Mehrproduktion. Allerdings baut sich dabei — vor allem wegen der Tendenz des realen Konsums, *kurzfristig* nicht im selben Umfang zu wachsen wie Produktion und Realeinkommen — die inflatorische Lücke (die Überwälzungsspielräume und damit der Inflationsprozeß) von selbst ab³⁷.

In der Abbildung 2 a ließe sich dieser beschriebene Anpassungsprozeß formal folgendermaßen nachvollziehen: Der Anstieg der Arbeitsstundenproduktivität bewirkt unmittelbar — wie gesagt — eine Verschiebung der Produktionsfunktion und der daraus abgeleiteten Arbeitsnachfragefunktion³⁸. Bliebe der Reallohn bei $(l/p)_1$ konstant, wäre es für die Unternehmen zu herrschenden Preisen gewinnbringend, soviel mehr zu produzieren (X_3 statt X_1), daß der *potentielle* Freisetzungseffekt der Rationalisierungsmaßnahmen ($A_1 \rightarrow A_3$) nicht nur kompensiert, sondern sogar überkompensiert würde ($A_1 \rightarrow A_2$).

³⁵ Vgl. beispielsweise H. Henschel u. a.: Prognose '85, Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik 1981 bis 1985, WestLB Informationen S 1/1981, Tab. 10. Die Schwankungen der Arbeitsproduktivität pro Erwerbstätigen sind aus formalen Gründen deutlich größer, weil in diesem Produktivitätswert die vergleichsweise flexiblen Anpassungen über eine Veränderung der durchschnittlichen Arbeitszeit enthalten sind. Im genannten Zeitraum lagen die Fortschritte der Produktivität pro Erwerbstätigen zwischen 1,5 % (1980) und 7 % (1976). Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates, 1980/81, S. 81.

³⁶ Verschiebungen des Arbeitsangebotes werden zur Vereinfachung außer acht gelassen.

³⁷ Falls sich die Nachfragekurve nicht verschiebt.

³⁸ Die Arbeitsnachfragefunktion ist dabei auf Märkten mit unvollkommenem Wettbewerb *nicht mehr identisch* mit der Grenzproduktivitätskurve der Arbeit. Allerdings bleibt die Grenzproduktivität der Arbeit der wichtigste Bestimmungsgrund für die Lage der Kurve. Außerdem wird sie den eingezeichneten, in Abhängigkeit vom Reallohn sinkenden Verlauf aufweisen, da nicht anzunehmen ist, daß alle Unternehmen mit *konstanten* Grenzproduktivitäten arbeiten und *identische* Produktivitäten aufweisen.

Selbst bei einem, dem Produktivitätsfortschritt voll entsprechenden Anstieg des Reallohnniveaus [$(l/p)_1 \rightarrow (l/p)_2$] wäre immerhin noch eine so große Produktionsausweitung zu herrschenden Preisen lohnend ($X_1 \rightarrow X_2$), daß sich *Freisetzungseffekt der Rationalisierungsmaßnahmen und Produktionsausweitungseffekt die Waage halten*, die Beschäftigung bei (A_1) mithin konstant bliebe. Dabei geht von jeder Produktionsausweitung eine Tendenz zur Verminderung der inflatorischen Lücke aus. Die „nicht lohnbedingte“ Inflation würde sich c. p. von selbst abbauen.

Langfristig verschiebt sich mit der Anspruchsanpassung der Haushalte die nach Keynesianischer Ansicht flacher als 45° verlaufende *Konsumkurve* nach oben (wobei allerdings die Konsumquote eine fallende Tendenz aufweist). Nach neoklassischer Vorstellung fällt die Gesamt-nachfragefunktion ohnehin mit der 45° -Linie in Abb. 2 bzw. 2 a zusammen, da ein funktionsfähiger Kapitalmarkt dafür sorgt, daß Gesamtangebot (45° -Linie in Abb. 2 a) und Gesamtnachfrage immer gleich groß sind (Saysches Theorem).

Auch die wahrscheinliche Möglichkeit, daß beschleunigte Rationalisierungsinvestitionen — wenn sie nicht vollständig durch verminderte Erweiterungsinvestitionen kompensiert werden — die *Investitionssumm*e erhöhen und damit die Gegentendenz *steigender Überwälzungsspielräume* auslösen, wird hier vernachlässigt, weil gezeigt werden soll, welche Beschäftigungseffekte selbst unter *ungünstigen* Bedingungen vom Rationalisierungsprozeß ausgehen³⁹.

In einer *Situation hoher Arbeitslosigkeit und hoher Inflationsrate ist in einem schnellen Rationalisierungsprozeß nicht nur ein arbeitsplatzvernichtender Faktor, sondern im Gegenteil ein doppelt wirkender Gleichgewichtsmechanismus zu sehen*, der sich auf Arbeitsmarkt und Gütermarkt gleichermaßen auswirkt⁴⁰.

³⁹ Vgl. hierzu z. B. J. Kromphardt: Einkommens-, Kapazitäts- und Beschäftigungseffekte von Investitionen, in: WiSt 6/79, S. 254 - 260, S. 255 ff. Vgl. *derselbe*: Investitionen und Beschäftigung. Eine Kritik an den diesbezüglichen Ausführungen des Sachverständigenrates, in: Finanzarchiv NF 36/1977, S. 294 - 311. Schließlich wird vernachlässigt, daß zwischen *Investitionen* und *technischem Fortschritt* eine gegenseitige Abhängigkeit besteht. Vgl. Walter: Die Ursachenanalyse ..., a.a.O., S. 422 f.

⁴⁰ In der Terminologie der sog. „neuen Ungleichgewichtstheorie“ bedeutet die hier vertretene Diagnose der herrschenden, gesamtwirtschaftlichen Situation, daß es sich um den Fall der sog. „klassischen Arbeitslosigkeit“ handelt (Angebotsüberhänge auf dem Arbeits-, Nachfrageüberhänge auf dem Gütermarkt). Auch nach diesem theoretischen Ansatz würde durch beschleunigte Rationalisierungsprozesse die bestehende Arbeitslosigkeit *abgebaut*. Allerdings scheint uns die „neue Ungleichgewichtstheorie“ nicht das geeignete Erklärungsinstrument für die in der BRD z. Zt. ablaufenden, makroökonomischen Prozesse zu sein. Vor allem die beiden fundamentalen Annahmen dieser Theorie — Löhne und Preise reagieren nicht auf Markt-

Dieser „Gleichgewichtsprozeß des technischen Fortschritts“ bzw. der Rationalisierungsmaßnahmen wirkt darüber hinaus um so schneller, je höher das bestehende, gesamtwirtschaftliche Ungleichgewicht vor allem auf dem Arbeitsmarkt ist. Hohes gesamtwirtschaftliches Ungleichgewicht kommt nach der *dynamischen Interpretation der Keynesianischen Theorie* dadurch zustande, daß der *Gleichgewichtsprozeß der Preisüberwälzung langsamer abläuft als die von den Nominallohnnerhöhungen ausgehenden Ungleichgewichtstendenzen*. Das bedeutet jedoch, daß sich die Relation zwischen den Kosten einer Arbeitsstunde und dem Absatzwert einer Arbeitsstunde (Wertgrenzprodukt der Arbeit) verschlechtert haben.

Eine Verschlechterung der arbeitsbedingten Kosten-Erlös-Relation führt jedoch nicht nur zu einem Zwang zur Produktionsdrosselung, sondern gleichzeitig zu einem Zwang zur Kostensenkung durch Rationalisierungsmaßnahmen. Dadurch wird mit zunehmendem Ungleichgewicht auf dem Arbeitsmarkt der Gleichgewichtsmechanismus der „Rationalisierungsinvestitionen“ beschleunigt⁴¹.

Es ist daher nicht so, daß beschleunigte Rationalisierungen *ursächlich* zu mehr Arbeitslosigkeit geführt haben, sondern hohe Arbeitslosigkeit und beschleunigte Rationalisierungsmaßnahmen gehen auf *ein und denselben dritten* Bestimmungsgrund zurück — die verschlechterte Kosten-Erlös-Relation. Kein Wunder also, daß in empirischen Untersuchungen steigende Arbeitslosigkeit und eine Zunahme des Verhältnisses von Rationalisierungsinvestitionen zu Erweiterungsinvestitionen gleichzeitig auftreten. Die These „Rationalisierungen verursachen Arbeitslosigkeit“ stellt also den Ursache-Wirkungszusammenhang auf den Kopf. Sofern es zu beschleunigten Rationalisierungen kommt⁴², wird dadurch im Ge-

ungleichgewichte und die Arbeitsnachfrage sei zwar vom Reallohn, das Arbeitsangebot hingegen vom Nominallohn abhängig — entsprechen unseres Erachtens weit weniger der Realität als die hier implizit vertretene These relativ wirksamer Gleichgewichtsmechanismen auf Güter- und Arbeitsmärkten und die Annahme, auch das Arbeitsangebot orientiere sich vor allem am Reallohn. Vgl. hierzu z. B. H. Gerfin: Einige neuere Entwicklungen und Perspektiven der Arbeitsmarkttheorie, in: ZgS, 134/3/1978, S. 410 - 441, bes. S. 418. Vgl. H. Gerfin, J. Möller: Neue Makroökonomische Theorie, in: WiSt 4/1980, S. 153 - 160 und dieselben: Neue Makroökonomie, in: WiSt 5/1980, S. 201 - 206.

⁴¹ Diese auf V. Agartz zurückgehende These wird durch alle neueren Untersuchungen über die Motive für Rationalisierungsmaßnahmen bestätigt. Vgl. die Quellenangeaben in Fußnote 1, S. 4. Vgl. auch V. Agartz: expansive Lohnpolitik, in: WWI-Mitteilungen, 6. Jg. 1953, S. 245 - 247.

⁴² Die empirischen Daten zeigen eher, daß nicht das Niveau der Rationalisierungsinvestitionen, sondern diese im Verhältnis zu den Erweiterungsinvestitionen reagieren. Vgl. z. B. Gruhler: Rationalisierungsinvestitionen . . ., a.a.O., S. 15.

genteil *verhindert*, daß sich die Verschlechterung der Erlös-Kosten-Relation *einseitig und verstärkt* in zunehmender Arbeitslosigkeit niederschlägt.

Allerdings ist auch hier zu prüfen, ob nicht durch den „Gleichgewichtsmechanismus schneller Rationalisierungen“ ein parallel laufender Ungleichgewichtsmechanismus *ausgelöst wird*, der dem Rationalisierungsprozeß die Waage hält, ihn ggf. zeitweise überwiegt. Genauso, wie in Tarifverhandlungen versucht wird, *zukünftige Preisniveaänderungsraten* zu antizipieren (was die Gleichgewichtstendenz des Überwälzungsprozesses konterkariert) wird auch darauf abgezielt, das Wachstum der Arbeitsproduktivität abzuschätzen und in Lohnabschlüssen zu realisieren (was die Gleichgewichtstendenz des Rationalisierungsprozesses unwirksam macht). Allerdings ist bei *großen Produktivitätsfortschritten* der Zwang zur Antizipation in gewerkschaftlichen Lohnforderungen geringer.

Gelingt diese Antizipation, so führt das dazu, daß sich Gleichgewichtstendenz (Rationalisierung; Preisniveauanstieg) und Ungleichgewichtstendenz (Nominallohnerhöhung) die Waage halten und damit ein bestehendes makroökonomisches Gleichgewicht wie auch ein bestehendes makroökonomisches Ungleichgewicht über längere Zeit *stabilisiert* wird. Gelingt diese Antizipation von Inflationsrate und Wachstum der Arbeitsproduktivität nicht korrekt (und angesichts der vielfältigen Bestimmungsgründe für Überwälzungsspielraum und Rationalisierungsprozeß ist das die Regel), entstehen allein durch diese Fehlschätzungen konjunkturelle Schwingungen um ein bestehendes volkswirtschaftliches Gleichgewicht, aber auch um ein bestehendes, stabilisiertes Ungleichgewichtsniveau. Werden Überwälzungsspielraum (Inflationsrate) und Produktivitätswachstum (Rationalisierungsgeschwindigkeiten) in den Tarifabschlüssen *unterschätzt*, resultiert daraus eine Entwicklung Richtung Gleichgewicht (höhere Beschäftigung und geringere Inflationsrate), aber auch eine höhere Gewinnquote (geringere Lohnquote).

Leiten hieraus die Gewerkschaften einen „Nachholbedarf“ für künftige Lohnrunden ab und versuchen sie bewußt über der erwarteten Rate der Inflation und des Produktivitätswachstums abzuschließen, dann überwiegt die Wirkung der Ungleichgewichtstendenzen⁴³.

⁴³ Eine hier ausgeklammerte, relevante Frage geht dahin, ob nicht die Entwicklung des Tarifverhandlungssystems sowie die Tendenz, Kostenbestandteilen durch tarifliche Absicherung und gesetzliche Vorschriften in immer größerem Umfang den Charakter von *Fixkosten* zu geben, sowie die Monopolisierungstendenzen auf Güter und Faktormärkten, die Anpassungsflexibilität und die Preisreagibilität soweit herabgesetzt haben, daß ohnehin nur von sehr beschränkten Gleichgewichtstendenzen ausgegangen werden kann. Vgl. hierzu z. B. B. Kämpf: Lohnpolitik im Zeichen der Stagflation, in:

Ob also technischer Fortschritt, bzw. hohes Wachstum der Arbeitsproduktivität bzw. hohe Rationalisierungsgeschwindigkeit zu *Arbeitslosigkeit oder höherer Beschäftigung* führen oder sich beschäftigungsneutral auswirken, hängt ganz entscheidend von der *Dreier-Konstellation von Bestimmungsgründen* ab:

Dem Verhältnis von

- Überwälzungsspielraum auf den Gütermärkten,
- dem Anstieg der Arbeitsproduktivität (Arbeitsnachfrage),
- dem Anstieg der Nominallöhne (Arbeitskosten pro Stunde bzw. pro Arbeitnehmer).

In einer Situation hoher Arbeitslosigkeit und hoher Inflationsraten, einer Situation also, in der auf dem Arbeitsmarkt bei herrschendem Reallohn das Angebot die Nachfrage übersteigt, gleichzeitig auf den Gütermärkten bei herrschen Preisen das Angebot geringer ist als die Nachfrage⁴⁴, einer Situation, wie wir sie in der BRD heute beobachten, hat ein Anstieg der Arbeitsproduktivität isoliert betrachtet immer einen beschäftigungssteigernden und inflationsbremsenden Effekt.

In Zeiten eines makroökonomischen *Angebotsüberhangs* würden allerdings zusätzliche Rationalisierungen die Beschäftigung senken (was sich aus Abb. 2 a ableiten lässt). Allerdings wären solche Situationen entweder durch Deflationstendenzen oder — bei Inflation — durch eine von Jahr zu Jahr ansteigende Arbeitslosigkeit gekennzeichnet.

Arbeitskonflikte in der Bundesrepublik, Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, 3/1977, S. 183 - 187, bes. S. 184 f. Bejaht man diese Frage, dann wäre die sog. neue Ungleichgewichtstheorie u. U. ein geeignetes Analyseinstrument. Diese Ansicht wird hier jedoch — wie gesagt — nicht geteilt. Vgl. R. Pohl: Löhne und Beschäftigung im Ungleichgewicht, in: MittAB 3/1978, S. 344 - 351. Vgl. auch W. Fautz: Sind Löhne und Preise wirklich inflexibel nach unten?, Z. f. Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 100/1980, S. 111 - 139. In der empirischen Untersuchung ergab sich eine relativ große, symmetrische Reagibilität, die erstaunlicherweise bei Löhnen höher war als bei Güterpreisen.

⁴⁴ Wenn dennoch zuweilen von einer *zu geringen, gesamtwirtschaftlichen Nachfrage* gesprochen wird, so ist das — wie gesagt — lediglich in einem ganz speziellen Sinne richtig: Die Nachfrage übersteigt zu herrschenden Preisen zwar das Angebot und lässt damit Preisüberwälzungen ohne ständige Abnahme der Produktion zu, dennoch ist der Nachfrageüberhang und damit der Überwälzungsspielraum nicht groß genug, um bei gegebenen Lohnsteigerungen und gegebenen Rationalisierungsprozessen genügend hohe Produktionsausweitungen, die zu einer Beschäftigung der Arbeitslosen führen würden, rentabel zu machen.

D. Rationalisierungsinvestitionen und Arbeitsmarktpolitik

Die hier vertretene Diagnose für die herrschende, makroökonomische Situation in der BRD lautet: Es besteht *gleichzeitig* ein gesamtwirtschaftlicher Angebotsüberhang auf dem Arbeitsmarkt (Begründung: Es herrscht konjunkturelle Arbeitslosigkeit) *und* ein Produktions- und Angebotsdefizit auf den Gütermärkten, d. h. zu jeweils herrschenden Preisen ist das Güterangebot geringer als die Nachfrage. In der Terminologie der sog. „neuen makroökonomischen Theorie“ handelt es sich um den Fall der „klassischen Arbeitslosigkeit“.

Die zu beobachtenden Inflationsraten und der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität können als Anpassungsprozesse Richtung „makroökonomisches Gleichgewicht“ aufgefaßt werden. Wenn dennoch keine Bewegung zu einem neuen Gleichgewicht hin beobachtet werden kann, so liegt das daran, daß die Wirkung der Gleichgewichtstendenzen durch die Wirkung eines Ungleichgewichtsprozesses neutralisiert wird.

In der politischen Diskussion wird vor allem vom Sachverständigenrat⁴⁵, in der theoretischen Diskussion von zahlreichen Autoren⁴⁶ immer wieder darauf hingewiesen, daß der *Lohnpolitik* die Schlüsselrolle dafür zufällt, ob sich hohe Produktivitätssteigerungen im Prozeß gesamtwirtschaftlicher Wechselwirkungen letztlich beschäftigungssteigernd oder beschäftigungsmindernd auswirken.

Das wird allerdings häufig nicht als *Sachthese* über einen Wirkungszusammenhang, sondern als politische „*Schuldzuweisung* an die Gewerkschaften“ interpretiert und aufgefaßt: „Die Gewerkschaften seien schuld an der hohen Arbeitslosigkeit.“

⁴⁵ Vgl. Jahresgutachten des Sachverständigenrates, 1977/78, 1978/79 und 1979/80. W. Engels: Wachstum und Arbeit, Deutsche Zeitung v. 25.11.1977, S. 2. R. Soltwedel: Die Neoklassik hat doch recht, in: Wirtschaftswoche 42/1977, S. 74 - 79. H. Küchle: Zur Konjunkturtheorie des Sachverständigenrates, in: WSI-Mitteilungen 7/1979, S. 384 - 391.

⁴⁶ Vgl. z. B. B. Teichmann: Lohnveränderungen ..., a.a.O., S. 364. E. Bechler: „Stagflation“ im Keynesianischen Modell, in: WiSt 2/1975, S. 92 - 95, bes. S. 95. B. Külp: Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen für den Beitrag der Tarifpartner zum Beschäftigungsproblem, in: G. Bombach u. a. (Hrsg.): Neuere Entwicklungen in der Beschäftigungstheorie und -politik, Tübingen 1979, S. 201 - 234. W. Hamm: Hypothesen zur Erklärung der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit, in: O. Issing (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit, Berlin 1978, S. 69 - 95. Vgl. P. J. N. Sinclair: When will Technical Progress Destroy Jobs?, in: Oxford Econ. Papers, 1/1981, S. 1 - 18. Das Ergebnis der theoretischen Analyse von Sinclair besteht darin, daß immer dann, wenn der technische Fortschritt nicht von einem entsprechenden Anstieg des Nominallohnniveaus begleitet ist, die Beschäftigungswirkungen *in jedem Fall positiv* sein werden. Das ist aber gerade der hier untersuchte Fall einer Verbesserung der Erlös-Kosten-Situation durch Rationalisierungsmaßnahmen.

Abgesehen davon, daß die Untersuchung der „Schulfrage“ im Zusammenspiel makroökonomischer Größen und gesellschaftlicher Gruppen u. E. müßig ist — will man nicht zu Verschwörungstheorien greifen oder gesellschaftlichen Gruppen Unwissenheit oder gar Böswilligkeit vorwerfen⁴⁷, ist der Vorwurf in dieser Form weder empirisch noch theoretisch haltbar. So haben die Gewerkschaften in der BRD ein hohes Maß an „Flexibilität und beschäftigungspolitischer Verantwortung“ gezeigt. Als es 1974/75 aus beschäftigungspolitischen Gründen erforderlich war, die jährlichen Tariflohnzuschläge von bis zu 14 % p. a. drastisch zu verringern, gelang das binnen zwei Jahren (1974 — 13 %, 1975 — 9,3 %, 1976 — 6 %)⁴⁸. Diese beschäftigungspolitische Notwendigkeit wurde *sichtbar* an den drastisch rückläufigen Zuwachsralten des Preisniveaus der Erzeugerpreise (1974 + 13,4 %, 1975 + 4,7 %, 1976 + 3,7 %)⁴⁹ und am vorausgegangenen Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachses der Arbeitsstunde (1973 = 6,5, 1974 = 4,3, 1975 = 3,4)⁵⁰, nicht zuletzt an der faktischen Unwirksamkeit der staatlichen „Vollbeschäftigungsgarantie“, abzulesen an den steigenden Arbeitslosenzahlen⁵¹.

Die Reaktion der gewerkschaftlichen Lohnpolitik darauf war unerwartet schnell und flexibel.

Die These von der „*Schuld der Gewerkschaften*“ stößt noch auf ein weiteres Begründungsproblem: Wie wir theoretisch gezeigt haben, kann der lohnpolitische Versuch, zukünftige Preis- und Produktivitätsentwicklungen zu antizipieren, sicherlich dazu führen, daß *Arbeitslosigkeit auf jedem Niveau stabilisiert wird* (mit aus Schätzfehlern resultierenden Schwankungen), da sich Gleichgewichts- und Ungleichgewichtsmechanismen dann gerade die Waage halen. Eine solche Gewerkschaftspolitik *erklärt aber nicht*, warum es 1974 - 1975 zu einer Vervierfachung der Arbeitslosigkeit kam und warum diese sich auf Millionenhöhe bis 1978 hielt und nach einer Besserung 1981 erneut ein starker Anstieg zu beobachten ist. Neben diesem erstaunlich schnellen Ansteigen der

⁴⁷ Nutzbringender ist die Untersuchung, aufgrund welcher gesellschaftlicher Entscheidungsmechanismen welche Entscheidungen getroffen werden (müssen), wie dies im Rahmen der neuen politischen Ökonomie für die wichtigsten gesellschaftlichen Entscheidungsprozesse angestrebt wird. Vgl. B. Külp: Die Bedeutung der Wettbewerbverhältnisse auf den Arbeitsmärkten für die Stabilisierung des Güterpreisniveaus, in: Schr. d. V. f. SP. NF 85/II/1975, S. 1070 - 1086.

⁴⁸ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Juli 81, S. 68* und 69*.

⁴⁹ Vgl. WestLB Informationen S. 1/1981, Prognose 84, Die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik 1980 - 1984, Anhang, Tabelle 10.

⁵⁰ Im Gewerkschaftssystem der BRD stellt das Beschäftigungsrisiko eine wesentliche Determinante der Lohnforderungen dar. Vgl. Külp: Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen . . . , a.a.O., S. 218 f.

Arbeitslosigkeit ist auch die Hartnäckigkeit, mit der die Arbeitslosenzahl sich über 800 000 eingependelt hat, kaum erklärbar angesichts der Flexibilität, mit der die Gewerkschaften auf steigenden Arbeitslosigkeitsdruck bisher reagiert haben.

Einige Autoren erklären das damit, daß sich das *Verhalten der Gewerkschaften fundamental geändert* habe. Ihre *Aggressivität* habe zugenommen, ihre Flexibilität, auf beschäftigungspolitische Rückschläge zu reagieren, habe abgenommen⁵¹.

Ein wesentlicher Grund für eine solche Verhaltensänderung wird in der staatlichen *Vollbeschäftigungsgarantie* gesehen, die die Gewerkschaften von dem Zwang befreit habe, mit ihrer Lohnpolitik auf Beschäftigungsrisiken Rücksicht zu nehmen⁵². Das mag kurzfristig sicher ein wichtiger Grund für den scharfen *Anstieg* der Arbeitslosigkeit 1974/75 gewesen sein, spätestens nach 1975 war jedoch die *Wirkungslosigkeit* der *Vollbeschäftigungsgarantie* sichtbar.

Sieht man sich die empirischen Daten in der BRD seit 1970 genauer an, so scheint eine andere Interpretation realistischer zu sein. Nicht eine fundamentale Verhaltensänderung zu aggressiverer Lohnpolitik der Gewerkschaften hat den extremen Anstieg der Arbeitslosigkeit 1974/1975 verursacht und hält diese seither auf Millionenhöhe — sondern *exogene Änderungen* der Wirtschaftsdaten hätten eine fundamentale Änderung gewerkschaftlicher Lohnpolitik erfordert, um seit 1973 Vollbeschäftigung zu sichern. Diese bleibt jedoch bis heute aus. Die Gewerkschaften hielten an ihrer bisherigen Übung fest, voraussichtliche Inflationsrate und Produktivitätszuwachs als Eckdaten ihrer Tarifpolitik anzusehen — was bis 1973 keine wesentliche Gefährdung der Vollbeschäftigung verursachte⁵³. Dieses Verhalten hielten die Gewerkschaften bis heute im Prinzip bei, ohne auf zwei bedeutende, den beschäftigungsneutralen Lohnerhöhungsspielraum begrenzende *Datenänderungen* zu reagieren: die nach 1973 bei *flexibleren Wechselkursen* verbesserten Möglichkeiten

⁵¹ Vgl. für eine solche Interpretation beispielsweise: Teichmann: Lohnveränderungen ..., a.a.O., S. 364.

⁵² Vgl. z. B. Külp: Lohnpolitik ..., a.a.O., S. 184 f.

⁵³ Zwar wird bereits durch eine „richtige“ Antizipation des Preisniveauanstiegs und der Zunahme der Arbeitsproduktivität in den Tarifabschlüssen der beschäftigungsneutrale Lohnerhöhungsspielraum systematisch leicht überschritten, weil einmal die Indexberechnung des Preisniveaus die tatsächlichen Preissteigerungen leicht überschätzen dürfte (Qualitätsverbesserungen etc.) und zum anderen der Wanderungsprozeß der Arbeitnehmer in Branchen mit überdurchschnittlicher Produktivität und Entlohnung bereits einem vorweggenommenem Lohnanstieg für Produktivitätssteigerungen gleichkommt, der nicht noch einmal in den Tarifverhandlungen verteilt werden kann. Allerdings sorgte die nahezu jährliche Verbesserung der terms-of-trade bis 1973 dafür, daß der Lohnerhöhungsspielraum regelmäßig über Preissteigerungsrate und Produktivitätswachstum lag.

der Notenbank, die Überwälzungsspielräume durch die Geldpolitik zu begrenzen und vor allem die 1973/74 und 1978 - 81 eintretende deutliche *Verschlechterung der terms-of-trade* um ca. 10 % und um ca. 15 % (insbesondere bedingt durch die Ölpreisentwicklung)⁵⁴.

Diese Verschlechterung der terms-of-trade nach bisher gewohnter, relativ kontinuierlicher Verbesserung⁵⁵ bedeutet bei unveränderter Entwicklung der Arbeitsproduktivität und unverändertem Überwälzungsspielraum eine *zusätzliche Begrenzung des beschäftigungsneutralen Lohnerhöhungsspielraumes*, auf die die Gewerkschaften nach 1973 erst verzögert reagierten und als sich diese Reaktionen auszuwirken begannen, kam 1978/79 bis 1981 ein erneuter Schub der terms-of-trade Verschlechterung, der wiederum die Bereitschaft der Gewerkschaften zur Verhaltensanpassung auf eine harte Probe stellt. Der erneute Anstieg der Arbeitslosigkeit auf nunmehr (1981) 1,25 Millionen ist die Folge⁵⁶.

Die Verschlechterung der terms-of-trade macht den Gewerkschaften die lohnpolitische Verhaltensanpassung nicht allein deswegen so schwer, weil es sich um einen *neuen*, den Spielraum *begrenzenden* Faktor handelt, sondern weil die terms-of-trade Verschlechterung in den Augen der Mitglieder nicht als Signal zu stärkerer Lohnzurückhaltung, sondern eher als Signal für einen zusätzlichen Lohnerhöhungsbedarf angesehen wird.

Durch die direkte Preisseigerung der Importgüter droht — ohne entsprechende Preissenkung der Inlandsgüter — ein zusätzlicher Inflationsschub⁵⁷ (ein Signal für zusätzliche Lohnforderungen⁵⁸), während gleich-

⁵⁴ Vgl. z. B. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Juli 81, S. 68*. Vgl. H. Herberg: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen der Ölpreiskrisen, in: WiSt 8/1981, S. 359 - 366.

⁵⁵ Vgl. W. Glastetter: Die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1950 - 1975. Berlin u. a. 1977, S. 193.

⁵⁶ Auf diesen Zusammenhang hat der Sachverständigenrat bereits in seinem Gutachten von 1977/78 zu Recht eindringlich hingewiesen (vgl. S. 139). In der sog. Reallohnposition werden die Veränderungen der terms-of-trade berücksichtigt, vgl. ebenda S. 214. Eine detaillierte Untersuchung der Frage, wie die stattfindende Verschlechterung der terms-of-trade die Lohnerhöhungsspielräume beschränkt, liefert z. B. Th. Vajna: Außenwirtschaft, Reallohn und Lohnpolitik, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Inst. der dt. Wirtschaft, 85/10/1980. Vajna beschäftigt sich auch ausführlich mit dem Konzept der Reallohnposition des Sachverständigenrates.

⁵⁷ Allerdings gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen terms-of-trade und Importpreisseigerung einerseits und Preisniveau andererseits nicht. Importgüterpreise (Rohstoff- und Ölpreise) sind *Einzelpreise*, die nur dann Preisniveausteigerungen nach sich ziehen, wenn zusätzlich die Überwälzungsspielräume in der Gesamtwirtschaft steigen. Vgl. z. B. Vajna: Außenwirtschaft, ..., a.a.O., S. 43.

⁵⁸ Vgl. zur Bedeutung von Lebenshaltungskosten und Schlüsselpreisen für die Lohnerwartungen der Arbeitnehmer Külp: Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen ..., a.a.O., S. 217.

zeitig durch die importbedingten Stückkostenerhöhungen bei den Unternehmungen die Kosten-Erlösrelation verschlechtert wird, Grenzanbieter und Grenzproduktionen als Arbeitsnachfragebestandteile ausfallen (wodurch sich die Arbeitsnachfragekurve verschiebt und den Lohnerhöhungsspielraum verengt)⁵⁹.

Auch die Zahlungsbilanz droht durch die terms-of-trade Verschlechterung *vorübergehend* passiv zu werden. Diese „anomale“ Reaktion hält um so länger an, je geringer die Elastizitäten⁶⁰ im Außenhandel sind, sie stellt einen kontraktiv wirkenden, geldpolitischen Faktor dar, der auf der Güterseite die Überwälzungsspielräume einengt, während das Mengengerüst der Leistungsbilanz gegenläufig reagiert und das im Inland zur Verfügung stehende Gütervolumen (Absorption) verringert wird. Auch im Kreislaufzusammenhang trifft ein Signal zu erhöhten Lohnforderungen (verringerte Absorption) auf eingeschränkte Lohnerhöhungsspielräume (kleinerer Überwälzungsspielraum).

Der gewerkschaftliche Anpassungsprozeß ist also nicht allein deswegen so schwierig, weil die terms-of-trade Verschlechterung einen *neuen* Begrenzungsfaktor darstellt, sondern weil davon auch ein *falsches Signal* für höhere Lohnforderungen ausgeht. Schließlich handelt es sich beim terms-of-trade Effekt um die am schwierigsten zu prognostizierende Bestimmungsgröße des Lohnerhöhungsspielraumes⁶¹.

Es sind u. E. vor allem diese beiden *exogenen Datenänderungen* — der Übergang zu flexiblen Wechselkursen und gewichtiger noch die starke Verschlechterung der terms-of-trade — die bei prinzipiell *unveränderter Lohnpolitik* der Gewerkschaften zu den heutigen Beschäftigungsproblemen geführt haben. Die sog. „Vollbeschäftigungsgarantie“ hat u. E. lediglich kurzfristig zu einer Vernachlässigung des Beschäftigungsrisikos im Verhandlungskalkül der Gewerkschaften geführt und war in diesem Zusammenhang lediglich als zusätzlicher *Auslöser* des Beschäftigungseinbruchs nach 1973 verantwortlich⁶².

⁵⁹ Ermäßigen die Gewerkschaften ihre Lohnforderungen um den sog. terms-of-trade-Effekt, dann heißt das nicht, daß sie die Last der Verschlechterung *allein* tragen, sondern *gemeinsam* mit den Unternehmern im Verhältnis ihrer Einkommensanteile.

⁶⁰ Resultiert die terms-of-trade Verschlechterung wie in der BRD überwiegend aus einer Verteuerung des Öls und importierter Rohstoffe, dann handelt es sich speziell um Preiserhöhungen bei Produkten mit sehr geringer Preiselastizität der Nachfrage. Eine Normalreaktion der Leistungsbilanz stellt sich dann durch Anpassungen bei *anderen* Güterarten des Außenhandels ein und erfordert entsprechend längere Zeit.

⁶¹ Vgl. z. B. Vajna: Außenwirtschaft, ..., a.a.O., S. 30.

⁶² Betrachtet man die verblüffend symmetrischen Konjunktureinbrüche 1974/75 bei den wichtigsten, westlichen Industrienationen, so spricht viel für eine Ursache, die die BRD nicht allein betroffen hat (z. B. die Vollbeschäfti-

Bei den skizzierten Bestimmungsgründen der heutigen Arbeitslosigkeit, dem Überwälzungsspielraum (bedingt durch Zahlungsbilanzsituation, Staatsdefizit, Spar-Investitionsdifferenz und Notenbankpolitik)⁶³, der terms-of-trade-Entwicklung (bedingt durch Export- und Importpreise sowie den Wechselkurs), der Lohnentwicklung (bedingt durch die Tarifpolitik der Gewerkschaften)⁶⁴ und der Entwicklung der Arbeitsproduktivität scheinen heute — bis auf die Arbeitsproduktivität — wenig politische Veränderungsansätze zu bestehen.

- Eine Lockerung der Notenbankpolitik ist nicht in Sicht, der Staat *vermindert* sein Defizit, auch ist nicht mit einer deutlichen Zunahme der Investitionen und einem Zahlungsbilanzüberschuß zu rechnen (die Erweiterung des Überwälzungsspielraumes scheint daher weitgehend verbaut und — wegen der bereits hohen Inflationsrate — *politisch unerwünscht*). Eine solche, isoliert auf Nachfrageausweitung ausgerichtete *Keynesianische Beschäftigungsstrategie* würde u. E. wirkungslos verpuffen, weil ein dadurch bewirkter Anstieg der In-

gungsgarantie), sondern für eine Ursache, die die Industrieländer gleichermaßen tangierte (wie z. B. die weltweite Öl- und Rohstoffpreiserhöhung). Vgl. z. B. Jahresgutachten des *Sachverständigenrates* 1977/78, S. 24. Vgl. speziell zur Vollbeschäftigungsgarantie z. B. die Erklärung des Bundeskanzlers, in: Bulletin der Bundesregierung 58/28. 4. 70, S. 542.

⁶³ Die hinter diesem Sammelbegriff „Überwälzungsspielraum“ stehenden Zusammenhänge zwischen (1.) Konsum-, Spar- und Investitionsverhalten, (2.) Entwicklung des staatlichen Haushaltsdefizits, (3.) Entwicklung des Zahlungsbilanzsaldo und (4.) Geldversorgung der Wirtschaft werden lediglich aus Vereinfachungsgründen als „exogene“ Faktoren behandelt. Wie stark die makroökonomischen Simultananalyse bereits ausgeweitet wird, wenn man lediglich den Geldmarkt und den Kapitalmarkt als zusätzliche endogene Größen behandelt, zeigt die Darstellung von *Bechler*: „*Stagflation*“ im Keyneschen Modell . . . , a.a.O

⁶⁴ Diese Beschränkung auf den terms-of-trade-Effekt als einzigen, *nicht-arbeitsbedingten* Kostenfaktor erfolgt lediglich aus Vereinfachungsgründen. Gleichermaßen zu berücksichtigen sind selbstverständlich die *Kapitalkostenentwicklung* (was der Sachverständigenrat nach langen Bedenken in seinem Jahresgutachten 1980/81 erstmalig versuchte) und die Entwicklung der Steuer- und Subventionspolitik (*Kostensteuern*). Die *arbeitsbedingte* Kostenentwicklung hat außerdem die immer gewichtiger werdenden sog. Lohnnebenkosten (Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung etc.) zu berücksichtigen. Vgl. z. B. B. *Molitor*: Das Konzept einer „Kostenniveau-neutralen“ Lohnpolitik, in: WiSt 6/1974, S. 271 - 275; vgl. auch die erweiterte Konzeption der sog. *Reallohnposition* in: Jahresgutachten des Sachverständigenrates 1980/81, S. 79 ff. Auch wäre schließlich zu untersuchen, ob nicht das Produktions- und Beschäftigungsrisiko der Unternehmungen dadurch sukzessive erhöht wurde, daß Lohnkosten in immer stärkerem Umfang den Charakter von Fixkosten bekamen und auch durch verbesserte Kündigungsschutzbestimmungen Lohnkosten bei sinkender Nachfrage und Produktion nicht mehr flexibel abgebaut werden können. Gestiegenes Risiko bedeutet jedoch, daß die zur Produktionsaufnahme oder Produktionsausweitung erforderliche *Mindestrendite* der Unternehmer steigt — bei gleichem Reallohn ist die Arbeitsnachfrage der Unternehmungen geringer. Vgl. z. B. *Külp*: Wirtschaftspolitische Schlußfolgerungen . . . , a.a.O., S. 209 ff.

flationsrate zu einem raschen „Mitziehen“ der Löhne führen würde und daher lediglich eine geringe und kurzfristige Rentabilitätsverbesserung zusätzlicher Arbeitsplätze mit sich brächte. Eine keynesianische Nachfrageausweitung wäre jedoch nur dann wirksam, wenn sie zu dem erwünschten *Doppeleffekt* — einer Nachfrageausweitung *und* einer Rentabilitätsverbesserung — führen würde. Geraide dieser Rentabilitätseffekt müßte heute viel massiver und langfristiger sein als z. B. 1966/67. Während damals typischerweise die Neubesetzung vakanter, technisch aber bereits ausgestatteter Arbeitsplätze rentabel gemacht werden mußte, gilt es heute, die technische Ausrüstung und Schaffung *neuer* Arbeitsplätze *und deren Besetzung* rentabel zu machen.

- Die Entwicklung der terms-of-trade ist *politisch* ebenfalls kaum zu beeinflussen angesichts z. T. flexibler z. T. institutionell fester Wechselkurse und angesichts steigender Rohstoff-Importpreise. Jede „*politische Verbesserung*“ der terms-of-trade (Importsubventionen usw.) würde außerdem den notwendigen Anpassungsprozeß an höhere Rohstoffpreise nur hinauszögern.
- Die gewerkschaftliche Anpassungsbereitschaft scheint ebenfalls ihre Grenze erreicht zu haben. Dies ist vor allem bedingt durch die Verengung des beschäftigungsneutralen Lohnerhöhungsspielraumes infolge wirksamerer Geldpolitik (flexible Wechselkurve), sinkender terms-of-trade sowie insgesamt niedriger Produktivitätszuwächse.
- Dann bleibt als *wichtigster Ansatzpunkt eine Forcierung der Rationalisierungsgeschwindigkeit*. Rationalisierungsinvestitionen weisen normalerweise gerade den o. g. erwünschten *Doppeleffekt* einer Rentabilitätsverbesserung *und* einer Nachfrageausweitung (Investitionsschub) auf. Da steigende Arbeitsproduktivität gesamtwirtschaftlich nicht nur zu einem Ausweg aus dem beschäftigungspolitischen Dilemma führt, sondern darüber hinaus noch eine Reihe *weiterer, politisch sehr erwünschter Wirkungen* zeigt (Anstieg des Pro-Kopf-Einkommens, Verminderung der Arbeitsbelastungen usw.), wäre hierin nicht nur kein beschäftigungspolitisches Problem zu sehen, sondern geradezu ein *Ansatzpunkt staatlicher und gewerkschaftlicher Beschäftigungspolitik*⁶⁵.

Damit stellt sich jedoch sofort die Frage, mit welchen Instrumenten *Rationalisierungsprozesse beeinflußt* werden können. Eines der beherrschenden Motive besteht darin, den vorhandenen Kostendruck zu mildern. Zusätzlicher Kostendruck (z. B. infolge expansiver Lohnerhöhun-

⁶⁵ Vgl. z. B. E. Streißler: Stagflation — Ein Ausdruck irrationaler Gruppeninteressen, in: Wirtschaftswoche, 29/1972, S. 31 – 37, S. 37.

gen) verstkt auch die Rationalisierungsgeschwindigkeit. Auf diesen Zusammenhang wurde in den vorhergehenden Ausfrungen bereits hingewiesen, es wurde aber auch gezeigt, daß der dadurch induzierbare Rationalisierungsprozeß ist die durch Kostendruck verursachte Arbeitslosigkeit *mildern*, aber *nicht verhindern* kann. Es sind daher *zusätzliche Förderungsmaßnahmen* erforderlich, um den Rationalisierungsprozeß zu beschleunigen. Das setzt aber die Kenntnis weiterer Bestimmungsgründe des technischen Fortschritts voraus. Neben Einkommens- und Nachfrage- und Investitionssteigerungen sind es vor allem die Forschungsaktivitäten und der Wettbewerb, die technischen Fortschritt beschleunigen⁶⁶. Die drei erstgenannten Bestimmungsgründe deuten an, daß *allgemein konjunkturbelebende* Maßnahmen auch technischen Fortschritt induzieren können — dem steht jedoch gleichzeitig eine Abnahme des Rationalisierungsdrucks entgegen. Es soll daher lediglich auf die beiden letztgenannten Bestimmungsgründe kurz eingegangen werden.

Grob gesprochen werden Unternehmen rationellere Produktionen und Produktionsverfahren um so eher einfren, je höher die Differenz zwischen den erwarteten Gewinnen mit Hilfe der jeweils neuen Technik und den erwarteten Gewinnen bei Beibehaltung der alten Technik unter Berücksichtigung des Risikos ist. *Politische Ansatzpunkte* wären hier darin zu sehen, neue Techniken ertragreicher und weniger riskant zu machen, z. B. durch Subventionierung, Schaffung externer Vorteile (staatliche Übernahme von Forschungs- und Entwicklungskosten, von Umstellungskosten usw.), Abbau von administrativen Unsicherheiten des Genehmigungsverfahrens usw. Gleichzeitig wären alle Maßnahmen aufzugeben, die unrentable Produktionen künstlich in der Gewinnzone halten bzw. dies in Aussicht stellen, sei es durch direkte Erhaltungssubventionen, Monopol- und Kartellfrderung und Schutz vor produktiver arbeitender (Auslands-)Konkurrenz⁶⁷.

Die Investoren müssen zumindest in der Regel aus ihren Alternativplanungen die Möglichkeit staatlicher Erhaltungsmaßnahmen *sicher ausschließen*. Statt dessen müssen klare, restriktive Bedingungen ge-

⁶⁶ Vgl. Walter: Die Ursachenanalyse . . . , a.a.O. Insgesamt ist jedoch die Theorie über die Ursachen der Geschwindigkeit und der Art des technischen Fortschritts nicht soweit fortgeschritten, daß sich aus ihr eine ursachenbezogene Politik ableiten ließe. Vgl. z. B. N. Blattner: Hindernisse auf dem Weg zur Vollbeschäftigung, in: Kyklos, 32/1979, S. 61 - 79 und die dort zitierte Literatur. Vgl. auch P. Oberender: Wolfsches Gesetz, in: WiSt 3/1980, S. 129 - 130 und die dort zitierten Quellen.

⁶⁷ Vgl. z. B. J. Werner: Wachstumspolitik, in: J. Werner, B. Külp: Wachstumspolitik, Verteilungspolitik, Stuttgart 1971, S. 3 - 88, bes. S. 48 f. Vgl. W. J. Mckl: Warum staatliche Wachstumspolitik? Ziele, Instrumente und Wirkungen, in: Folgen reduzierten Wachstums, Der Bürger im Staat, 4/1980, S. 273 - 278, bes. S. 276.

nannt werden, unter denen in *Ausnahmefällen* mit einer staatlichen, *eindeutig befristeten* Umstellungshilfe gerechnet werden kann.

Schließlich müssen die Unsicherheiten für neue Produktionen und Techniken, die sich aus *politischen Prozessen* ergeben, reduziert werden. Normalerweise ist die Einführung einer rationelleren Produktionsweise dadurch gekennzeichnet, daß sie den betroffenen Investoren und den mit höherer Produktivität arbeitenden Arbeitnehmern Einkommens- und Sicherheitsvorteile bringt, gleichzeitig treten jedoch mehr oder weniger gravierende *externe Nachteile* für Teilgruppen der Gesellschaft auf, die sich zunehmend auf dem Rechtsweg, durch verbandspolitische Einflußnahme im Parlament, durch gewerkschaftlichen Widerspruch, Protest von Bürgerinitiativen usw. gegen diese Benachteiligungen wehren. Wie gravierend diese Gegenwehr Investitionsprozesse behindern kann, wird plakativ deutlich an Protesten von Bürgerinitiativen und Umweltschützern gegen den Bau von Atomkraftwerken und Industrieanstaltungen allgemein, aber auch an gewerkschaftlichen Forderungen nach Rationalisierungsschutzmaßnahmen⁶⁸.

Einer der tragenden Grundsätze in einer Marktwirtschaft ist die Anerkennung, daß das *Leistungsprinzip* als allgemeines Gerechtigkeitsprinzip grundsätzlich den Vorrang haben soll vor ergänzenden Leitbildern der bedarfsgerechten Einkommenszuweisung und einer Nivellierungszielsetzung der Einkommen. Erkennt man diesen Grundsatz an, so wird deutlich, daß *Erhaltungssubventionen* für unrationelle Produktionen *im Prinzip* diesem Leitbild widersprechen und daher grundsätzlich unberechtigt sind, wie andererseits die *Gegenwehr von Gruppen*, die durch *externe Nachteile* des Rationalisierungsprozesses betroffen werden vom Grundsatz her berechtigt ist. Genausowenig, wie nach dem Leistungsprinzip Unternehmer- und Arbeitnehmergruppen einen Anspruch darauf haben, bei mangelnder Leistung zu Lasten der Gesellschaft ein erhöhtes Einkommen zu beziehen, müssen andererseits Bevölkerungsgruppen materielle und immaterielle Nachteile dulden, die von Maßnahmen und Entscheidungen (z. B. Rationalisierungsinvestitionen) ausgehen, für die sie selbst keine Verantwortung tragen. Hier sind *allgemeine Grundsatzentscheidungen* erforderlich, die sowohl den *Staat* in seiner Subventions- und Steuerpolitik langfristig (selbst-)binden und die andererseits den *Investoren*, wenn sie sich politischem Widerspruch von Gruppen gegenübersehen, einen klaren, eindeutigen und möglichst schnellen Lösungsweg aufzeigen.

⁶⁸ Vgl. z. B. Hockel: Die Bewältigung ..., a.a.O., S. 748. Vgl. auch „Argumente zu Wirtschaftsfragen“, 70/71: Wege aus der Flaute, S. 8 f. und Deutsche Bundesbank: Auszüge aus Presseartikeln, 97/2. 11. 81, S. 15 f. Die Summe der auf diese Weise zurückgestauten Investitionen wird auf 30 - 100 Mrd. DM geschätzt. Vgl. z. B. auch: Thierry Gaudin: Die Innovationsbremse 1981.

E. Rationalisierungsschutzabkommen zur Lösung von Verteilungs- und Allokationsproblemen

Betrachten wir im folgenden lediglich den Spezialfall von Rationalisierungsinvestitionen. Erweisen sie sich anhand des unternehmerischen Investitionskalküls als rentabel, so resultieren daraus für die Unternehmer *private Vorteile* (höherer Gewinn, höhere Sicherheit für das Unternehmen), ebenso für die *verbleibenden* Arbeitnehmer, da sich ihre tariflichen Lohnerhöhungen i. d. R. nach dem Produktivitätsfortschritt der Branche richten, zu dem auch die betrieblichen Rationalisierungsmaßnahmen einen Beitrag leisten. Weitere private Vorteile erhalten sie durch übertarifliche Lohnzahlungen und freiwillige Sozialleistungen, falls die betriebliche Produktivität überdurchschnittlich hoch ist und durch eine größere Sicherheit ihres Arbeitsplatzes, evtl. geringere Arbeitsbelastung usw.

Die *Nachteile* konzentrieren sich einseitig auf dequalifizierte und entlassene Arbeitnehmer. Vom *verteilungspolitischen* Standpunkt widerspricht diese Sonderbelastung eines Teiles der Arbeitnehmerschaft dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit⁶⁹. Da diese Sonderbelastung die Folge eines *externen Nachteils* für diese Arbeitnehmer darstellt, ergibt sich außerdem eine *allokationspolitische Relevanz*⁷⁰. Da die Unternehmer in der Rentabilitätsrechnung lediglich die *privaten* Kosten der *Kapitalumsetzung* (vorzeitige Abschreibung alter Anlagen, Aufstellungs- und Einrichtungskosten, Anschaffungs- und Betriebskosten neuerer Anlagen usw.) und der *Arbeitsumsetzung* (Umschulung *verbleibender* Arbeitnehmer usw.) nicht aber die Umsetzungskosten *freigesetzter* Arbeitnehmer eingehen lassen, wird ein Teil der *volkswirtschaftlichen* Kosten nicht berücksichtigt und auf Dritte abgewälzt, tritt in Form einer sozialen Abwertung, Umschulungs- und Umzugskosten, Arbeitssuchkosten usw. bei den entlassenen Arbeitnehmern in Erscheinung⁷¹. Damit treten bei Rationalisierungsprozessen externe Nachteile (sozial costs) auf,

⁶⁹ Man könnte diese Verteilungsgerechtigkeiten mit dem Argument akzeptieren, daß *jeder* Beschäftigte *auf lange Sicht gleichermaßen* von solchen Sondernachteilen betroffen wird und somit langfristig das Prinzip der Gleichbehandlung gewahrt bleibt. Das widerspricht jedoch der Realität: Untere Lohngruppen werden überdurchschnittlich häufig, Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes nahezu nie mit diesen Nachteilen konfrontiert. Für Problemgruppen des Arbeitsmarktes (junge und alte Arbeitnehmer, Frauen) sind zudem die Nachteile in der Regel überdurchschnittlich hoch.

⁷⁰ Während gelegentlich auf externe *Vorteile* des technischen Fortschritts hingewiesen wird, fehlt unseres Wissens eine ausführliche *allokationspolitische* Behandlung dieser „*human costs*“ des Rationalisierungsprozesses. Vgl. H. Walter: Ursachenanalyse des technischen Fortschritts, in: WiSt 9/1979, S. 421 - 426, S. 423.

⁷¹ Vgl. U. Pagenstecher: Die sozialpolitische Bedeutung „*allokativer*“ Arbeitsmarktpolitik, in: Schr. d. Vereins für Socialpolitik, NF 81/1975, S. 61 - 95, bes. S. 86 ff.

- die, wie gesagt, eine Abweichung vom Gerechtigkeitsgrundsatz des Leistungsprinzips darstellen,
- die außerdem zu einer Fehlallokation von Arbeit und Kapital führen.

Es ist daher aus verteilungs- und allokativen politischen Gründen ein Ausgleich dieser externen Nachteile nicht nur berechtigt, sondern erforderlich.

Der *verteilungspolitische* Ausgleich wird heute bereits durch eine Reihe von Maßnahmen und Institutionen angestrebt und erreicht. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt weitgehend den Einkommensausfall, die Umschulungs- und Mobilitätskosten und wälzt diese zurück auf Unternehmer (Arbeitgeberbeitrag), weiterhin beschäftigte Arbeitnehmer (Arbeitnehmerbeitrag) und alle anderen (Staatszuschuß). Damit wird ein großer Teil der den Arbeitnehmern durch Rationalisierungsmaßnahmen entstehenden externen Nachteile ausgleichen⁷².

Allokationspolitisch wäre jedoch außerdem sicherzustellen, daß die externen Nachteile in die Rentabilitätsberechnung der Rationalisierungsinvestitionen *internalisiert* werden, was in der Regel voraussetzt, daß der Investor veranlaßt wird, diese Kosten auch tatsächlich zu tragen.

Hierin liegt die wesentliche *Begründung für die Notwendigkeit von Rationalisierungsschutzabkommen*, die vor allem sicherzustellen hätten, daß *nicht Rationalisierungsprozesse* verhindert, gebremst und gestreckt werden, sondern im Gegenteil zum Vorteil aller beschleunigt durchgesetzt werden, daß andererseits aber auch verbleibende Sondernachteile für umgesetzte bzw. entlassene Arbeitnehmer *grundsätzlich bei jedem Rationalisierungsvorhaben* ausgeglichen werden⁷³. Auf diese Weise werden Rationalisierungsprozesse mit geringem Frei- und Umsetzungseffekt relativ begünstigt, solche mit hohen Frei- und Umsetzungseffekten relativ benachteiligt — eine Wirkung, die dem Ziel einer optimalen Allokation näherbringt. Damit auf diese Weise nicht neue Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen werden, müßte durch *allgemeine*, gesetzliche Vorschriften die *Notwendigkeit* derartiger Ausgleichsmaßnahmen und die Grundstruktur für alle Unternehmen verbindlich vorgeschrieben werden oder in tariflichen Rahmenverträgen einheitlich geregelt werden.

⁷² Vgl. D. Schewe u. a.: Übersicht über die Soziale Sicherung, Bonn 1977, S. 245 ff.

⁷³ Diese Ansicht scheint sich auch in der Haltung der Gewerkschaften und Arbeitgeber immer mehr durchzusetzen. Vgl. z. B. Gutachten des Ifo-Instituts München, Technischer Fortschritt, Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Ergebnisband, Sept. 1979, S. 29. Vgl. auch H. Hinz: Strukturwandel und mittlere Technologie aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Sozialer Fortschritt, 1979/1, S. 15 - 21, S. 19 f. Für Arbeitgeber und Gewerkschaften steht allerdings der *Verteilungsaspekt* im Vordergrund.

Eine solche *allgemeine Rahmenrichtlinie* würde auch dazu beitragen, daß nicht betriebliches Aushandeln der Ausgleichsmaßnahmen die Rationalisierungsmaßnahmen zeitlich verzögert und damit das Niveau der Rationalisierungsinvestitionen senkt. Die Unternehmer könnten die jeweiligen Kosten prognostizieren und im Investitionskalkül berücksichtigen.

Verbleibt dennoch ein bremsender Effekt auf die volkswirtschaftliche Rationalisierungsgeschwindigkeit, so entsteht ein Zielkonflikt zwischen den Zielen Leistungsgerechtigkeit und optimale Allokation einerseits und Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum und Zahlungsbilanzausgleich andererseits, zu dessen Lösung ggf. zusätzlich steuerpolitische und/oder lohnpolitische Kompensationsmaßnahmen erforderlich sind.

Ein nach einheitlichen, klaren Richtlinien geregeltes Verfahren des Rationalisierungsprozesses würde jedoch u. E. heute per Saldo eher zu einer Beschleunigung des Durchsetzungsprozesses führen, da mit einer solchen Rahmenregelung die Gründe für politische Behinderungen und Widerspruchsverfahren wegfallen, der Entscheidungs- und Planungsprozeß auf diese Weise weniger riskant und unsicher würde.

Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Von *Heinz Lampert*, Augsburg

1. Fragestellung

Die 1973 einsetzende und anhaltend hohe Arbeitslosigkeit sowie die realistisch erscheinende Prognose, daß bei weiterhin hohen Raten der Steigerung der Arbeitsproduktivität, vergleichsweise zu den 50er und 60er Jahren niedrigen Wachstumsraten des Sozialproduktes und wachsender Erwerbspersonenzahl die Arbeitslosigkeit weiter ansteigen wird¹, haben die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Arbeitsmarktpolitik (AMP) und der Beschäftigungspolitik stark belebt. In zahlreichen Stellungnahmen wird eine Aktivierung der AMP im Sinne der Entwicklung und Realisierung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen und der Ausweitung der Mittel der Bundesanstalt für Arbeit (BA) für den Einsatz der Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)² gefordert. Erwartet wird von einer solchen Aktivierung die Reduzierung der Arbeitslosigkeit, also eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades. Daher stellt sich die Frage, welche Erwartungen an die beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit der AMP in der Bundesrepublik Deutschland gestellt werden können, welche Grenzen ihrer

¹ Vgl. dazu *Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik*, Nürnberg 1978, S. 146 ff. sowie Jürgen Kühl: *Arbeitsmarktpolitik bei mittelfristigen Ausbildungs- und Arbeitsplatzdefiziten*, in: Hartmut Seifert, Diethard B. Simmert (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik in der Krise*, Köln 1977, S. 84 und die dort in Fußnote 1 angegebene Literatur.

² Bei diesen Instrumenten handelt es sich im wesentlichen um

1. die individuelle Förderung der beruflichen Bildung (§§ 40—47 AFG),
2. Einarbeitungszuschüsse (§ 49),
3. die institutionelle Förderung der beruflichen Bildung (§§ 50—52),
4. die Förderung der Arbeitsaufnahme (§§ 53—55),
5. Berufsförderungsleistungen für Behinderte (§§ 56—59),
6. Beihilfen an Arbeitgeber für die Beschäftigung Behinderter (§ 60),
7. das Kurzarbeitergeld (§§ 63—73),
8. die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (§§ 74—89),
9. allgemeine Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 91—96),
10. die Arbeitsbeschaffung für ältere Arbeitnehmer (§ 97) und
11. die Förderung des Betriebsausbaues zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (§ 98).

beschäftigungspolitischen Leistungsfähigkeit gezogen sind, welche Rolle ihr im Rahmen einer beschäftigungspolitischen Strategie zugeteilt werden kann³. Die sich daran anschließende Frage, ob und wie diese Grenzen im Sinne einer Erhöhung der beschäftigungspolitischen Effizienz der AMP verschoben werden können⁴, soll in diesem Referat nicht systematisch behandelt werden.

Im folgenden werden zunächst die aus dem politischen Raum und von wissenschaftlicher Seite kommenden sowie die aus der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik ableitbaren Anforderungen und Erwartungen an die AMP dargestellt (2.). Dann wird als Grundlage für den Hauptteil des Referates die AMP definiert und ihre Stellung im System der Wirtschafts- und Sozialpolitik aufgezeigt (3.). Schließlich werde ich versuchen, Leistungsfähigkeit und Grenzen der AMP unter dem Aspekt ihres Instrumentariums, ihrer erkenntnismäßigen Voraussetzungen, ihrer organisatorischen, ihrer finanziellen und ihrer gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen aufzuzeigen (4.).

2. Anforderungen und Erwartungen gegenüber der Arbeitsmarktpolitik

Der AMP der Bundesrepublik wird in zahlreichen Beiträgen zwar bescheinigt, daß mit dem AFG des Jahres 1969 die Phase der reaktivtherapeutischen, Fehlentwicklungen finanziell kompensierenden AMP durch eine aktive, antizipierend-prophylaktische AMP abgelöst worden sei⁵.⁶ Eine Reihe von kritischen Beobachtern der AMP konstatieren jedoch, daß der 1974 einsetzende Beschäftigungseinbruch eine „Tendenz-

³ Diese Fragestellung ist einer Übersicht über interessierende arbeitsmarkt-politische Themen des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung entnommen.

⁴ Bezogen auf den Aspekt der Regionalisierung der AMP wird diese Fragestellung im Ausschuß von Gerhard Kleinhenz behandelt.

⁵ Vgl. dazu nur Dieter Mertens, Jürgen Kühl: Arbeitsmarkt, I: Arbeitsmarktpolitik, in: Willi Albers u. a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. I, Stuttgart u. a. 1977, S. 279 ff., insbes. S. 281 f.; Günther Schmid: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Die Herausforderung der 80er Jahre, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1980, S. 94 ff. sowie Ursula Engelken-Kefer: Beschäftigungspolitik, Köln 1976, S. 159.

⁶ Einige wenige Autoren, wie z. B. Bieback, bestreiten die Neuartigkeit der „aktiven“ AMP in der Bundesrepublik. Neue Elemente seien nur der Ausbau der Informationsmittel und der Berufs- und Arbeitsmarktforschung, die Verbesserung der Mobilitätsförderung sowie die Zusammenfassung und Systematisierung der sozialpolitischen Komponenten (Förderung älterer Arbeitnehmer, Behindterer und Frauen). Dadurch seien nur jene Elemente der klassischen AMP verstärkt worden, „die direkt die Anpassung der Arbeitskräfte an eine veränderte Nachfrage bewirken sollen“. Karl-Jürgen Bieback: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung — Zur Funktion und Kritik der Instrumente staatlicher Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz, in: Zeitschrift für Sozialreform 1978, S. 385 ff., insbes. S. 391 f.

wende“ der AMP⁷ mit sich gebracht habe, die durch eine „deutliche Verschiebung der Akzente innerhalb des arbeitsmarktpolitischen Handlungsspektrums“ von den Ausgaben für präventive AMP zu den Ausgaben für kompensatorische Leistungen gekennzeichnet sei⁸ und eine Wandlung von einem „System positiver Anreize zu einer systematisierten Kontroll- und Sanktionspraxis“ darstelle⁹.

Dieser Wandel der AMP dokumentiere sich in einem „drastischen“ Leistungsabbau und in einer Heraufsetzung der Leistungsvoraussetzungen¹⁰, in verschärftem Eingliederungsdruck¹¹ und in einer Begünstigung der betrieblichen Rekrutierungsbedingungen¹². Er bedeute, daß die AMP die Last der Anpassung an einen von den Arbeitnehmern nicht zu beeinflussenden sozio-ökonomischen Prozeß einseitig auf die abhängig Beschäftigten übertrage¹³, die Interessen der Unternehmen aber und deren Beschäftigungsautonomie unangetastet lasse¹⁴. Gleichbleibend an der

⁷ Hartmut Seifert: Problemaspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise, in: WSI-Mitteilungen 1978, S. 518.

⁸ Hans Pfriem, Hartmut Seifert: Funktion und Formwandel von Arbeitsmarktpolitik, vom System positiver Anreize zu einer systematisierten Kontroll- und Sanktionspraxis, in: WSI-Mitteilungen 1979, S. 68 ff., insbes. S. 69.

⁹ Ebenda, S. 68.

¹⁰ Dazu werden gerechnet:

- a) die Herabsetzung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer an „notwendigen“ Weiterbildungsmaßnahmen von 90 % auf 80 % des ausfallenden Nettoarbeitsentgeltes,
- b) die Festsetzung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer an „zweckmäßigen“ Bildungsmaßnahmen auf 58 % des Nettoarbeitsentgeltes und
- c) die Einführung einer mindestens dreijährigen Berufstätigkeit für Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung und einer mindestens sechsjährigen Berufstätigkeit für Arbeitslose ohne Berufsausbildung als Zulassungsvoraussetzung zu Maßnahmen der beruflichen Bildung durch das Haushaltsstrukturgesetz vom Dezember 1975.

Vgl. dazu Hans Pfriem, Hartmut Seifert, S. 74.

¹¹ Dazu werden gerechnet:

- a) die Neudeinition „zumutbarer Arbeit“ in § 103 AFG, nach der eine Tätigkeit auch dann als zumutbar gilt, wenn berufsfachliche Merkmale sowie Arbeitsbedingungen und Einkommen unter dem Niveau der bisherigen Tätigkeit liegen und wenn der neue Arbeitsplatz weiter vom Wohnort entfernt liegt als der alte;
- b) die Anrechnung von Sperrzeiten auf die Dauer des Arbeitslosenunterstützungsanspruches nach § 110 Nr. 1 a AFG (§ 110 Abs. 1 Nr. 2 neuer Fassung);
- c) die Reduzierung der Bemessungsgrundlage des unmittelbar im Anschluß an eine Berufsausbildung gezahlten Arbeitslosengeldes auf 75 % des üblicherweise erzielbaren Arbeitsentgeltes (§ 112 Abs. 5 Nr. 2 AFG). Vgl. Hans Pfriem, Hartmut Seifert, S. 74 und S. 76.

¹² Gemeint ist die Anordnung zur Förderung der Arbeitsaufnahme, nach der Arbeitgeber finanzielle Hilfen für eine begrenzte Arbeitserprobung von Arbeitslosen erhalten können. Hans Pfriem, Hartmut Seifert, S. 76.

¹³ Hartmut Seifert, S. 521; Hans Pfriem, Hartmut Seifert, S. 78.

¹⁴ Klaus Hofemann: Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik für die Begrenzung des Beschäftigungsrisikos, in: Soziale Sicherheit 1979, S. 45 ff. sowie

AMP über Konjunkturzyklen hinweg sei ihre „systemspezifische Funktion“, nämlich die „Schaffung verwertungsadäquater Angebotsbedingungen“¹⁵.

Den Arbeiten der zitierten Autoren lassen sich auch die Anforderungen entnehmen, die sie an die AMP stellen, sei es in bezug auf die verfolgten und als erreichbar erscheinenden Ziele oder/und in bezug auf die erfolgversprechend erscheinenden Mittel.

Seifert erwartet von der AMP, die nach autonomen Zielen vorausschauend auf die sozio-ökonomische Entwicklung des Beschäftigungssystems Einfluß nehmen soll, eine beträchtliche Reduzierung des Niveaus der Arbeitslosigkeit und eine Entschärfung oder gar Unterbindung der gezielten Personalauslese der betrieblichen Beschäftigungspolitik; er rügt den Mangel an effizienten Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der betrieblichen Beschäftigungspolitik¹⁶; Bieback kritisiert am AFG, daß es (in § 1) die AMP der Wirtschafts- und Sozialpolitik unterordnet und daß es „einen ausdrücklichen Verzicht auf eine ‚autonome Beschäftigungspolitik‘, d. h. eine AMP, die dem Arbeitsmarktgeschehen und seiner Beeinflussung Priorität gibt“, enthält¹⁷ und fordert — ohne zu erkennen, daß „die weit vorangetriebenen Instrumente zur Beeinflussung des Angebotes ... wichtige Hilfen für eine oft notwendige Anpassung des Angebots von Arbeitskräften an die veränderte Wirtschaftsstruktur“ darstellen¹⁸: „Es muß also die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und d. h. die Art und Weise der Investitionen der Unternehmen selbst beeinflußt werden. An Modellen existieren hier vielfältige Instrumente staatlicher Wirtschaftsplanung, Investitionslenkung und gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung, wie sie neuerdings z. B. der DGB in seinem beschäftigungspolitischen Programm vom Sommer 1977 gefordert hat.“¹⁹

Diese Anregungen zum Ausbau des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums werden ergänzt durch die Forderung, zum sozialen Schutz der Problemgruppen „den Unternehmen bestimmte Beschäftigungsverpflichtungen in Form fester Quoten und genauer Arbeitsplatzanforderungen aufzuerlegen“²⁰, eine „Feinsteuierung der innerbetrieblichen Prozesse ... über die Beteiligung der Arbeitsverwaltung an der betrieb-

Bernd Mettelsiefen, Hartmut Seifert: Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise — ein Rückblick —, in: WSI-Mitteilungen 1981, S. 390.

¹⁵ Hans Pfriem, Hartmut Seifert, S. 69.

¹⁶ Hartmut Seifert, S. 516 und S. 525.

¹⁷ Karl-Jürgen Bieback, S. 393.

¹⁸ Ebenda, S. 399.

¹⁹ Ebenda, S. 401.

²⁰ Ebenda, S. 403.

lichen Personalplanung“ zu ermöglichen²¹, die subsidiäre Zuständigkeit der BA für die reine Arbeitsvermittlung aufzuheben²² und die berufliche Aus- und Weiterbildung stärker öffentlich zu kontrollieren und zu finanzieren²³.

Simmert verlangt für die AMP, daß sie nicht mehr als „soziale Reparaturinstanz in ökonomischen Krisen“ verstanden wird, sondern „eigenständiges und vorrangiges Gewicht in der Wirtschaftspolitik“ erhalten soll²⁴. Ähnlich schwebt Kühl eine „Neuorientierung der AMP“ vor. Ausgangspunkt für diese Forderung sei „die Beobachtung, daß auf der Seite der Ausbildungs- und Arbeitsstellen einerseits, bei der Ausbildungsbereitschaft und der Beschäftigungsneigung der Anbieter entsprechender Stellen andererseits keine vergleichbare, ähnlich ausdifferenzierte und gleich stark — monetär oder administrativ oder informierend — eingreifende AMP wie auf der Arbeitskräfteseite besteht“. Als Ziel hat er die „Sicherung der Bereitstellung und Besetzung von Ausbildungs- und Arbeitsstellen in angemessener Zahl und Qualität für das erwartbare und das verfügbare Bildungs- und Arbeitspotential“ vor Augen²⁵.

Auf eine denkbare Entwicklung von Inhalt und Gewicht der AMP machen Mertens und Kühl aufmerksam: „Ein denkbares künftiges Selbstverständnis der Arbeitsmarktpolitik kann als perspektivisch-sozialstrategisch umschrieben werden. Permanente volle und vollwertige Beschäftigung wäre darin gesellschaftliches Primärziel, Arbeitsmarktpolitik würde ihren höchsten, autonomen Stellenwert erreichen. Darauf hinaus würde sich Arbeitsmarktpolitik konkrete, quantitative und sozialstrategische Zielsysteme und Arbeitsmarktbudgets zu deren Realisierung setzen sowie eigene Instrumentarien schaffen.“²⁶

Schließlich sei noch angefügt, daß in den „Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“ der BA darauf hingewiesen wird, daß die Fortentwicklung der gegenwärtigen AMP eine der wichtigsten gesellschaftspolitischen Aufgaben der nächsten Jahre darstellt, und daß dort ein Grobkonzept für eine „integrierte Arbeitspolitik“ entwickelt wird²⁷.

²¹ Ebenda, S. 405.

²² Ebenda, S. 416.

²³ Ebenda, S. 403.

²⁴ Diethard B. Simmert: Von der ökonomischen Krise zur Krise der Arbeitsmarktpolitik, in: Hartmut Seifert, Diethard B. Simmert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Köln 1977, S. 9 ff., insbes. S. 13.

²⁵ Jürgen Kühl, S. 92 ff.

²⁶ Dieter Mertens, Jürgen Kühl, S. 282.

²⁷ Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II, S. 128 ff.

Es fragt sich, ob die AMP im Rahmen der Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland diese Erwartungen, Hoffnungen und Forderungen erfüllen kann. Dabei muß eine Antwort auf zwei Ebenen versucht werden:

1. auf der ordnungspolitischen Ebene und
2. auf der wirtschaftsprozessualen und wirtschaftsstrukturellen Ebene.

Eine Antwort auf die Frage nach den ordnungspolitisch gegebenen Möglichkeiten und Grenzen der AMP im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft habe ich an anderer Stelle zu geben versucht²⁸. In dieser Arbeit sei nur darauf hingewiesen, daß mir die AMP der Bundesrepublik Deutschland in zwei Punkten nicht leitbildkonform erscheint: erstens hinsichtlich der Finanzierung der Leistungen, die — weil diese Leistungen im Interesse der Gesamtwirtschaft liegen und zum Teil auch von nicht Versicherungspflichtigen beansprucht werden können — dem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit widerspricht und zweitens hinsichtlich der Organisation, die die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmervertretungen nicht ausreichend in die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einbezieht.

Im Mittelpunkt der folgenden Überlegungen soll die Frage stehen, welche Aufgaben die AMP von ihrer tatsächlichen instrumentellen, finanziellen und organisatorischen Ausgestaltung her und aufgrund übergeordneter Bedingungskonstellationen, in die sie eingebettet ist, lösen kann. Dazu bedarf es zunächst einer Definition der AMP.

3. Die Stellung der Arbeitsmarktpolitik im System der Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wenngleich es unterschiedliche Definitionen der AMP gibt — vor allem ein Teil der im vorhergehenden Abschnitt zitierten Autoren definiert sie (den Gesamtbereich oder große Teile der Beschäftigungspolitik einbeziehend) sehr weit²⁹ —, so überwiegt doch die definitorische Übereinstimmung³⁰.

Im Sinne dieser überwiegenden Sprachverwendung und des dahinterstehenden Problemverständnisses verstehe ich unter AMP die Gesamtheit der Maßnahmen, die das Ziel haben, die Arbeitsmärkte als die für

²⁸ Vgl. dazu Heinz Lampert: *Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft*, in: Otmar Issing (Hrsg.), *Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft*, Bd. 116 der Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Berlin 1981, S. 753 ff.

²⁹ Zu diesen Autoren zählen Seifert und Simmert.

³⁰ So auch Ursula Engelen-Kefer: *Beschäftigungspolitik*, S. 25.

die Beschäftigungsmöglichkeiten und Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer entscheidenden Märkte so zu gestalten und zu beeinflussen, daß bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Ziele erreicht werden³¹.

Für unsere Fragestellung nach der Leistungsfähigkeit der AMP besonders wichtig ist die Abgrenzung zwischen AMP und Beschäftigungspolitik. Denn einerseits haben — abgesehen von den ordnungspolitischen Maßnahmen und den Arbeitnehmerschutzmaßnahmen — die Maßnahmen der Arbeitsmarktausgleichspolitik zur Verringerung von Ungleichgewichten auf den Arbeitsmärkten und auf dem Gesamtarbeitsmarkt beschäftigungspolitische Effekte und andererseits wirken Maßnahmen der Beschäftigungspolitik, wie z. B. Steuersatzänderungen oder eine Änderung der Nachfrage der öffentlichen Hand nicht nur auf die Beschäftigung an sich, auf den Beschäftigungsgrad, sondern auch auf die Arbeitsmärkte ein.

Trotz aller zwischen der Beschäftigungspolitik und der AMP vor allem in bezug auf das Ziel der „Sicherung der vollwertigen Beschäftigung für alle Arbeitnehmer“³² bestehenden Überschneidungen und Übereinstimmungen in der Wirkungsrichtung des Mitteleinsatzes erscheint es unzweckmäßig, alle Maßnahmen — „gleich welcher Träger“ —, „deren primäre und unmittelbare Ziele die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit, von Unterbeschäftigung, von unterwertiger Beschäftigung und von Chancenungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt sind“³³, in einen Topf zu werfen.

Die Abgrenzung zwischen AMP und Beschäftigungspolitik kann m. E. in erster Linie mit Hilfe des Ansatzpunktes der Instrumente, in zweiter Linie mit Hilfe der Qualität der eingesetzten Mittel vorgenommen werden. Die Unterschiede im Ansatzpunkt des Mitteleinsatzes liegen darin, daß Ansatzpunkte der Beschäftigungspolitik wichtige Kreislaufdeterminanten sind bzw. Bestimmungsgrößen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und des gesamtwirtschaftlichen Angebotes, dagegen Ansatzpunkte der AMP die Akteure der Arbeitsmärkte, vor allem die Anbieter von Arbeitsleistungen. Die Unterschiede in der Qualität der Mittel liegen darin, daß in der Beschäftigungspolitik überwiegend generelle Mittel, vorwiegend der Finanz- und der Geldpolitik eingesetzt werden, in der AMP dagegen überwiegend spezielle Instrumente des Ausgleichs von Ungleichgewichten auf Teilarbeitsmärkten.

³¹ So auch sinngemäß Egon Görgens: Beschäftigungspolitik, München 1981, S. 2. Mit dem obigen Begriff deckt sich auch die AMP i. e. S., wie Dieter Mertens und Jürgen Kühl, S. 279, sie definieren.

³² Ursula Engelen-Kefer: Beschäftigungspolitik, S. 27.

³³ Dieter Freiburghaus, Günther Schmid: Arbeitsmarktpolitik in Schweden — Modell für Deutschland?, in: Hartmut Seifert, Diethard B. Simmert, S. 267.

Trotz wesentlicher Unterschiede zwischen der Beschäftigungspolitik und der AMP ist es unerheblich, ob man AMP als Teilbereich der Beschäftigungspolitik definiert, wie Engelen-Kefer³⁴, oder ob man — wie Mertens und Kühl³⁵ — einer AMP i. w. S. oder einer „integrierten Arbeitspolitik“, zu der u. a. die Beschäftigungspolitik, die „Arbeitsplatzpolitik“³⁶ und die Arbeitskräftechutzpolitik gerechnet werden, eine AMP i. e. S. zuordnet, unter der „die Summe aller Regelungen, Aktivitäten und Einrichtungen, welche die Beziehungen zwischen Angebot und Nachfrage auf den Arbeitsmärkten außerhalb, zwischen und innerhalb der Betriebe/Verwaltungen beeinflussen“, verstanden wird³⁷.

Aus den Unterschieden in der Mittelqualität und im Ansatzpunkt des Instrumenteneinsatzes ergeben sich unterschiedliche Wirkungen, d. h. unterschiedliche Fähigkeiten der verschiedenen Politikbereiche, zur Erreichung bestimmter Beschäftigungs- und/oder arbeitsmarktpolitischer Ziele, vor allem zum Ziel der Erhöhung des gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrades, beizutragen.

Was die AMP, wie sie in der Bundesrepublik nach Zielen, Instrumenten, organisatorischem Aufbau und finanzieller Ausstattung konzipiert ist, zur Erreichung eines möglichst hohen Beschäftigungsgrades leisten kann, soll im folgenden analysiert werden.

4. Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik

4.1. Aufgabenzuweisung und verfügbares Instrumentarium als Determinanten der Leistungsfähigkeit

Eine erste wichtige Bestimmungsgröße der Leistungsfähigkeit der durch die BA zu vollziehenden AMP liegt in den ihr übertragenen Aufgaben und in den zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden Instrumenten.

Zu diesen Aufgaben gehört es zwar auch, „die Maßnahmen ... im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrecht erhalten ... wird“, also Beiträge zur Erreichung und Sicherung der Voll-

³⁴ Vgl. dazu Schaubild 1 bei Ursula Engelen-Kefer: Beschäftigungspolitik, S. 1.

³⁵ Dieter Mertens, Jürgen Kühl, S. 279.

³⁶ Darunter wird die Schaffung und Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen verstanden.

³⁷ Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II, S. 128 ff. Diesem Ansatz vergleichbar subsumiere ich die Vollbeschäftigungspolitik der AMP. Vgl. dazu Heinz Lampert: Sozialpolitik, Berlin u. a. 1980, S. 285 ff.

beschäftigung zu leisten. In dem in den §§ 1 und 2 enthaltenen, für die BA relevanten Zielkatalog³⁸ dominieren aber Ziele, mit deren Erreichung *nur indirekt auf den Gesamtarbeitsmarkt* und damit auf das Niveau der Gesamtbeschäftigung eingewirkt wird, und zwar dadurch, daß entweder die Marktstellung der Anbieter von Arbeitsleistungen beeinflußt (Vermeidung unterwertiger Beschäftigung, Sicherung und Verbesserung der Mobilität, Förderung der Eingliederung benachteiligter Gruppen) oder die Beschäftigungsstruktur verbessert, d. h. der Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf Einzelarbeitsmärkten gefördert wird.

Viel deutlicher noch als in den mit Hilfe des AFG verfolgten Zielen kann man die Grenzen der beschäftigungspolitischen Leistungsfähigkeit der AMP an den Instrumenten ablesen, die das AFG bereitstellt³⁹. Die gleichsam generellen Instrumente der BA — die Arbeitsvermittlung, die Berufsberatung und das Arbeitslosengeld — sind Instrumente zur Verbesserung der Qualität der Märkte durch Reduzierung von Marktunvollkommenheiten, nicht aber Instrumente zur Erhöhung des Beschäfti-

³⁸ § 1 AFG lautet: „Die Maßnahmen nach diesem Gesetz sind im Rahmen der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Bundesregierung darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird.“

³⁹ § 2 AFG lautet: „Die Maßnahmen nach diesem Gesetz haben insbesondere dazu beizutragen, daß

1. weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fortduern,
2. die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätiigen gesichert und verbessert wird,
3. nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätiigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandlungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden,
4. die berufliche Eingliederung körperlich, geistig oder seelisch Behinderter gefördert wird,
5. Frauen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, weil sie verheiratet oder aus anderen Gründen durch häusliche Pflichten gebunden sind oder waren, beruflich eingegliedert werden,
6. ältere und andere Erwerbstätiige, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, beruflich eingegliedert werden,
7. die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird.“

³⁹ In dieser Arbeit wird unter beschäftigungspolitischer Leistungsfähigkeit verstanden, erstens die Fähigkeit der AMP, den gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrad (die Arbeitslosenquote) durch Erhöhung der Nachfrage nach Arbeit zu erhöhen (zu verringern) bzw. eine ohne Mitteleinsatz drohende Verringerung des Beschäftigungsgrades zu verhindern, und zweitens die Fähigkeit der AMP, Diskriminierungen von Arbeitnehmern zu vermeiden. Im Vordergrund der Überlegungen steht der erste Aspekt, so wichtig der zweite auch vor allem sozialpolitisch ist.

gungsgrades durch Vergrößerung der Nachfrage nach Arbeit⁴⁰. Dies gilt auch für die Förderung der Arbeitsaufnahme (§ 53 AFG), das klassische Instrument der Förderung der regionalen Mobilität.

Eine weitere Gruppe von Instrumenten, nämlich die Berufsförderungsleistungen zur Rehabilitation (§§ 56–62, insbes. § 60)⁴¹, die Lohnkostenzuschüsse „für Arbeitsuchende, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist“ (§ 54)⁴² und die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer (§ 97)⁴³, dient dem Ziel der Förderung der Eingliederung Behinderter, Frauen, älterer Arbeitnehmer und anderer, schwer zu vermittelnder Personen. Diese Instrumente zur Verringerung von Chancenungleichheiten auf den Arbeitsmärkten, die wenig in Anspruch genommen werden⁴⁴, verändern die Zusammensetzung der Beschäftigten⁴⁵, haben jedoch kaum Wirkung auf das Beschäftigungsniveau, weil sie bei gleichbleibender Endnachfrage nach Gütern und Leistungen lediglich zu einer Ersetzung teurerer durch billige Arbeitskräfte führen werden. Diese Einschätzung teilt auch die BA⁴⁶. Den Eingliederungsbeihilfen nach § 54 werden von den Landesarbeitsämtern außerdem „enorme“ Mitnehmereffekte und eine hohe Ineffizienz nachgesagt⁴⁷.

⁴⁰ Natürlich übersieht der Verfasser nicht, daß die Arbeitslosenunterstützung, vor allem, wenn sie kreditär finanziert wird, nachfragestabilisierend und damit indirekt beschäftigungsstabilisierend wirkt. Arbeitslosenunterstützung verringert aber Arbeitslosigkeit nicht.

⁴¹ Die BA kann Arbeitgebern für die betriebliche Ausbildung Behinderter Ausbildungszuschüsse für die Gesamtdauer der Ausbildung gewähren, wenn diese Ausbildung sonst nicht zu erreichen ist.

⁴² Die BA kann Arbeitgebern zur beruflichen Eingliederung von Problemgruppenangehörigen Darlehen oder Zuschüsse bis zu 60 % des ortsüblichen Arbeitsentgeltes für längstens zwei Jahre gewähren. Vgl. zu diesem Instrument ausführlicher Günther Schmid, Klaus Semlinger: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts. 1980, S. 36 ff. und S. 79 ff.

⁴³ Die BA kann Arbeitgebern zu den Lohnkosten älterer Arbeitnehmer, die zusätzlich eingestellt und beschäftigt werden, Zuschüsse in Höhe von 50–80 % des ortsüblichen Arbeitsentgeltes gewähren.

⁴⁴ Karl-Jürgen Bieback, S. 398; Hartmut Seifert, S. 523.

⁴⁵ Hartmut Seifert, S. 522 f.; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahrestatuten 1976/77, Stuttgart, Mainz 1976, Ziff. 91.

⁴⁶ Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II, S. 45. Vgl. auch die zum gleichen Ergebnis führende Analyse von Hermann Albeck: Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik, S. 9 ff.

⁴⁷ Günther Schmid, Klaus Semlinger, S. 85. Befragte Vermittler schätzen, daß 60–70 % der mit Hilfe von Eingliederungsbeihilfen Vermittelten vor Ablauf der Bewilligungszeit wieder arbeitslos waren. „Zusammenfassend ergibt sich aus dieser quantitativen Wirkungsanalyse, daß die Mitnehmereffekte oder die Verdrängungseffekte oder die Rotationseffekte im Zusammenhang mit den Eingliederungsbeihilfen erheblich sein müssen“ (S. 173). Negativ beurteilt werden Lohnkostenzuschüsse auch von Bruno Molitor: Unterbeschäftigung

Wie die Eingliederungsbeihilfen dazu dienen, die Vermittelbarkeit schwer zu vermittelnder Personen zu erhöhen, so dienen die Einarbeitungszuschüsse (§ 49) dazu, die Vermittelbarkeit von Arbeitnehmern zu erhöhen, „die eine volle Leistung am Arbeitsplatz erst nach einer Einarbeitszeit erreichen können.“⁴⁸ Ziel ist die Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder unterwertiger Beschäftigung. Das Hauptgewicht der Eingliederungsbeihilfen liegt bei geringer qualifizierten Tätigkeiten⁴⁹. Für bestimmte Arbeitnehmer werden durch die Einarbeitungszuschüsse die Vermittlungschancen vergrößert. Der Beschäftigungsgrad wird langfristig jedoch nicht erhöht. Es besteht die Gefahr, „daß die Arbeitgeber bei Neueinstellungen über das Arbeitsamt zunehmend auf finanziellen Zuschüssen bestehen“ und daß die Einarbeitungszuschüsse wie die Eingliederungsbeihilfen die Vermittlung „normaler“ Arbeitskräfte erschweren⁵⁰. Abgesehen von der Gefahr der Weckung einer Subventionsmentalität und abgesehen auch davon, daß „viele Einstellungen auch ohne Förderung erfolgt („Mitnehmereffekt“)“ wären⁵¹, ergab die Wirkungsanalyse von Schmid und Semlinger, „daß insgesamt die Eingliederungsbeihilfen keinen signifikanten Einfluß auf den Abbau der Arbeitslosigkeit hatten“⁵².

Prinzipiell stärkere beschäftigungspolitische Wirkungen als von den bisher angesprochenen Instrumenten sind von den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung (§§ 40—47) — Ausbildung, Fortbildung und Umschulung — unter der Voraussetzung zu erwarten, daß diese Förderung der beruflichen Mobilität zu einer relativen Verknappung überschüssig vorhandenen Arbeitsangebotes und zu einer Verringerung von Arbeitsangebotslücken führt, daß also Ungleichgewichte auf einzelnen Arbeitsmärkten verringert oder abgebaut werden. Die Vermeidung

und Arbeitsmarktpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1977, S. 48. Vgl. auch *Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II*, S. 75 und S. 86: „Ohne größeren gesamtwirtschaftlichen Zusatzbedarf an Arbeitskräften drohen solche Programme (gemeint sind Programme zur Eingliederung von Problemgruppenangehörigen; H. L.) in den üblichen regionalen, sektoralen und beruflichen Wanderungen bzw. Arbeitsplatzwechselfällen unterzugehen. Dennoch tragen beide Beschäftigungshilfen durch die Umschichtung der geförderten Arbeitslosen dazu bei, daß einer Verfestigung um einen nur noch schwer abbaubaren Kern entgegengewirkt wird.“ Vgl. zu Wirkungen und Problemen von Lohnkostenzuschüssen auch Dieter *Freiburg-haus*, Günther *Schmid*: Probleme der Beschäftigungspolitik bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, in: Hartmut Seifert, Diethard B. Simmert (Hrsg.), 1977.

⁴⁸ Der Einarbeitungszuschuß darf 80 % des Arbeitsentgeltes nicht überschreiten und für maximal ein Jahr gewährt werden.

⁴⁹ Günther *Schmid*, Klaus *Semlinger*, S. 31.

⁵⁰ Ebdenda, S. 116.

⁵¹ Klaus *Semlinger*: Erfordernisse und Möglichkeiten einer gezielten Arbeitsmarktpolitik, in: Wirtschaftsdienst 1980, S. 492 ff., insbes. S. 495.

⁵² Günther *Schmid*, Klaus *Semlinger*, S. 171.

oder Beseitigung struktureller Arbeitslosigkeit führt zu einer Erhöhung der Gesamtbeschäftigung. Allerdings kann das Beschäftigungsvolumen durch die Förderung der beruflichen Bildung maximal in dem Umfang erhöht werden, in dem Mangel an *nachgefragter* Arbeitsqualifikation besteht⁵³.

Die tatsächlichen Beschäftigungswirkungen der Förderung der beruflichen Bildung hat das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung zu ermitteln versucht⁵⁴. So sinnvoll es erscheint, Vorstellungen über Größenordnungen zu gewinnen, so vorsichtig sollte man sein, aus errechneten Beschäftigungseffekten, Entlastungseffekten (d. h. der Verringerung der Arbeitslosigkeit) und Kosten einzelner Maßnahmen politische Schlüssefolgerungen zu ziehen⁵⁵. Relativ „teure“ Maßnahmen wie die För-

⁵³ Im Zusammenhang mit der beschäftigungspolitischen Effizienz sei angemerkt, daß das von den Trägern der AMP hervorgehobene und in § 43 AFG festgehaltene Ziel der Förderung weiblicher Arbeitsuchender, älterer Arbeitsuchender und Arbeitsuchender ohne berufliche Abschlußprüfung bisher nicht erreicht worden ist. Vgl. dazu Hans Hofbauer: Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Mitt. AB) 1979, S. 42 ff.; Dieter Freiburg Haus, Günther Schmid: Probleme der Beschäftigungspolitik bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, S. 109; Karl-Jürgen Bieback, S. 412; Bernd Mettelsiefen, Hartmut Seifert, S. 388; Marianne Frohnwieser: Die Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung, Diplomarbeit, Augsburg 1981, S. 104 ff.; Martin Baethge u. a.: Sozialpolitik und Arbeiterinteresse, Eine empirische Untersuchung der Bedingungen und Grenzen staatlicher Arbeitsförderungspolitik, Frankfurt/Main 1976, S. 415. Nach Baethge sind auch die Prozentsätze der befragten Umschüler, die in ihrem neuen Beruf tätig sein können, mit knapp 50 % erstaunlich niedrig. Allerdings streuen die Sätze regional. Vgl. ebenda, S. 404 f. Günstigere Ergebnisse zeitigte die Studie von Hans Hofbauer: Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung, S. 50, in bezug auf die aufstiegsbezogene berufliche Fortbildung sowie seine Arbeit: Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen und ihre Beschäftigungschancen, in: Mitt. AB 1977, S. 471 ff. Eine nennenswerte Erhöhung der Effizienz beruflicher Bildung wäre vermutlich erreichbar, wenn die Arbeitsverwaltung auf Institutionen der beruflichen Weiterbildung sowohl im Sinne der Sicherung von Mindeststandards der Ausbildung wie auch im Sinne der Arbeitsmarktbezogenheit der Ausbildung, d. h. der Verwertungschancen der Arbeitnehmer, Einfluß nehmen könnte.

⁵⁴ Vgl. dazu Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978, in: Mitt. AB 1978, S. 62.

⁵⁵ Abgesehen davon, daß der Wert bestimmter Effekte der beruflichen Bildung nicht quantifizierbar ist — die Vergrößerung der materialen Chancengleichheit, die Hebung des Qualifikationsniveaus, die Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsvoraussetzungen, die Verhinderung beruflicher Dequalifikation —, so daß Vergleiche von „Ertrags“-/„Kosten“-Verhältnissen verschiedener Maßnahmen fragwürdig werden können, sind die Ermittlungsverfahren für solche Effekte höchst problematisch. So kann es irreführend wirken, wenn davon ausgegangen wird, daß die „Entlastung der Arbeitslosenzahl“ oder „Entlastung der Arbeitslosigkeit“ durch Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung gleich ist der Zahl der vor der Bildungsmaßnahme Arbeitslosen plus $\frac{1}{3}$ der Zahl der Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen, die vorher nicht arbeitslos waren (vgl. dazu die in Fußnote 54 angegebene Quelle). Erstens nämlich hat sich zwar die Zahl der in der Statistik *ausgewiesene*

derung der beruflichen Bildung können wesentlich effizienter, insbes. langfristiger wirksam sein als relativ „billige“, wie z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen⁵⁶.

Begrenzte Beschäftigungswirkungen werden auch zwei weiteren Instrumenten des AFG zugesprochen, nämlich dem Kurzarbeitergeld und den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Im Gegensatz zu den vorher behandelten Transferleistungen (Berufsförderungsleistungen zur Rehabilitation, Lohnkostenzuschüsse für schwer zu vermittelnde Personen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer, Einarbeitungszuschüsse und Förderung der beruflichen Bildung), die der Vermeidung einer Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit bzw. der Vermeidung und Bekämpfung struktureller Arbeitslosigkeit dienen sollen, sollen das Kurzarbeitergeld (§§ 53 ff.) und die allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (§§ 91 ff.) der Vermeidung konjunktureller Arbeitslosigkeit dienen.

Obwohl vor allem in jüngster Zeit Mißbrauchsmöglichkeiten herausgestellt werden⁵⁷, wird im Prinzip nicht bestritten, daß das Kurz-

senen Arbeitslosen in dem Umfang verringert, in dem vorher Arbeitslose an Bildungsmaßnahmen teilnehmen. Arbeitslos sind sie aber nach wie vor und die Zahl der Beschäftigten hat sich durch die Teilnahme Arbeitsloser an Bildungsmaßnahmen nicht verändert. Zweitens ist fraglich, warum man und ob man die Beschäftigungswirkung der beruflichen Bildung der Zahl der Teilnehmer gleichsetzen darf, wie es in den einschlägigen Veröffentlichungen des IAB — mit Ausnahme der Arbeit der *Autorengemeinschaft*: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1980, in: Mitt. AB 1979, S. 506 ff. — geschieht (in den einschlägigen Veröffentlichungen, weder in den Mitt. AB 1978, S. 50 ff. noch in den Überlegungen II zu einer vorausschauenden AMP, S. 30 ff. finden sich entsprechende Erläuterungen). Diese Beschäftigungswirkungen hängen doch wohl auch davon ab, inwieweit die vor der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen beschäftigten Arbeitnehmer — soweit sie nicht durch Arbeitslosigkeit bedroht waren — durch andere ersetzt werden. Vgl. zur Problematik der erwähnten Schätzungen auch die skeptische Einschätzung von Kurt W. Rothschild: Korreferat zu Heinz Lampert, Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik, S. 3, erscheint demnächst; ferner Bernd Mettelsiefen, Hartmut Seifert, S. 386 sowie Sigurd Ernst: Zweifel an dem Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: Arbeit und Sozialpolitik 1981, S. 155 f. Kurzfristig scheint die Autoren gemeinschaft, die die jährlichen Arbeitsmarktanalysen vorlegt, selbst skeptisch gewesen zu sein. Denn während sie in den Mitt. AB 1977, S. 8, Mitt. AB 1978, S. 61, Mitt. AB 1979, S. 27 und Mitt. AB 1981, S. 58, die Beschäftigungswirkungen der Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung mit der Zahl der Teilnehmer gleichsetzt, setzte sie sie in einer anderen Arbeit (Mitt. AB 1979, S. 512) (ohne Erläuterung) geringer an.

⁵⁶ Bezieht man die Ausgaben der BA für Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung auf die Zahl der dadurch nicht arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer, so errechnet sich für 1979 ein Betrag von 37 310,— DM gegenüber 13 756,— DM für einen mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht arbeitslos gewordenen. Vgl. dazu Heinz Lampert: Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik, erscheint demnächst.

⁵⁷ Vgl. z. B. Günther Schmid, Klaus Semlinger, S. 48 ff.; Dieter Freiburg-haus, Günther Schmid, S. 111 ff.; Rolf Flechsenhar: Kurzarbeit und Kurz-

arbeitergeld⁵⁸, das eine Substitution von Arbeitslosigkeit durch eine gleichmäßig auf größere Arbeitnehmergruppen verteilte Arbeitszeit-reduzierung ermöglicht, beschäftigungspolitisch ungünstigstenfalls bei anhaltender Nachfrageschwäche wenigstens im Sinne einer zeitlichen Verzögerung von Entlassungen effizient ist⁵⁹, wenngleich es seinem Charakter nach defensiv ist, also Arbeitsplätze vorübergehend erhält, nicht aber neue Arbeitsplätze schafft. Es ist vor allem nicht geeignet, „ein durch längerfristige strukturbedingte Beschäftigungsungleichgewichte verursachtes Defizit an Arbeitsplätzen auszugleichen“⁶⁰.

Beschäftigungspolitisch vergleichsweise am höchsten werden von einigen Autoren die Allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen⁶¹ eingeschätzt. Zu nennen sind in erster Linie die BA⁶², Ursula Engelen-Kefer⁶³ und Hartmut Seifert⁶⁴. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung ermittelte für 1979 bei Ausgaben der BA in Höhe von 1,031 Mrd. DM (1978: 795 Mio. DM, 1977: 580 Mio. DM) einen „Entlastungseffekt“ der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von 75 000 (1978: 77 165, 1977: 60 427) Arbeitslosen⁶⁵. Diese von der BA übernommenen Schätzungen

arbeitergeld, in: Mitt. AB 1978, S. 443 ff.; Axel Deeke: Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, in: WSI-Mitteilungen 1979, S. 87 ff.

⁵⁸ Kurzarbeitergeld wird Arbeitnehmern gewährt, wenn erstens in ihrem Betrieb ein vorübergehender, auf wirtschaftlichen Ursachen beruhender, unvermeidbarer, nicht strukturbedingter Arbeitsausfall eintritt und zweitens in den ersten 4 Wochen nach Beginn des Arbeitsausfalles für mindestens $\frac{1}{2}$, in den folgenden Wochen für mindestens $\frac{1}{10}$ der Beschäftigten mehr als 10 % der Arbeitszeit ausfällt. In der Regel wird Kurzarbeitergeld bis max. 6 Monate gewährt. Es beträgt 68 % des ohne Überstunden errechneten Nettolohnes pro ausgefallener Arbeitsstunde. Vgl. zu Einzelheiten des Kurzarbeitergeldes Günther Schmid, Klaus Semlinger, S. 11 ff.

⁵⁹ Vgl. dazu im wesentlichen die in Fußnote 57 genannten Quellen sowie Hartmut Seifert, S. 524.

⁶⁰ Ursula Engelen-Kefer: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 1978, S. 182 ff., insbes. S. 183.

⁶¹ Nach § 91 AFG kann die BA solche Arbeiten, die erstens im öffentlichen Interesse liegen, zweitens ohne Förderung nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden und deren Förderung drittens nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes zweckmäßig erscheint, durch die Gewährung von Zuschüssen in Höhe von 60—80 % des Arbeitsentgeltes fördern. Arbeiten, die geeignet sind, die Voraussetzungen für die Beschäftigung von Arbeitslosen in Dauerarbeit zu schaffen, sind bevorzugt zu fördern.

⁶² Die BA bezeichnet in den Überlegungen II, S. 81, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als „wirkungsvolles Instrument der Bundesanstalt für eine unmittelbare Entlastung der Arbeitslosigkeit“. Sie meint: „Die dadurch mögliche zusätzliche Beschäftigung mit öffentlichen Mitteln als Alternative zum Unterstützungsbezug ist vielen anderen Instrumenten überlegen.“

⁶³ Ursula Engelen-Kefer: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, S. 183.

⁶⁴ Hartmut Seifert, S. 524 f.

⁶⁵ Autorengemeinschaft: Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1980, S. 506 ff. Wie problematisch diese Schätzungen sind, ist bei Eugen Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maß-

sind eher überhöht, weil sie nicht nur nicht berücksichtigen, daß im Zusammenhang mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auch weniger „Stammarbeiter“ beschäftigt werden könnten als in den Berechnungen unterstellt wird, noch in Ansatz bringen, daß „Mitnehmereffekte“ auftreten können, also Mittel für Projekte beansprucht werden, die auch ohne Förderung durchgeführt worden wären⁶⁶. Auch Substitutionseffekte gehen nicht in die Schätzung ein, d. h. die Möglichkeit, daß normal finanzierte Arbeitnehmer durch lohnkostensubventionierte Arbeitnehmer ersetzt werden⁶⁷.

Mitnehmereffekte und Substitutionseffekte werden in der Regel auch nicht bei der Ermittlung der Beschäftigungswirkungen von Beschäftigungsprogrammen in Rechnung gestellt. Die These, daß öffentliche Beschäftigungsprogramme prinzipiell eine wirtschaftspolitisch richtige

nahmen zur Arbeitsbeschaffung, Nürnberg 1980, S. 79 ff. nachlesbar. Die oben genannten Entlastungseffekte reduzieren sich für 1978 auf 55 000, also um 28,7 % und für 1977 auf 42 000, also um 30,4 %, wenn man nicht unterstellt, daß im Zusammenhang mit ABM-Beschäftigten sog. „Stammarbeitnehmer“ zusätzlich beschäftigt bzw. nicht entlassen werden und wenn man berücksichtigt, daß ein Teil der indirekten Beschäftigungseffekte und der Einkommensmultiplikatoreffekte durch höhere Auslastung des Beschäftigungsbestandes absorbiert wird.

⁶⁶ Lutz Reyher: Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 1975, S. 71; Eugen Spitznagel: Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, in: Mitt. AB 1979, S. 198 ff., insbes. S. 204; Ursula Engelen-Kefer: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, S. 183; Sigurd Ernst, S. 155 f.

⁶⁷ Nach Eugen Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, S. 84 ff., ergeben sich bei Berücksichtigung eines Substitutionseffektes der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen folgende Abweichungen von den von der BA übernommenen Zahlen zu den Beschäftigungswirkungen:

	1975	1976	1977	1978
Beschäftigungswirkungen ohne Substitutionseffekt				
bei Variante 1 (BA)	41 000	75 000	72 000	90 000
bei Variante 2 (vgl. Fußn. 65)	20 300	37 200	43 600	57 400
Beschäftigungswirkungen mit Substitutionseffekt				
bei Variante 1	16 400	30 000	32 400	45 000
bei Variante 2	8 100	14 900	19 600	28 700

Für 1978 war der Beschäftigungseffekt also unter Berücksichtigung des Substitutionseffektes bei jeder Variante *halb so groß* wie bei derselben Variante ohne Berücksichtigung des Substitutionseffektes. Entsprechend geringer sind dann auch die Entlastungseffekte bei der Arbeitslosigkeit.

Therapie seien, weil es nicht viel mehr kostet, einen Arbeitslosen im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen in Arbeit zu bringen als ihm Unterstützung zu zahlen, ist daher nicht nur korrekturbedürftig, weil es volkswirtschaftlich auch darauf ankommt, daß Arbeitskräfte produktiv eingesetzt werden, daß mit Hilfe der AMP Qualifikationsengpässe überwunden und durch Beschäftigungsprogramme geschaffene Beschäftigungsstrukturen nicht verfestigt werden, um strukturell notwendige Anpassungen nicht zu erschweren. Vielmehr bedarf die zitierte These auch einer Korrektur, weil im Falle der Substitution einer beschäftigten Arbeitskraft durch eine subventionierte Arbeitskraft Arbeitslosengeld nicht nur anders verwendet wird, sondern zusätzlich Arbeitslosengeld für die freigesetzten Arbeitnehmer bezahlt werden muß und weil außerdem insoweit, als durch die Maßnahme nicht Dauerarbeitsplätze entstehen, die nach einer bestimmten Beschäftigungszeit wieder arbeitslos gewordenen Arbeitnehmer erneut Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben. Das Volumen der für die Zahlung von Arbeitslosengeld erforderlichen Mittel kann dadurch erheblich vergrößert werden⁶⁸.

Selbst die optimistischen Schätzungen der Beschäftigungs- und Entlastungseffekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verdeutlichen, wenn man sie in Relation zum Ausmaß der Arbeitslosigkeit setzt und wenn man das für eine Ausdehnung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen erforderliche Mittelvolumen berücksichtigt, daß mit dem Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen „das globale Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt nicht wesentlich beeinflußt werden konnte. Es ist nicht zu übersehen, daß eine durchschlagende Verbesserung der Arbeitsmarktlage ... mit Hilfe von ABM einen Mitteleinsatz voraussetzen würde, der ein Vielfaches des bisherigen ausmachen müßte. Eine derartige Steigerung scheint aber politisch kaum erreichbar zu sein.“⁶⁹

Abgesehen davon jedoch sind die beschäftigungspolitischen Effekte der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht unbestritten. Eine empirische Untersuchung für Nordrhein-Westfalen kommt u. a. zu dem Ergebnis: „Unser grundsätzliches Plädoyer der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen stützt sich vor allem auf sozialpolitische Überlegungen ... Die allgemeinen wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Vorteile, die in der öffentlichen Diskussion über ABM häufig angeführt werden, halten wir hingegen für untergeordnet. In den von uns untersuchten Maßnahmen beschränkt sich der Beschäftigungseffekt weitgehend auf die Zuweisung

⁶⁸ Sozialpolitisch ist der Erwerb neuer Ansprüche von Arbeitslosen auf Arbeitslosengeld positiv zu beurteilen. Hier geht es nur um den Effekt von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf das Budget der BA und um die Richtigkeit von Kostenrechnungen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

⁶⁹ Eugen Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, S. 89.

der ABM-Kräfte selbst; die zuweilen behauptete Sicherung der Arbeitsplätze der Stammbelegschaften halten wir angesichts des beschränkten Trägerkreises — in den von uns untersuchten Bezirken wurden mehr als $\frac{4}{5}$ der ABM-Kräfte von Kommunalverwaltungen beschäftigt — für kaum relevant, sekundäre Multiplikatoreffekte dürften bei der zunehmenden Zahl von Maßnahmen im Bereich ‚Büro und Verwaltung‘ ebenfalls minimal sein.“⁷⁰

Eine ausgewogene beschäftigungspolitische Beurteilung der ABM erfordert noch die Berücksichtigung der Tatsache, daß nur 15 % der Beschäftigten nach Auslaufen der Förderungsmaßnahmen von den Maßnahmenträgern übernommen wurden, daß 10,2 % in selbst gesuchter, 4,1 % in vermittelte Arbeit, dagegen 53,1 % wieder arbeitslos waren⁷¹. Die Maßnahmen führten also nur in geringem Umfang zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen⁷².

Schließlich ist die noch wenig diskutierte Allokationsproblematik zu berücksichtigen⁷³, d. h. die Frage, wie durch ABM das Ziel optimaler Allokation des Faktors Arbeit vor allem dann berührt wird, wenn sich die ABM auf den öffentlichen Bereich konzentrieren, wobei sich einmal die Frage stellt, ob hier echter Bedarf gedeckt wird oder ob bildungspolitische Fehlleistungen kompensiert werden müssen und zum anderen die Frage, wie die durch ABM induzierte Ausweitung des öffentlichen Sektors künftig finanziert werden soll.

Zusammenfassend ist zur beschäftigungspolitischen Leistungsfähigkeit der Instrumente des AFG festzuhalten⁷⁴, daß allenfalls dem Kurzarbeitergeld, den allgemeinen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und den Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung begrenzte, u. E. von Seiten der BA und des IAB überschätzte beschäftigungspolitische Bedeu-

⁷⁰ Wilhelm Breuer, Andrea Hellmich: Frauen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eine empirische Untersuchung der ABM für Frauen in 7 Arbeitsamtsbezirken Nordrhein-Westfalens, Köln 1979, S. 195.

⁷¹ Eugen Spitznagel: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, S. 119.

⁷² Ursula Engelen-Kefer: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, S. 183; Hartmut Seifert, S. 525; Sigurd Ernst, S. 156. Diese Tatsache wird auch von der Bundesanstalt für Arbeit in den Überlegungen II, S. 85, beklagt: „Trotz guter Vermittlungserfolge bei ehemaligen Teilnehmern an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen münden insgesamt gesehen immer noch zu viele wieder in die Arbeitslosigkeit ein.“

⁷³ Vgl. dazu Egon Görgens: Strategien zur Bekämpfung nichtkonjunktureller Arbeitslosigkeit, in: Otmar Issing (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit, Berlin 1978, S. 234.

⁷⁴ An dieser Stelle sei darauf aufmerksam gemacht, daß Maßnahmen zur Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft und institutionelle Förderungsmaßnahmen (§§ 50—52 und § 59 AFG) wegen fehlender Themenrelevanz außer Betracht blieben.

tung im Sinne einer Erhöhung des Beschäftigungsgrades durch Verringerung von Angebotsdefiziten (berufliche Bildung) und Subventionierung zusätzlicher Nachfrage nach Arbeit (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) sowie im Sinne einer Verringerung eines Rückgangs des Beschäftigungsgrades (durch Kurzarbeitergeld) zuzusprechen ist⁷⁵. Der wesentliche Grund dafür ist darin zu sehen, daß in einem System Sozialer Marktwirtschaft der Träger der AMP keinen unmittelbaren Einfluß auf die Nachfrage nach Arbeit haben kann und nahezu alle Mittel auf die Beeinflussung des Angebotes an Arbeit gerichtet sind. Durch dieses Urteil wird selbstverständlich die sozialpolitische Effizienz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente nicht tangiert⁷⁶.

4.2. Informations- und Erkenntnisgrenzen

Nicht unterschätzt werden dürfen auch die Grenzen, die einer beschäftigungswirksamen AMP durch Grenzen der Information über die Realität und durch die begrenzten Möglichkeiten der Erkenntnis der Ursachen einer gegebenen Arbeitsmarktlage und ihrer voraussichtlichen Entwicklung gezogen sind.

Die Arbeitsmarktstatistik und die verfügbaren Daten über die Arbeitsmärkte vermitteln nur einen unvollständigen Überblick über die Zahl der vorhandenen und der besetzten bzw. unbesetzten Ausbildungs- und Arbeitsplätze, ihre Anforderungsmerkmale und ihre Entlohnungsbedingungen⁷⁷. Das erschwert eine Arbeitsmarktausgleichspolitik, mehr noch aber eine vorausschauende AMP, weil eine vorausschauende AMP außer der Kenntnis des gegenwärtigen Zustandes die Fähigkeit der möglichst realitätsnahen Berücksichtigung voraussichtlicher Veränderungen einer Vielzahl von Determinanten der Arbeitsmärkte und der Beschäftigungslage voraussetzt⁷⁸. Erfahrungen mit Arbeitsmarktprognosen jüngerer Datums erhellen die Problematik⁷⁹.

⁷⁵ So im Ergebnis auch Bernd Mettelsiefen, Hartmut Seifert, S. 386 f.: „Die hier skizzierten quantitativen Wirkungen können jedoch nicht vorbehaltlos als beschäftigungspolitischer Erfolg ausgewiesen werden, vor allem dann nicht, wenn man sie mit dem im AFG normierten Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes konfrontiert. Der größere Teil der induzierten Arbeitsmarkt-wirkungen geht nämlich nicht auf das Konto zusätzlich geschaffener Arbeitsverhältnisse, sondern ist Resultat von Umbuchungen zwischen verschiedenen Erwerbs- und Nichterwerbskonten.“

⁷⁶ Vgl. dazu Heinz Lampert: Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, S. 776 f.

⁷⁷ Vgl. dazu Jürgen Kühl, S. 99 sowie Karl-Jürgen Bieback, S. 405.

⁷⁸ Vgl. dazu das Referat von Dieter Mertens: Zur Reichweite prognostischer und ergänzender Orientierungsinstrumente bei der Fundierung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, S. 143 ff.

⁷⁹ In den 1974 erschienenen Überlegungen zu einer vorausschauenden AMP hat die BA eine Arbeitslosenquote von 0,7—1,2 % der abhängig Beschäftigten

Die großen Unsicherheiten und die Erkenntnislücken, mit denen eine AMP konfrontiert ist und denen sie tunlichst Rechnung tragen sollte, werden an der großen Spannweite der Diagnosen für die seit 1973 anhaltend hohe Arbeitslosigkeit und an der Uneinigkeit über ihre Hauptursachen deutlich. Von der Auffassung, Hauptursache sei eine Nachfrageknappheit, über die These säkularer Stagnation und die Auffassung, die Hauptursache sei in strukturellen Umwälzungen zu suchen bis hin zur These, es handle sich um Defekte des kapitalistischen Wirtschaftssystems und zur konträren These, Fehler der Wirtschafts- und Sozialpolitik des letzten Jahrzehnts, die die Anpassungsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Mechanismus reduziert haben⁸⁰, seien Ursache der Arbeitslosigkeit, sind alle erdenklichen Auffassungen zu finden⁸¹. Wie groß das insbesondere auch für die Beschäftigungs- und die Arbeitsmarktpolitik relevante Theoriedefizit der Strukturpolitik ist, hat jüngst die Vorlage der Berichte der Wirtschaftsforschungsinstitute zur Strukturberichterstattung und die Tagung zu dieser Strukturberichterstattung offenbar gemacht⁸². „Bei unserem derzeitigen Wissensstand sind wir nicht in der Lage, hinreichend verlässliche Angaben über zukünftige Strukturänderungen zu machen.“⁸³

Aus diesen Informations- und Erkenntnisdefiziten sind — abgesehen von der Notwendigkeit konsequenter und systematischer Verbesserung der Informationsgrundlagen und des Erkenntnisstandes — m. E. zwei Schlußfolgerungen zu ziehen: Erstens die, daß gegenüber Versuchen der Quantifizierung von Arbeitsplatzdefiziten und ihrer Struktur, gegenüber Versuchen, Arbeitsmarkt- und Arbeitskräfte-„Bilanzen“ aufzustellen, und gegenüber Versuchen, Beschäftigungs- und Entlastungseffekte von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu errechnen, Skepsis angebracht ist, vor allem, wenn sie als Grundlage für die Rechtfertigung politischer Programme dienen sollen und zweitens die, daß bei der Entwicklung beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Strategien, vor allem im Bereich des Instrumenteneinsatzes, auf die Unsicherheit der

für die Jahre bis 1980 prognostiziert (*Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik*, Nürnberg 1974, S. 33). Das Bundesministerium für Wirtschaft hat geglaubt, mit einer Quote von 0,9 % für 1980 rechnen zu können.

⁸⁰ Am ausgeprägtesten vertritt diese Auffassung Walter Hamm: Hypothesen zur Erklärung der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit, in: Otmar Issing (Hrsg.), *Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit*, S. 69 ff.

⁸¹ Vgl. dazu Egon Görgens: Strategien zur Bekämpfung nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit, S. 202.

⁸² Vgl. dazu die Referate, die auf der Konferenz zur Strukturberichterstattung des Internationalen Instituts für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin am 4. und 5. Mai 1981 in Bonn gehalten wurden.

⁸³ Egon Görgens: Strategien zur Bekämpfung nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit, S. 218.

Diagnose und damit die Unsicherheiten der Therapie Rücksicht genommen wird. Das bedeutet, bezogen auf die aktuelle Situation, daß sich „gemischte“ Strategien empfehlen⁸⁴ und allgemein die Präferierung allgemeiner, führender, indirekter Instrumente gegenüber speziellen, zwingenden und direkten Maßnahmen geboten erscheint, damit den durch die Mittel angesprochenen Wirtschaftssubjekten Entscheidungsspielräume und damit eine hohe Systemflexibilität und Offenheit für Systementwicklungen erhalten bleiben.

4.3. Die Organisation der Arbeitsmarktpolitik als Determinante der Leistungsfähigkeit

In jüngster Zeit wurde mehrfach darauf hingewiesen, daß es aussichtsreich erscheint, durch Regionalisierung bzw. Lokalisierung der AMP und die Nutzung des Sachverständes lokaler Vertretungen der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer, der örtlichen politischen Verwaltungen und der lokalen Bildungseinrichtungen die Effektivität von Beschäftigungsprogrammen und eingesetzten Instrumenten zu erhöhen⁸⁵. Eine derartige Dezentralisierung und Verstärkung der horizontalen Kooperation zwischen Trägern und Organen der Wirtschafts- und Sozialpolitik auf regionaler oder lokaler Ebene würde es erlauben, die AMP stärker auf die spezifischen örtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen und Bedürfnisse abzustellen. Wenngleich Verbesserungen der Organisations-, Kompetenz- und Qualifikationsstruktur der Arbeitsverwaltung weniger den Aktionsbereich der AMP und mehr die Leistungsfähigkeit der Arbeitsverwaltung beeinflussen, so erscheint es doch lohnend, For-

⁸⁴ Vgl. dazu Egon Görgens: Strategien zur Bekämpfung nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit, S. 236: „Die in der Bundesrepublik seit 1974 bestehende hohe Arbeitslosigkeit kann nicht einer dominierenden Ursache zugerechnet werden, die als wirtschaftspolitischer Anknüpfungspunkt ausreichen würde. Man wird vielmehr von mehreren — einzeln nicht quantifizierbaren — Ursachen ausgehen müssen, die der Nachfrageseite und der Angebotsseite zugeordnet werden können. Dieser Diagnose entsprechend erscheint eine gemischte Strategie zweckmäßig, die Simultanangebots- und Nachfragebedingungen verbessert.“ Vgl. ferner Kurt W. Rothschild, S. 9, der sich ebenfalls für ein Nebeneinander verschiedener Maßnahmen ausspricht.

⁸⁵ Vgl. dazu Erhard Blankenburg, Uta Krautkrämer: Aktivierung lokaler Arbeitsmarktpolitik, Ein Vorschlag zur Dezentralisierung aufgrund ausländischer Erfahrungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1979, S. 61 ff.; Axel Deike, Hartmut Seifert: Lokale Arbeitsmarktpolitik, Zum Problem von Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten, in: WSI-Mitteilungen 1981, S. 165 ff.; Gerhard Kleinhennz: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Arbeitsmarktpolitik in einem wirtschaftsschwachen Raum, in: Heft 6 der Schriftenreihe der Industrie- und Handelskammer Regensburg 1981, S. 30 ff. sowie dessen Referat: Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik?; Dieter Freiburghaus, Günther Schmid, S. 110; Günther Schmid: Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes, Göttingen 1975, S. 304; Ursula Engelen-Kefer: Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, S. 187; Heinz Lampert: Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, S. 770.

schungskapazität in die Untersuchung der Effizienz der Arbeitsverwaltung und die Möglichkeiten ihrer Verbesserung zu lenken⁸⁶.

Da die Fragen der Regionalisierung der AMP in einem eigenen Referat behandelt werden, wird hier auf Fragen der Dezentralisierung der AMP nicht weiter eingegangen.

4.4. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen als Determinanten der Leistungsfähigkeit

Die beschäftigungspolitische Effizienz der in Abschnitt 4.1. dargestellten Instrumente wird nachhaltig durch gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen beeinflusst, insbesondere durch die finanzwirtschaftlich und finanzpolitisch präformierten Haushaltsvolumina der BA und durch die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage als wesentlicher Bestimmungsgröße der Nachfrage nach Arbeit.

4.4.1. Grenzen der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Im Zusammenhang mit der Analyse beschäftigungsorientierter arbeitsmarktpolitischer Strategien stößt man auf ein Dilemma der AMP: Je notwendiger wegen steigender Arbeitslosigkeit der Einsatz beschäftigungswirksamer Instrumente zur absoluten oder zur relativen Erhöhung des Beschäftigungsgrades und der Einsatz sozialpolitisch effektiver Instrumente zur Bekämpfung einer Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit erscheint, um so enger werden die finanziellen Handlungsspielräume der AMP. Denn selbst bei steigendem Etat der BA steigt zwangsläufig mit der Arbeitslosigkeit der Anteil der Lohnunterstützungsleistungen. Dadurch sind der Expansion der sog. „operativen“ Leistungen⁸⁷ Grenzen gezogen. Die folgende Tabelle zeigt deutlich die Verringerung des Anteils der Ausgaben für operative Leistungen. In den Jahren 1976–1978 war dieser Anteilsrückgang sogar mit einem Rückgang bzw. mit einer Stagnation des Mittelvolumens verbunden.

Eine Vergrößerung des finanziellen Handlungsspielraumes könnte nur aus zwei Quellen erfolgen: erstens aus einer Erhöhung der Beiträge, die jedoch tunlichst vermieden werden sollte, weil sie nur auf eine Kaufkraftumschichtung hinausläuft und nicht kreislaufexpansiv wirkt, eher

⁸⁶ Dieses Forschungsfeld kommt noch zu den von Reyher aufgezeigten Lücken der Arbeitsmarktforschung hinzu. Vgl. Lutz Reyher: Lücken der Arbeitsmarktforschung, Göttingen 1976.

⁸⁷ Dazu sind zu zählen: die Förderung der beruflichen Bildung einschl. der Einarbeitungszuschüsse, die Förderung der Arbeitsaufnahme einschl. der Eingliederungsbeihilfen, die berufliche Rehabilitation, die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft, die ABM und das Kurzarbeitergeld.

Die Ausgabenstruktur der BA (abs. Beträge in Mio. DM)

Jahr	Gesamtausgaben	operative Leistungen			davon für Lohnersatzleistungen			sonstige Ausgaben		
		abs.	in % von (1)	Wachstumsrate	abs.	in % von (1)	Wachstumsrate	abs.	in %	
1970	3 907	2 304	59,0	23,6	703	18,0	31,0	899	23,0	
1971	4 927	2 847	57,8	10,1	921	18,7	48,5	1 159	23,5	
1972	5 794	3 134	54,1	1 368	23,6	—	1 292	22,3		
1973	6 807	3 791	55,7	21,0	1 502	22,1	9,8	1 512	22,2	
1974	10 352	4 501	43,5	18,7	3 844	37,1	155,9	1 744	16,9	
1975	17 835	6 441	36,2	43,1	8 803	49,4	129,0	2 093	11,8	
1976	15 929	5 324	33,5	— 17,3	8 472	53,2	— 3,7	2 132	13,4	
1977	15 081	4 895	32,5	— 8,1	7 882	52,4	— 6,9	2 294	15,3	
1978	17 522	5 657	32,3	15,6	7 886	45,0	— 0,1	3 979	22,7	
1979	19 739	7 613	38,6	34,6	9 324	47,3	18,2	2 801	14,2	
1980	21 674	8 771	40,5	15,2	9 856	45,5	5,7	3 046	14,1	

Quelle: Metteleisen, Bernd, Seifert, Hartmut, S. 384 f.

sogar noch Konsumeinschränkungen als Folge von Vorsorgesparen der Arbeitnehmer nach sich zieht⁸⁸; zweitens aus einer Zuweisung von Bundesmitteln.

Die bei steigender Arbeitslosigkeit notwendig erhöhte Zuweisung von Bundesmitteln belastet den Bundeshaushalt sehr stark⁸⁹. Die Finanzierung dieses Zuschußbedarfes muß um so schwerer fallen, je größer der Finanzierungsbedarf ist, je länger die ungünstige Arbeitsmarktlage anhält und je begrenzter die Möglichkeiten des Bundes sind, sich die erforderlichen Mittel durch Kreditaufnahme zu beschaffen.

Die aus dieser Finanzierungsproblematik resultierende arbeitsmarktpolitische Problematik wird zutreffend und nüchtern von Mettelsiefen und Seifert folgendermaßen gekennzeichnet:

„So zeichnet sich die paradoxe Situation ab, daß bei vermehrtem Handlungsbedarf der Handlungsspielraum zugleich enger wird. Daraus folgen zwei Probleme: Vor dem Hintergrund insgesamt knapper werdender finanzieller Mittel ist eine weitere Reorganisation der Arbeitslosenversicherung ebenso wenig auszuschließen wie ein gleichzeitiger stufenweiser Ausbau von arbeitsmarktpolitischen Strategien des sozialen Drucks. Ferner droht eine weitere ‚Rationalisierung‘ der Arbeitsmarktpolitik in zweifacher Hinsicht: Erstens besteht die Tendenz zur Ökonomisierung, d. h. mit den knapper gewordenen Mitteln effektiver und effizienter umzugehen. Zweitens ist damit eine immer stärker werdende Zweckorientierung bzw. Finalisierung von Arbeitsmarktpolitik verbunden. Dabei treten die ursprünglichen Ziele immer mehr zurück in dem Sinne, daß Arbeitsmarktpolitik zunehmend für wachstums- und beschäftigungspolitische Erfordernisse instrumentalisiert wird und somit kaum Raum bleibt für die Bearbeitung sozialpolitischer Aufgaben; obwohl Arbeitsmarktpolitik gerade angesichts ihrer begrenzten Möglichkeiten, Einfluß auf die Arbeitslosigkeit hervorrufenden Ursachen zu nehmen, ein ureigenes Interesse daran haben müßte, das Entstehen von ‚Opfern des Arbeitsmarktes‘ zu verhindern; ansonsten läuft sie Gefahr, allein eine Politik der teuren Umstrukturierung des Arbeitsmarktes zu betreiben.“⁹⁰

⁸⁸ So auch der *Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Sondergutachten vom Juli 1981, in: *Bundestagsdrucksache 9/641*, S. 8 f. Vgl. zur grundsätzlichen Problematik auch Heinz Lampert: Probleme der Konjunkturstabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung — Ein Beitrag zur Reform der Arbeitslosenversicherung, in: *Finanzarchiv N. F.* 1962/63, S. 247 ff.

⁸⁹ Mehr als die Hälfte des Ausgabenanstiegs beim Bund im Jahre 1981 entfällt auf die Mehrausgaben der BA. *Bundestagsdrucksache 9/641*, S. 8.

⁹⁰ Bernd Mettelsiefen, Hartmut Seifert, S. 391 f.

4.4.2. Die gesamtwirtschaftliche Endnachfrage als Determinante der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmarktpolitik

Wenn man das Hauptziel der AMP (und der Vollbeschäftigungspolitik) definiert als das Ziel, allen Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine möglichst ununterbrochene, ihren Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen zu sichern, dann läßt sich aus diesem Ziel, das die Zahl der Erwerbswilligen als eine autonom bestimmte Größe ansieht, die Aufgabe ableiten, den Gesamtarbeitsmarkt dadurch ins Gleichgewicht zu bringen, daß die Nachfrage nach Arbeit dem Angebot an Arbeit entspricht. Da die Nachfrage nach Arbeit eine aus der Endnachfrage nach Gütern und Leistungen abgeleitete Nachfrage ist, geht es also letztlich darum, die Endnachfrage zu beeinflussen, d. h. Wachstums- und Konjunkturpolitik mit prinzipiell allen verfügbaren Mitteln der allgemeinen Wirtschaftspolitik und der relevanten wirtschaftspolitischen Teildisziplinen (Fiskalpolitik, Geldpolitik, Verkehrs-, Energie-, Außenwirtschafts-, Regionalpolitik) einzusetzen und den Mitteleinsatz entsprechend spezifischen Ausprägungen der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage zu akzentuieren.

Da — wie oben gezeigt — die AMP im wesentlichen die Qualität und die Kosten des Arbeitsangebotes beeinflußt und da die beschäftigungspolitischen Effekte einer arbeitsangebotsorientierten AMP vergleichsweise gering bleiben müssen, kann der entscheidende Beitrag zur Verringerung größerer Arbeitslosigkeit⁹¹ nur von einer Vollbeschäftigungspolitik erwartet werden, die zu einer Ausweitung der Nachfrage nach Arbeit durch Vergrößerung der Endnachfrage führt.

Diese Einsicht hat zu Vorschlägen geführt, die Nachfrage der öffentlichen Hand nach Gütern und Leistungen auszuweiten⁹², wobei des höheren beschäftigungspolitischen Effektes wegen eine Vergrößerung der Zahl der öffentlich Bediensteten vor staatlichen Investitionskäufen und vor staatlichen Sachkäufen den Vorzug verdienen sollen⁹³. Wenn-

⁹¹ Damit ist eine Arbeitslosigkeit gemeint, die um mehr als 1 bis 1½ Prozentpunkte vom Vollbeschäftigungsziel abweicht.

⁹² Vgl. dazu Claus Schäfer: Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte öffentlicher Ausgabenpolitik, in: WSI-Mitteilungen 1977, S. 350 ff.; DIW: Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 15/78, S. 147 ff.; DIW: Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 13/79; Ursula Engelen-Kefer: Schlüssefolgerungen aus der Konferenz des DGB zur Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1980, S. 803 ff., insbes. S. 805.

⁹³ Claus Schäfer hat — im Anschluß an eine Untersuchung von Jürgen Schmidt: Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung, in: Beiträge des DIW zur Strukturforschung, Heft 46, Berlin 1977, — ermittelt, daß

gleich nicht bestritten werden soll, daß in der Bundesrepublik ein ungedeckter Bedarf an öffentlichen Dienstleistungen besteht, so ist derartigen Vorschlägen — abgesehen von fragwürdigen Annahmen bei der Quantifizierung der Kosten und Effekte und von der Vernachlässigung wichtiger Kriterien zur Gewinnung eines wirtschaftspolitischen Urteils⁹⁴ — doch entgegenzuhalten, daß sie mittel- und langfristig gesehen verfehlt sein können, weil sie übersehen, daß die Ausdehnung des öffentlichen Sektors eine ihrer Grenzen in der Größe und Produktivität des nichtöffentlichen Sektors findet⁹⁵. Letztlich muß der öffentliche Dienst — der in nicht wenigen Fällen zwar zu einer Hebung der Lebensqualität führen kann, aber nicht notwendig marktwirksam „produktiv“ ist (Ehe- und Familienberatung, psychologische Dienste, Pflegeleistungen, soziale Betreuung und Sozialisationsleistungen) — aus Steuern und Abgaben finanziert werden⁹⁶. Es ist m. E. auch langfristig nicht haltbar, die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik am gegebenen Arbeitskräfteangebot, d. h. am Angebot an Lehrern, Psychologen, Sozialpädagogen, Sozialhelfern, Sozialpflegern und ähnlichen Trägern beruflicher Leistungen, auszurichten und den öffentlichen Dienst entsprechend den Berufswahlentscheidungen zu strukturieren.

Von der Entwicklung des privaten Konsums ist kaum eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums und damit kaum die Schaffung von Arbeitsplätzen zu erwarten. Geburtenrückgang, Bevölkerungsrückgang, veränderte Konsumgewohnheiten der zahlenmäßig stark besetzten Jahrgänge Jugendlicher, die Rückläufigkeit des Wohnungsbaues sowie demzufolge des Ausstattungsbedarfes für Wohnungen und die durch die Kostenentwicklung mitbewirkten Nachfragerückgänge im Kraftfahrzeugbereich sind die Hauptgründe für diese Prognose.

Damit bleibt als ein wesentlicher Ansatzpunkt für eine beschäftigungswirksame Wachstumspolitik die Vergrößerung der Nachfrage nach

durch die Verausgabung einer Milliarde DM bei Verwendung für Sachkäufe 20 080 Arbeitsplätze, für Investitionskäufe 24 210 Arbeitsplätze und für eine Ausweitung des öffentlichen Dienstes 41 000 Arbeitsplätze geschaffen werden können. Ähnlich geht die BA (Überlegungen II, S. 78) davon aus, daß ein neuer Arbeitsplatz im öffentlichen Bereich halb so viel koste wie in der privaten Wirtschaft, so daß der Beschäftigungseffekt einer Ausweitung des öffentlichen Dienstes doppelt so groß sei wie der einer Vergrößerung der Zahl der Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft.

⁹⁴ Vgl. dazu Heinz Lampert: Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik, S. 20 ff.

⁹⁵ Vgl. dazu Karl-Heinrich Oppenländer: Sind wir auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft?, in: Ifo-Studien 1981, S. 263 ff., der S. 270 f. auf die begrenzte Absorptionsfähigkeit des tertiären Sektors und seine begrenzte Fähigkeit, Wachstum zu induzieren, verweist.

⁹⁶ Vgl. dazu auch Günther Schmid: Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik, S. 457 sowie Sigurd Ernst, S. 155.

Investitionsgütern von Seiten der privaten inländischen Wirtschaftssubjekte, des Staates und des Auslands, wobei die Energiepolitik, die Verkehrspolitik, die Wohnungsbaupolitik und die Technologiepolitik eine besondere Rolle spielen können. So schwierig unter den gegebenen Umständen die Finanzierung staatlicher Investitionen erscheinen mag: Allein wegen der Komplementarität zwischen privater und öffentlicher Investitionstätigkeit muß eine Erhöhung des Anteils der Investitionsausgaben an den öffentlichen Ausgaben versucht werden.

Arbeitsplatzsparende Investitionen sollten im Rahmen einer Investitionspolitik aus Gründen der Erhaltung und Steigerung unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit nicht diskriminiert werden, zumal die These vom Freisetzungseffekt sog. „Rationalisierungs“-Investitionen nicht als bewiesen gelten kann⁹⁷. Rationaler erscheint im Zusammenhang mit dem Produktivitätswachstum eine dosierte und variable Politik der Arbeitszeitreduzierung, die an sich unter dem Aspekt der Erhöhung der Freizeit und der relativen Verknappung des Arbeitskräfteangebotes vernünftig erscheint.

Es kann nicht Aufgabe dieses Referates sein, eine politische Strategie zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu entwickeln. Die im letzten Abschnitt formulierten Aussagen haben nur den Zweck, zu verdeutlichen, daß die entscheidenden Ansatzpunkte für die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung außerhalb der AMP liegen und daß diese nur einen begrenzten Beitrag zur Vollbeschäftigung leisten kann. Für die aktuelle Situation ist sicherlich allein eine breit angelegte, gemischte Strategie das richtige Rezept⁹⁸.

Die gesamtwirtschaftliche Lage beeinflußt nicht nur prinzipiell die Effizienz der AMP dadurch, daß die Endnachfrage die entscheidende Determinante für die Nachfrage nach Arbeit ist. Sie beeinflußt sie auch graduell dadurch, daß die Effizienz arbeitsmarktpolitischer Instrumente

⁹⁷ Vgl. dazu Bernd Hof: Neue Technologien — Chancen für mehr Beschäftigung, Köln 1981, sowie Eckhard Knappe: Rationalisierungsinvestitionen als arbeitsmarktpolitisches Problem, in diesem Band S. 79 ff. Die Mikroelektronik und die Datentechnik scheinen jedoch derzeit mehr Arbeitskräfte freizusetzen als zusätzlich zu beschäftigen. Vgl. dazu Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung: Technischer Fortschritt — Auswirkungen auf Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Berlin 1980, insbes. S. 12 ff.

⁹⁸ Vgl. dazu u. a. Egon Görgens: Strategien zur Bekämpfung nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit, S. 203, Kurt W. Rothschild, S. 8 f. sowie die zentrale These der Konferenz des DGB zur Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren, „daß Vollbeschäftigung nur wiederhergestellt und gesichert werden kann, wenn alle beschäftigungswirksamen Maßnahmen der Wirtschafts-, Finanz-, Struktur-, Technologie-, Arbeitsmarkt-, Bildungs-, Tarif- und Unternehmenspolitik koordiniert eingesetzt werden.“ (Ursula Engelen-Kefer: Schlußfolgerungen aus der Konferenz des DGB zur Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren, S. 803 ff.).

vom Beschäftigungsgrad abhängt. Es ist vor allem damit zu rechnen, daß bei niedrigem Beschäftigungsgrad die schlechte Konjunkturlage die Miteinnehmereffekte bzw. die Substitutionseffekte bei der Kurzarbeit, bei Lohnzuschüssen und bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen verstärkt⁹⁹, d. h. daß die beschäftigungspolitischen Effekte dieser Instrumente reduziert werden. Auch die Bereitschaft von beschäftigten Arbeitnehmern zur Teilnahme an Vollzeitmaßnahmen der beruflichen Bildung dürfte mit steigender Arbeitslosigkeit abnehmen, weil sie ihr Arbeitsplatzrisiko nicht durch Absenzen erhöhen wollen. Umgekehrt zeigt die Erfahrung, daß sich die „harten Kerne“ der Arbeitslosigkeit dort rasch abbauen, wo der Beschäftigungsgrad überdurchschnittlich zunimmt¹⁰⁰.

Alles in allem zeigt sich, daß die Effizienz der AMP gerade dann geringer wird, wenn sie am größten sein sollte, nämlich mit sich verstärkender Beschäftigungskrise. Um so wichtiger scheint es zu sein, ohne Preisgabe der sozialpolitisch bedeutsamen AMP die wirtschaftspolitischen Akzente in den Bereich einer beschäftigungsorientierten Wachstumspolitik zu verlagern. Denn daß die Wiedererlangung eines hohen Beschäftigungsgrades eines der höchstrangigen Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik bleiben muß, sollte außer Frage stehen.

Literatur

- Autorengemeinschaft:* Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1978, in: Mitt. AB 1978, S. 50 ff.
- Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland 1980, in: Mitt. AB 1980, S. 506 ff.
- Baethge, Martin u. a.: Sozialpolitik und Arbeiterinteresse, Eine empirische Untersuchung der Bedingungen und Grenzen staatlicher Arbeitsförderungspolitik und ihrer Verarbeitung durch die betroffenen Arbeitskräfte am Beispiel Umschulung, Frankfurt/Main 1976.
- Bieback, Karl-Jürgen: Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsvermittlung — Zur Funktion und Kritik der Instrumente staatlicher Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG, in: Zeitschrift für Sozialreform 1978, S. 385 ff.
- Blankenburg, Erhard, Krautkrämer, Uta: Aktivierung lokaler Arbeitsmarktpolitik, Ein Vorschlag zur Dezentralisierung aufgrund ausländischer Erfahrungen, in: Archiv für Kommunalwissenschaft 1979, S. 61 ff.

⁹⁹ „Unternehmen wie Arbeitnehmer werden gerade in Rezessionszeiten dazu verleitet, Leistungsangebote der Bundesanstalt für Zwecke im Anspruch zu nehmen, die vom Gesetzgeber nicht gemeint waren.“ *Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Sondergutachten Juli 1981, S. 8.

¹⁰⁰ So auch Lutz Reyher, Martin Koller, Eugen Spitznagel: Beschäftigungspolitische Alternativen zur Arbeitslosigkeit, Nürnberg 1979, S. 42 (unveröffentlichtes Manuskript).

Breuer, Wilhelm, Hellmich, Andrea: Frauen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eine empirische Untersuchung der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Frauen in sieben Arbeitsamtsbezirken Nordrhein-Westfalens, Köln 1979.

Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1974.

— Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978.

Deeke, Axel: Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, in: WSI-Mitteilungen 1979, S. 87 ff.

Deeke, Axel, Seifert, Hartmut: Lokale Arbeitsmarktpolitik, Zum Problem von Handlungsspielräumen und Gestaltungsmöglichkeiten, in: WSI-Mitteilungen 1981, S. 165 ff.

DIW: Eine mittelfristige Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 15/78.

— Finanzierungsstruktur und Verteilungswirkungen einer nachfrageorientierten Strategie zur Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung, in: DIW-Wochenbericht 13/79.

Engelen-Kefer, Ursula: Beschäftigungspolitik, Köln 1976.

— Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen 1978, S. 182 ff.

— Schlussfolgerungen aus der Konferenz des DGB zur Beschäftigungspolitik in den 80er Jahren, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 1980, S. 803 ff.

Ernst, Sigurd: Zweifel an dem Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, in: Arbeit und Sozialpolitik 1981, S. 155 f.

Flechsenhar, Rolf: Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, in: Mitt. AB 1978, S. 443 ff.

Freiburghaus, Dieter, Schmid, Günther: Probleme der Beschäftigungspolitik bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit, in: Seifert, Hartmut, Simmert, Diethard B. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Köln 1977.

— Arbeitsmarktpolitik in Schweden — Modell für Deutschland?, in: Seifert, Hartmut, Simmert, Diethard B. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Köln 1977.

Frohnwieser, Marianne: Die Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung — eine Analyse ihrer Effektivität aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive, Dipl.-Arbeit, Augsburg 1981.

Görgens, Egon: Beschäftigungspolitik, München 1981.

— Strategien zur Bekämpfung nicht-konjunktureller Arbeitslosigkeit, in: Issing, Otmar (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit, Bd. 100 N. F. der Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1978, S. 201 ff.

Hamm, Walter: Hypothesen zur Erklärung der „strukturellen“ Arbeitslosigkeit, in: Issing, Otmar (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit, Bd. 100 N. F. der Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1978, S. 69 ff.

- Hof, Bernd: Neue Technologien — Chancen für mehr Beschäftigung, Köln 1981.
- Hofbauer, Hans: Teilnehmer an beruflichen Bildungsmaßnahmen und ihre Beschäftigungschancen, in: Mitt. AB 1977, S. 471 ff.
- Wirksamkeit der beruflichen Erwachsenenbildung, in: Mitt. AB 1979, S. 42 ff.
- Hofmann, Klaus: Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik für die Begrenzung des Beschäftigungsrisikos, in: Soziale Sicherheit 1979, S. 45 ff.
- Kleinhenz, Gerhard: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Arbeitsmarktpolitik in einem wirtschaftsschwachen Raum, in: Heft 6 der Schriftenreihe der IHK Regensburg 1981.
- Kühl, Jürgen: Arbeitsmarktpolitik bei mittelfristigen Ausbildungs- und Arbeitsplatzdefiziten, in: Seifert, Hartmut, Simmert, Diethard B. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Köln 1977.
- Lampert, Heinz: Probleme der Konjunkturstabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung — Ein Beitrag zur Reform der Arbeitslosenversicherung, in: Finanzarchiv N. F. 1962/63, S. 247 ff.
- Sozialpolitik, Berlin u. a. 1980.
- Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, in: Issing, Otmar (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, Bd. 116 N. F. der Schriften des Vereins für Socialpolitik, Berlin 1981, S. 753 ff.
- Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik, Referat anlässlich des Internationalen Symposiums „Alternativen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik“, Augsburg 1980 (erscheint demnächst).
- Mertens, Dieter, Kühl, Jürgen: Arbeitsmarkt, I: Arbeitsmarktpolitik, in: Albers, Willi u. a., Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. I, Stuttgart u. a. 1977, S. 279 ff.
- Mettelsiefen, Bernd, Seifert, Hartmut: Arbeitsmarktpolitik in der Beschäftigungskrise — ein Rückblick —, in: WSI-Mitteilungen 1981, S. 380 ff.
- Molitor, Bruno: Unterbeschäftigung und Arbeitsmarktpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1977, S. 27 ff.
- Oppenländer, Karl-Heinrich: Sind wir auf dem Weg in die Dienstleistungsgesellschaft?, in: Ifo-Studien 1981, S. 263 ff.
- Pfriem, Hans, Seifert, Hartmut: Funktion und Formwandel von Arbeitsmarktpolitik, Vom System positiver Anreize zu einer systematisierten Kontroll- und Sanktionspraxis, in: WSI-Mitteilungen 1979, S. 68 ff.
- Reyher, Lutz: Beschäftigungspolitische Alternativen zu hoher Arbeitslosigkeit, in: WSI-Mitteilungen 1975, S. 63 ff.
- Lücken der Arbeitsmarktforschung, Göttingen 1976.
- Rothschild, Kurt W.: Korreferat zu Lampert, Heinz, Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik, Beitrag anlässlich des Internationalen Symposiums „Alternativen zur Steigerung der Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik“, Augsburg 1980 (erscheint demnächst).

- Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1976/77, Stuttgart, Mainz 1976.
- Sondergutachten Juli 1981, in: *Bundestagsdrucksache* 9/641.
- Schäfer*, Claus: Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte öffentlicher Ausgabenpolitik, in: *WSI-Mitteilungen* 1977, S. 350 ff.
- Schmid*, Günther: Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes, Göttingen 1975.
- Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik: Die Herausforderung der 80er Jahre, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1980, S. 94 ff.
- Schmid*, Günther, *Semlinger*, Klaus: Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein/Ts. 1980.
- Seifert*, Hartmut: Problemaspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise, in: *WSI-Mitteilungen* 1978, S. 514 ff.
- Semlinger*, Klaus: Erfordernisse und Möglichkeiten einer gezielten Arbeitsmarktpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 1980, S. 492 ff.
- Simmert*, Diethard B.: Von der ökonomischen Krise zur Krise der Arbeitsmarktpolitik, in: *Seifert*, Hartmut, *Simmert*, Diethard B. (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik in der Krise*, Köln 1977, S. 9 ff.
- Spitznagel*, Eugen: Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 45, Nürnberg 1980.
- Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstrukturen und Zielgruppenorientierung von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, in: *Mitt. AB* 1979, S. 198 ff.

Möglichkeiten und Grenzen der Berufsprognostik

Von Dieter Mertens, Nürnberg

Vorbemerkungen

Der hier vorgelegte Diskurs soll in möglichst knapper Form die wesentlichen Entwicklungsschritte und Entwicklungsräume der berufs- und qualifikationsorientierten Arbeitsmarktprognostik in der Bundesrepublik Deutschland und Ländern verwandter arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung in den letzten etwa fünfzehn Jahren systematisch darstellen und ihre heutige politische und individualwirtschaftliche Orientierungsfunktion in der Sicht politischer Instanzen (z. B. der Bundesregierung, der Bundesanstalt für Arbeit und bildungspolitischer Gremien) eingrenzen. Vorwissenschaftliche Formen und Vorläufer der modernen Systemprognose, wie vor allem die berufsisolierende Einzelprognose auf spekulativer oder kalkulatorischer Basis, werden nicht behandelt, obwohl auch sie weiterhin populär sind. Ihre Geschichte reicht über Jahrhunderte zurück, hat in dieser langen Zeit aber keine wissenschaftlich relevante Fortentwicklung erfahren. Erst die in den sechziger Jahren aufkommenden Systemprognosen (Beschreibungen in sich konsistent desaggregierter Gesamtheiten) stellen eine auseinandersetzungswürdige Innovation dar.

Ausgeklammert wird auch die in der Literatur überreich belegte Auseinandersetzung mit und zwischen verschiedenen „Prognosephilosophien“ der Bildungsplanung, insbesondere mit dem „Manpower Requirements Approach“ (MRA) und dem „Social Demand Approach“ (SDA), da nur ihre Zusammenführung zu einem Bilanzierungsmodell arbeitsmarktpolitisch instruktive Aussagen erbringt, um die es hier geht¹.

¹ Es wird deshalb auch darauf verzichtet, die Methodenentwicklung und die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen jüngeren bedarfsprognostischen Schulen hier im einzelnen zu dokumentieren, da es sich bereits um ein Gebiet der „Bibliographien von Bibliographien“ handelt. Verwiesen sei u. a. auf:

- G. Kühlewind, M. Tessaring: Argumente für und gegen eine beschäftigungsorientierte Bildungspolitik, Göttingen 1975,
 - Arbeitsgruppen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, Bedarfsprognostische Forschung in der Diskussion, Frankfurt (Main) 1976,
- und für einen kurzen Überblick den Einleitungsbeitrag in

Voranzustellen ist eine Bemerkung über den individuellen und gesellschaftlichen Interessenhintergrund der Arbeitsmarktprognostik: Er liegt — neben dem Interesse an der Minimierung von Fehlinvestitionen, also dem ökonomischen Prinzip im engeren Sinne — in der Suche nach *Strategien der Subsistenzsicherung*. Abgesehen von Möglichkeiten der Subsistenzsicherung aus Kapitalerträgen und Transferleistungen geschieht sie durch marktorientierte und qualifikationsgebundene Arbeit. Zur dauerhaften Subsistenzsicherung auf der Grundlage von Beschäftigungsverhältnissen lassen sich vier bedeutende Strategiekomplexe vorstellen:

- a) Die Einordnung der Einzelentscheidung in eine gesamtgesellschaftliche *Beschäftigungsplanung* mit integrierter Qualifizierungs- und Produktionsplanung. Sie bedeutet eine totale Zentralsteuerung der Bildungs- und Berufswege.
 - b) Eine „harte“ sozialpolitische *Beschäftigungsgarantie* mit entsprechendem Stellenplanungssystem (Lehrerberufe) und, subsidiär für die nicht unmittelbar vom Stellenplan des Staates betroffenen Berufe, Subventionsaktivitäten gegenüber der Wirtschaft. Hier handelt es sich um Bildungswegentscheidungen mit gekoppelter Einstellungs- und Beschäftigungsgarantie, wie sie in Teilbereichen (Bundeswehr, kath. Theologie, Unternehmensstipendiaten) verwirklicht sind.
 - c) Das Prinzip der *Risikostreuung* (Investmentprinzip) durch Wahl und/ oder Kombination polyvalenter Bildungskomplexe
- und schließlich
- d) die Bildungs- und Berufswegorientierungen an *gültigen Berufs-Prognosen* oder an Zielvorgaben mit Rückkopplung.

(Grundsätzlich lässt sich eine solche Verteilung von Sicherheitsstrategien für alle möglichen Entscheidungsbereiche darstellen. Gegen Naturkatastrophen beispielsweise werden Wetterbeeinflussungsverfahren, Versicherungs- und Eindeichungsverfahren, Risikostreuung [z. B. Bauentstreuung] und prognosefundierte Vorsorge- und Umgehungsstrategien eingesetzt bzw. erwogen.)

— Hochqualifizierte Arbeitskräfte, Literaturdokumentation zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Sonderheft 6, Nürnberg 1978, sowie die kritische Prognoseserie der „Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ seit 1970 (insbes. MatAB 7/76 „Die Zukunft der Hochschulabsolventen“ mit einer Übersicht über 23 Akademikerprognosen der „zweiten Generation“).

Eine recht gute Zusammenfassung des Forschungsstandes gibt auch der „Prognosebericht“ (Bericht über Stand, bisherige Ergebnisse und Entwicklung der Prognoseforschung zum künftigen Arbeitskräfte- und Qualifikationsbedarf) des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft an den Deutschen Bundestag (vom 22. 8. 1980).

Hieraus wird deutlich, daß die Prognostik das Instrument für eine subsidiäre Sicherungsstrategie neben anderen ist, so daß ihre jeweilige gesellschaftliche Bedeutung von der jeweiligen Durchsetzbarkeit anderer Strategien abhängt. Dieser Aspekt könnte Anregung für Überlegungen darüber sein, welche Bedingungen zu dem erheblichen Aufschwung der Prognostik und der Anhebung ihres gesellschaftlichen Prestiges in den letzten Jahrzehnten geführt haben. Eine zweite These, die diese Anregung erweitern könnte, ist die, daß der Komplexitätsgrad der real eingesetzten Prognostik mit dem Grad und Umfang der Abweichung gesellschaftlicher Entwicklungen von statischen Verhältnissen zunehmen muß. (Das einfachste Prognosemodell schreibt Niveaus und Strukturen statistischer Verhältnisse aus der Gegenwart in die Zukunft fort — aber wann wird dieses Modell als Orientierungshilfe akzeptiert?)

Im folgenden soll schrittweise gezeigt werden, wie ursprünglich einfache Überlegungen im Zuge prognostischer Entwicklungen und Erfahrungen zunehmend verunsichert wurden, und wie aus dieser Verunsicherung jeweils neuartige Orientierungsverfahren entstanden sind. Schließlich soll dargetan werden, in welchen Verzweigungen die Orientierungsfrage künftig weiterzubehandeln ist. Ein Anhang stellt das grundsätzliche Prognosedilemma (eigentlich -trilemma) in schematischer Form dar.

Der Versuch, die Problematik selbst und die Entwicklung unter ein gewisses Gerüst auch historischer Folgerichtigkeiten zu bringen, beruht auf dem begrenzten Blick- und Wirkungsfeld des IAB und ist naturnotwendig subjektiv. (Im Vordergrund der Beschäftigung mit der Materie stehen Aufgaben konkreter arbeitsmarktpolitischer Einwirkung, z. B. durch Berufsberatung.)

Die Orientierungsfunktion der Berufsprognostik

1. Die ersten Systemprognosen — das sind geschlossene Strukturprognosen des Arbeitsmarktes — der sechziger Jahre gingen von einem Satz unveränderlicher Beziehungen zwischen Entwicklungsdaten der Wirtschaft einerseits und Arbeitskräftebedarfen nach Qualifikationsebenen und -richtungen andererseits aus. Das —je nach Detaillierung in aufwendige Rechenverfahren mündende — Grundprinzip kann rasch geschildert werden: Man schätzt die künftige (erwartbare oder gewünschte) Entwicklung des Brutto-Sozialprodukts, zerlegt diese in die erzielbare Produktivitätsentwicklung und den erforderlichen Beitrag des Faktors Arbeitskraft. Bereinigt um einen Arbeitszeitrend ergibt sich die notwendige Arbeitskräftezahl. Diese wird auf der Basis einzelner Strukturrechnungen für Wirtschaftsbereiche aufgegliedert in Ausbildungsebenen und -richtungen. Für einige Bereiche, für die dieses

Verfahren nicht ausreicht, werden Versorgungssoll-Ansätze eingegeben (Beispiel: Dichteziffern wie Einwohner je Arzt, Schüler je Lehrer usw.). Um künftige Überschüsse und Defizite für die einzelnen Ausbildungskategorien bestimmen zu können, wird den so ermittelten Nachfrageprognosen eine Angebotsprojektion gegenübergestellt, welche auf der Basis der Altersstrukturentwicklung der Bevölkerung und bestimmter Struktur- und Übergangsquoten der Ausbildungswahl angibt, wieviel Absolventen der verschiedenen Kategorien zum Prognosezeitpunkt um die in der Nachfrageprognose gefundenen Arbeitsplätze konkurrieren werden. Korrekturen wären dann Sache der lenkenden Bildungsorientierung des Nachwuchses einerseits und der Kapazitätsplanung im Bildungswesen andererseits. Für die Bestimmung der einzelnen Relationen, die in dieses Modell eingingen, standen ausschließlich Daten und Schätzungen über die Verhältnisse am Ausgangspunkt dieser Prognosen und einige, wegen zu geringer Stützpunkte statistisch nur dürftig abgesicherte Vergangenheitstrends zur Verfügung. Alle nach dieser Methode erstellten Vorausschauen — sie wurden im Laufe der Zeit durch zusätzliche Struktureingaben, etwa hinsichtlich der Betriebsgrößenklassen, der Funktionsbereiche in den Betrieben oder der Mechanisierungsgrade angereichert — lassen sich deshalb unter dem Begriff der „*Strukturextrapolations-Methode*“ zusammenfassen. Die verwendeten Trendfunktionen waren und sind ganz überwiegend linear. Die ausschließliche Dominanz dieser Methode hat zwar abgenommen, sie spielt aber — mit ihren Verfeinerungen — immer noch eine bedeutende Rolle im Methodenkanon der Arbeitsmarktvorausschau. Frühe Bildungsplanungsdiskussionen und -entscheidungen wurden, soweit Arbeitsmarktaspekte eine Rolle spielten, von Aussagen auf dieser Basis stark mitbestimmt.

2. Das Verfahren hat, wie sich bald herausstellte, eine ganze Reihe von Schwächen bzw. besser: von nicht erfüllten und teilweise gar nicht erfüllbaren Voraussetzungen:

- a) Weder die nachfrage- noch die angebotsseitigen Entscheidungen entwickeln sich so kontinuierlich bzw. stetig, wie es das Verfahren voraussetzt.
- b) Das Verfahren lässt keinen Raum für gesellschaftliche Entscheidungen, welche trend- oder strukturändernd wirken, und es lässt auch keinen Raum für andere Innovationen, z. B. naturwissenschaftlich-technischer Art, oder in der Wirtschaftsorganisation, oder in der Konsumentennachfrage. Es wird nur berücksichtigt, was zuvor schon existiert hat.
- c) Das Verfahren kennt keine Rückkopplung, insbesondere keine Wirkungen veränderter Angebotsstrukturen auf die Nachfrage und umgekehrt.

- d) Die für die Vergangenheit festgestellten Verhältnisse, insbesondere die Relationen zwischen den verschiedenen Qualifikationskategorien in Staat und Wirtschaft, müssen als optimal unterstellt werden, wenn man sie ohne Korrektur in die Zukunft projiziert. Dafür gibt es aber kein wissenschaftliches Kriterium.
- e) Es gibt keinen Raum für andere als wirtschaftliche Verwertungsaspekte von Bildung und Ausbildung.
- f) Es existieren nur die dichotomen Ja-Nein-Aussagen vom Typ „nicht verwendbarer Überschuß“ und „nicht deckungsfähiges Defizit“, also keine Anpassungsprozesse, z. B. marktwirtschaftlicher, aber auch legislativer (etwa laufbahnrechtlicher) Art.
- g) Das Verfahren stellt unerfüllbar hohe Ansprüche an die statistische Datenbeschaffung über Vergangenheit und Gegenwart.

3. Die Offenkundigkeit dieser Schwächen, die übrigens gleichermaßen führte einerseits zu immer weiteren Detaillierungen des Rechenwerks. Diese Richtung soll hier nicht weiter verfolgt werden, weil sich der Grundeinwand unangemessen mechanistischer Ansätze bei stark fluktuiierenden gesellschaftlichen Bedingungen hier nur noch verschärft. Eine andere Konsequenz war und ist die Suche nach radikal anderen Methoden, die alternativ oder ergänzend oder auch kontrollierend heranzuziehen wären, wie vor allem zu Ansätzen, welche auf Befragungen über Planungen oder Intentionen insbesondere bei den Beschäftigungsinstanzen beruhen, oder auch zu Ansätzen, welche sich auf normative Vorgaben, etwa Langfristprogramme zur Wirtschafts- und Sozialentwicklung, stützen, wie sie noch Anfang der siebziger Jahre in Regierungen und Parteien entwickelt wurden. Der deutsche Bildungsgesamtplan enthält zahlreiche derartige, normative Projektionselemente.

Die wichtigste Weiterentwicklung liegt aber wohl bei den Bemühungen, den geschilderten Grundansatz dadurch elastischer, realitätsnäher und somit handhabbarer zu machen, daß man die gegenüber naturwissenschaftlichen Relationen größere Unschärfe gesellschaftlicher Bedingungen und Beziehungen explizit werden ließ.

4. Diese Forschungsrichtung hat zum Ziel, mechanisch gewonnene, unrealistisch scheingenaue diskrete Prognosewerte durch die Angabe von realistischen Intervallen bzw. Korridoren, in deren Spielraum Anpassungsprozesse unproblematisch sind, zu erweitern. Da derartige Korridore nicht willkürlich benannt werden können, waren empirische Forschungsansätze zu entwickeln, welche unter Bezeichnungen wie „Mobilitätsuntersuchungen“, „Substitutionsansätze“ oder, zusammenfassend, „Flexibilitätsforschung“ bekannt wurden². Es handelt sich da-

10*

bei um eine ganze Reihe verschiedenartiger Verfahren der Gewinnung von Anhaltspunkten über die Existenz und das Ausmaß von problemlosen Anpassungsspielräumen zwischen Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt in Berufskategorien. Als „problemlos“ wird dabei „funktionale Mobilität“ angesehen, welche — im Gegensatz zu „dysfunktionaler Mobilität“ — die verschiedenartige Verwendung erworbener Qualifikationen ohne Qualifikationsverlust erlaubt. Als Beispiel für funktionale, also problemlose Korridore mag der Fall gelten, daß ein Mediziner seine Qualifikation nicht als praktizierender Arzt, sondern als Redakteur einer medizinischen Fachzeitschrift anwendet, oder daß sich ein gelernter Bäcker zum Einzelhändler mit Backwaren und anderen Lebensmitteln entwickelt. Größere Bedeutung haben ganze Verwendungsbereiche, in denen Biologen, Chemiker und Pharmazeuten gegeneinander substituierbar sind, oder auch Volks- und Betriebswirte mit Juristen um die gleichen Arbeitsplätze konkurrieren. Dysfunktional, also außerhalb des Prognosekorridors in unserem Sinne ist dagegen der Jurist als Taxifahrer oder der Facharbeiter als Hilfsarbeiter.

Zur empirischen Ermittlung der Korridore sind Arbeitnehmerbefragungen, Berufswechselerhebungen und weitere Verfahren anwendbar, die sich aus dem statistischen Material der Prognosen selbst ergeben (Akademisierungstrends, Regionalvergleiche, Branchenvergleiche und andere Querschnittsanalysen). Die aus einer ersten Welle derartiger empirischer Untersuchungen gewonnenen Erkenntnisse über die kategoriale Unsärfen strukturextrapolativer Prognosen wurden schon vor 7 Jahren mit den Ergebnissen der bisher am weitesten ausgearbeiteten Berufsstrukturprojektion verknüpft, die das Battelle-Institut und die Bundesanstalt für Arbeit gemeinsam erarbeitet haben³. Dabei ergab sich, daß von 22 Berufsbereichen mit einem errechneten Angebotsüberschuß für 1990 die Hälfte allein durch funktionale Mobilitätskorridore ausgleichbar werden; entsprechendes tritt auch für 17 von 36 Berufsgruppen zu, für die die Strukturextrapolationen ein partielles Arbeits-

² Zum Stand der Forschung auf diesem Gebiet vgl. G. Sheldon: Zur Bedeutung der beruflichen Flexibilität im Rahmen langfristiger Arbeitsmarktperspektiven, Bern 1981 (Arbeitsbericht 16 des Nationalen Forschungsprogramms „Regionalprobleme in der Schweiz“), sowie D. Mertens, M. Kaiser (Hrsg.), Berufliche Flexibilitätsforschung in der Diskussion, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 30 (4 Bände), Nürnberg 1978.

Ferner zum empirischen und begrifflichen Überblick: M. Kaiser, U. Schwarz: Berufliche Flexibilität und Arbeitsmarkt, Quintesszenzen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 7/1977.

³ Wegen ihrer zentralen Bedeutung für die Ausreifung der empirischen Anwendung des herrschenden Methodenkanons sei diese „Battelle-Studie“ nachgewiesen:

— A. Blüm, U. Frenzel: Quantitative und qualitative Vorausschau auf den Arbeitsmarkt der Bundesrepublik — Stufe 3, Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 8.1, Nürnberg 1977.

kräftedefizit erbringen. So errechnen sich beispielsweise Überschüsse an Warenkaufleuten bei Defiziten an Rechnungskaufleuten, zwei Gruppen, zwischen denen ausreichende Substitutionsbeziehungen bestehen, oder auch Überschüsse an Schlossern und Elektrikern, aber Defizite an Technikern, die aber auch bisher schon durch Aufstiegs- und Fortbildungsprozesse aus genau diesen Berufen ohne Qualifikationsverlust gewonnen werden. Das Ausmaß solcher Flexibilitätskorridore beträgt häufig ein Intervall zwischen 50 % und 150 % des Punktprognosewertes, so z. B. bei einer Reihe von gewerblichen und kaufmännischen Berufen, aber auch für Physiker oder Volkswirte.

5. Errechnete Unstimmigkeiten zwischen Angebot und Nachfrage, die sich innerhalb der Flexibilitätskorridore halten, sind für Politik und Planung und auch für den einzelnen Berufsanfänger unproblematisch. Flexibilitätskorridore sind aber bei weitem nicht die einzigen Intervalle, in denen berufsstrukturelle Entwicklungen gesehen werden müssen. Sie bewegen sich außerdem in statistischen Fehlergrenzen, also in denjenigen Grenzen, welche unter bestimmten Wahrscheinlichkeitsannahmen aus der statistischen Unsicherheit der dem Modell zugrundeliegenden in markt- wie in planwirtschaftlichen Systemen diskutiert wurden, Ausgangsschätzungen für die Koeffizienten des Systems resultieren. Die statistische Basis ist in der Regel so schwach (vielfach liegen nur zwei oder drei Eckwerte aus vergangenen Volkszählungen oder Mikrozensus zugrunde), daß diese Wahrscheinlichkeitsintervalle allein wiederum recht breit ausfallen.

Außerdem sind derartige Prognosen, wie alle sozialwissenschaftlichen Modelle, von zahlreichen Grundannahmen abhängig, deren Variation innerhalb plausibler Grenzen wiederum die Ergebnisse stark variieren läßt. Erinnert sei an Ausgangsgrößen wie Schüler-Lehrer-Frequenzen oder Versorgungsdichteannahmen im Gesundheitswesen. Werden die Ziele hier mehr oder weniger ehrgeizig gesteckt, so dehnt sich die Bandbreite des künftigen „Bedarfs“ immens aus. In neueren Akademikerprojektionen für die Bundesregierung wird, um den politischen Entscheidungsspielraum deutlich werden zu lassen, überwiegend mit auf unterschiedlichen, aber jeweils plausiblen Grundannahmen basierenden Alternativrechnungen operiert; dem Auftraggeber werden Ober- und Untergrenzen des Bedarfs statt einer einzigen Prognose mitgeteilt. Für Naturwissenschaftler und Ingenieure ergibt sich aus einer solchen Annahmevariation beispielsweise eine Spanne von 314 000 bis 526 000 erforderlichen Neuzugängen bis 1990, also ein Intervall von 68 % der Mindestannahme⁴. Ich mache darauf aufmerksam, daß hierbei wiederum

⁴ Vgl. W. Hasselmann, I. Schubert: Bedarf und Angebot an Ingenieuren und Naturwissenschaftlern in der Bundesrepublik Deutschland bis 1990, München 1975.

die anderen Intervallkomponenten — Flexibilität und statistische Fehlergrenzen — noch nicht einmal einbezogen sind. Sie müßten noch daraufgestockt werden.

6. Aber noch ein weiteres ist zu berücksichtigen: Die Veröffentlichung autorisierter Prognosen, oder auch nur schon prognostische Spekulationen von prominenter Seite, lösen rasch sehr empfindliche Reaktionen in der Berufswahl des Nachwuchses aus, die sehr häufig sogar zu Überreaktionen werden. Die Prognosen haben daher eine Tendenz, sich selbst durch ihre Wirkungen aufzuheben. Ein prognostizierter Arbeitskräfteüberschuß tritt oft allein deswegen nicht auf, weil auf seine Ankündigung durch Reduktion der entsprechenden Ausbildungsscheidungen reagiert wurde, ja, aus dem angekündigten Überschuß kann sich rasch ein Defizit entwickeln, wenn diese Reaktion zu stark wird. Es ist der Politik zwar anheimgestellt, durch Prognosen und Spekulationen die Entscheidungen der Jugendlichen zu beeinflussen, sie hat aber keine Kontrolle über Art und Ausmaß der Wirkungen. Dosierende Berufslenkung ist nach Buchstaben und Inhalt unserer Gesellschaftsordnung ausgeschlossen.

Die geschilderten Effekte dieser Art, die dem „Schweinezyklus“ entsprechen, sind immer wieder zu beobachten. Beispielsweise wurde Anfang der siebziger Jahre von vielen Seiten vor drohenden Überschüssen bei Juristen gewarnt, mit der Wirkung, daß die Studienanfängerzahl in den Rechtswissenschaften binnen kurzem um über ein Drittel zurückging. Diese relativ schwachen Studienjahrgänge traten Ende der siebziger Jahre als Absolventenjahrgänge auf den Markt, mit der Folge, daß sich die Marktlage für Juristen dann deutlich günstiger darstellte als noch kurz davor. Ähnliche Wellen hat es zuvor schon bei Psychologen gegeben, und zur Zeit ist deutlich, daß eine solche Umkehr nun bei Ingenieuren und einigen wichtigen naturwissenschaftlichen Berufen erfolgt. Auch die Studienanfängerzahlen für den Volksschullehrerberuf sind gerade infolge der sehr düsteren Prognosen vor einigen Jahren ganz radikal, nämlich auf weniger als die Hälfte geschrumpft — man wird verfolgen müssen, ob nicht in Teilbereichen Probleme daraus resultieren werden.

Prognosen können solche Wechselbäder nicht nur nicht vermeiden, sondern — infolge der herrschenden Prognosegläubigkeit — sogar verstärken. Daraus entsteht auch ein Beratungsparadox: In einer prognosegläubigen Umgebung trifft ein einzelner häufig eine kluge Entscheidung, wenn er stets genau das tut, wovon alle abraten, sozusagen antizyklisches Individualverhalten betreibt mit dem Ziel, sich in der Baisse einzudecken und sodann auf den Markt zu kommen, wenn die Preise

hoch sind. Aber dieses Verhalten öffentlich und allgemein angeraten würde wiederum sich selbst entwertende Wirkungen zeitigen: Nur ein einzelner kann sich antizyklisch verhalten, wollen es viele tun, so wird ihr Verhalten prozyklisch.

Ein besonders bemerkenswertes Beispiel für die Wirkungen von Prognosen betrifft den gesamten betrieblichen Ausbildungsbereich: Die im Jahre 1975 durch prognostische Verfahren entdeckte riesige Ausbildungslücke der späten siebziger und der achtziger Jahre hat hierzulande so außerordentliche politische Anstrengungen und insgesamt ein solches Ausbildungsbewußtsein ausgelöst, daß sich die Lage bereits wesentlich entspannt hat. Ein Ausbildungsdefizit, das, wenn nichts geschehen wäre, binnen zehn Jahren fast anderthalb Millionen Jugendliche ohne Ausbildung gelassen hätte, reduziert sich aus heutiger Sicht auf weniger als eine halbe Million (was schlimm genug ist).

7. Zurück zur Strukturprognose. Die inzwischen gewonnenen Einblicke in die Unschärfebereiche des Arbeitsmarktes und des Bildungswesens erinnern an das bekannte *Grundtrilemma jeder Vorausschau*, das man als das „magische Dreieck der Prognostik“ bezeichnen kann.

Es besteht darin, daß ein dreiseitiges Rivalitätsverhältnis vorliegt zwischen der *Prognosefrist* (also der Nähe oder Ferne des Prognosetermins, für den eine Aussage gemacht werden soll), der Desaggregationstiefe bzw. dem *Detaillierungsgrad* der Prognose (also der Zahl der Einzelaussagen) und der *Prognosegenauigkeit* bzw. Eintreffenswahrscheinlichkeit der Prognose. (Eine Illustration dieser Problematik wird im Anhang gegeben.)

Systematische Strukturprognosen der zuerst beschriebenen Art haben oft eine erstaunliche Detaillierung — die Arbeitswelt wird in mehr als hundert Einzelaggregate untergliedert und für jedes davon wird eine zahlenmäßig genaue Aussage gegeben — bei ziemlich fernem Prognosetermin — bis zu 20 Jahren voraus — und verzichten dafür auf einen hohen Wahrscheinlichkeitswert für das Eintreffen ihrer Aussagen. Wird statt dessen auf die tiefe Desaggregation verzichtet und eine Aussage nur über große Bereiche — wie etwa die Hauptqualifikationsgruppen oder die gewerblichen gegenüber den Dienstleistungsberufen — angestrebt, dann läßt sich auch bei langen Prognosefristen die Eintreffenswahrscheinlichkeit ziemlich gut eingrenzen. Eine Aussage über den Dienstleistungsbereich insgesamt läßt sich immer eher riskieren als ein Satz von Aussagen über alle Dienstleistungsberufe im einzelnen. Verzichtet man aber auf die lange Prognosefrist, so ist auch in tiefer Desaggregation eine Strukturprognose vertretbar, diese dann allerdings nur auf vielleicht 5 Jahre mit hoher Eintreffenswahrscheinlichkeit.

Auf die lange Frist kann aber am wenigsten verzichtet werden: Wenn Berufsstrukturperspektiven in die gesellschaftliche Planung (etwa Bildungsplanungen) oder in individuelle Ausbildungsentscheidungen eingehen sollen, so muß man an die langen Ausreifezeiten und die lange Lebensdauer solcher Entscheidungen denken. Wer heute eine Ausbildung beginnt, tritt erst in 3–6 Jahren auf den Arbeitsmarkt und will 40 Jahre lang dort sein Auskommen finden. Wer eine Ausbildungsstätte oder ein Curriculum oder eine Prüfungsordnung plant, plant für kommende Jahrzehnte und nicht für die nächsten 5 Jahre. Eine allzu grobe Aggregierung der Arbeitsmarktkategorien ist für viele gesellschaftliche und individuelle Planungsentscheidungen irrelevant, und der Verzicht auf jede Eintreffenswahrscheinlichkeit durch unrealistische Scheingenaugkeiten läßt die Prognose zum reinen Glasperlenspiel werden.

Das gegebene Trilemma ist aber nicht damit hinwegzudiskutieren, daß man feststellt, daß alle drei Erfordernisse gleichzeitig befriedigt werden sollen: Lange Frist, tiefe Detaillierung und hohe Eintreffenswahrscheinlichkeit. Die bisher brauchbarste Lösung liegt im Abbau der Scheingenaugkeit durch die Einführung von Aussagespielräumen im bereits dargelegten Sinne. Selbstverständlich wird dadurch der (vermeintliche) Informationsgehalt herabgesetzt, dafür steigt der Realitäts- und Wahrscheinlichkeitsgehalt; Detaillierung und lange Frist können erhalten bleiben. Nebenbei: Das mathematische Anspruchsniveau der Prognose steigt mit der Einführung von Intervallen erheblich an. Matrizen, die in jedem Feld ein Intervall enthalten, sind sehr viel schwieriger zu konstruieren und weiterzuverarbeiten als solche mit diskreten Zahlen⁵.

8. Damit ist der weitere Weg der klassischen Strukturprognose, die auf Extrapolationsansätzen fußt, vorgezeichnet: Er erbringt Aussagen über Spielräume. Daneben entwickeln sich Gedanken und Ansätze völlig anderer Art. Erwähnt wurde bereits der Befragungs-Ansatz. Er ist schon verschiedentlich eingesetzt worden, hat sich allerdings noch nicht bewährt. Es zeigt sich, daß auch die Beschäftigungsinstanzen in Wirtschaft und Staat schon über mittlere Fristen von wenigen Jahren nur wenig Verlässliches über ihre eigene Bedarfsentwicklung aussagen können, das man zu Gesamtprognosen zusammenfügen dürfte.

Erwähnt wurden auch Soll-Versorgungsansätze. Hierher gehören alle Berechnungen, mit denen aus langfristigen gesellschaftlichen Zielen die zu ihrer Verwirklichung künftig erforderlichen Qualifikationsmengen

⁵ Vgl. G. Müller, K. John: Berücksichtigung von Flexibilitätsspielräumen bei Arbeitsmarktprediction und Arbeitsmarktsimulation, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1973.

und -strukturen ermittelt werden. Angelpunkt dieser Verfahren ist die Zielbestimmung. Zwar werden viele Versorgungsziele erörtert, schwierig ist es aber, ihre jeweilige politische Relevanz zu bestimmen. Diese Aufgabe sollte nicht dem Prognostiker überlassen bleiben. Wenn es sich nicht mehr um Prognosen im eigentlichen Sinne, sondern um Zielprojektionen handelt, hat die Max Weber'sche Arbeitsteilung Platz zu greifen: Der Politiker, das ist dann wohl der Auftraggeber einer Projektion, setzt die Ziele, der Prognostiker ermittelt die strukturellen Konsequenzen und die (oft verschiedenen) Wege, auf denen diese Konsequenzen erreicht werden können. Liegen explizite Zielangaben nicht vor, wird der Prognostiker einen Satz alternativer Modelle auf der Basis alternativer Zielannahmen vorlegen.

Als weitere Planungs- und Prognosemodelle können genannt werden: *Reaktions-Ansätze*, die auf Verhaltensannahmen in Reaktion auf bestimmte Bildungsentwicklungen beruhen (Penetration, Absorption, Multiplikatoren, Rekrutierungsverhalten), Ansätze die auf *Personalplanungsangaben* fußen (quellenmäßig noch zu schwach fundiert), *budgetorientierte* und Ansätze *marktwirtschaftlicher Steuerung* (Bildungskontingente, preisgesteuerte Bildungsentwicklung), *reformierte Steuerungsmodelle* (rollierende Bildungsreform in elastischer Anpassung an jeweilige Diskrepanzen), *entscheidungstheoretische Ansätze*, Interessenanalysen, Ungleichungsprognosen usf. — sämtlich Vorgehensweisen, die vorerst mehr in der Idee als in der Anwendung existieren, aber noch eine reichhaltige Weiterentwicklung der Prognostik und Planungstheorie auf diesem Sektor versprechen⁶.

9. Zurück zu den konkreten Anliegen der Praxis: Die frühe Prognose-Euphorie ist also verflogen. Dafür ist ein tiefer Einblick in das Wesen, in die Möglichkeiten und Grenzen sozialwissenschaftlicher Prognostik gewonnen worden, es ist auch klargeworden, was derzeit verantwortlich auf der Basis wissenschaftlicher Analyse politisch ausgesagt werden kann und was nicht, und es sind alternative oder doch ergänzende Instrumente wissenschaftlicher Orientierung in beruflichen Entscheidungssituationen entwickelt worden.

Zum harten Kern dessen, was gesagt werden kann, zählen folgende Bereiche:

- a) Es kann das Mindestausmaß des jeweiligen Bedarfsspielraums genannt werden.
- b) Es können die Mobilitäts- und Substitutionsbeziehungen zwischen nahezu allen Einzelberufen aufgezeigt werden, also auch „typische“,

⁶ D. Mertens: Retrospektive und prospektive Beschäftigungsorientierung in der Bildungsplanung, in: Arbeitsgruppen . . ., a. a. O., S. 237 ff.

d. h. besonders übliche und häufige Übergänge, Austauschbeziehungen und Aufstiegs-, aber auch drohende Abstiegsprozesse.

- c) Es können für jedes größere Berufsfeld sog. „Zentralberufe“ identifiziert werden, die nach Ausbildung und Austauschbeziehungen durch die besondere Anwendungsbreite ihrer beruflichen Qualifikationsverwertungsmöglichkeiten besonders gute Arbeitsmarktchancen, auch bei unsicherer Strukturentwicklung, stets behalten. Hierzu zählen beispielsweise für den Bereich der Metallberufe der Schlosser, für den Baubereich der Maurer, für die kaufmännischen Berufe der Betriebswirt und der Industriekaufmann, für die Ingenieurberufe der Maschinenbauingenieur und der Elektroingenieur, für die naturwissenschaftlichen Bereiche der Chemiker usf.
- d) Es können besondere Spezialisierungsrisiken genannt werden.
- e) Es können diejenigen Engpässe der Strukturentwicklung bestimmt werden, die auch nach Korridorisierung der Prognose verbleiben und politisches Handeln erfordern können. Hierbei sind wiederum vor allem solche Ausbildungsrichtungen in den Brennpunkt zu stellen, bei denen wenig Abhilfe durch Austauschbeziehungen zu anderen Berufsbereichen zu erwarten ist, also solche, wo nahezu eindeutige Beziehungen zwischen Ausbildungsabschluß und Berufsausübung bestehen (Beispiel: Raketenspezialisten).
- f) Es können Risikoverminderungs-Strategien artikuliert werden. *Nicht gesagt* werden kann dagegen, exakt wieviele in einem bestimmten Beruf Ausgebildete etwa im Jahre 2000 in der Bundesrepublik Deutschland einen ausbildungsadäquaten Arbeitsplatz haben werden, und schon gar nicht kann einem einzelnen Jugendlichen für seine Person eine bestimmte Arbeitsplatzaussicht oder -garantie aus einer Berufsprognose abgeleitet werden, wenn er eine bestimmte Ausbildung wählt. Dies wäre nur durch Ausweitung des Kopplungsprinzips der Beamtenausbildung mit späterer Übernahmegarantie auf die gesamte Gesellschaft denkbar, also durch totale Nachwuchsplanung, welche eine ebenso totale Wirtschafts- und Gesellschaftsplanung voraussetzen würde.

10. Wenn demzufolge beispielsweise seitens der Bundesregierung und der Bundesanstalt für Arbeit allgemein gehaltene, aber doch sehr dezidierte Positionen verbreitet und verarbeitet werden, so sind diese nicht deshalb so allgemein, weil eine präzise, dem Stand des Handwerks entsprechende, Prognose unmöglich wäre, sondern im Gegenteil: Es handelt sich dabei um nach-prognostische, d. h. auf der Basis einer intensiven wissenschaftlichen Beschäftigung mit der Materie gewonnene Einsichten in Grundzusammenhänge, die auch vom einzelnen als Risiko-

minderungsstrategie genutzt werden können. Hierzu zählen Aussagen wie

„Überqualifikation ist ein geringeres Risiko als Unterqualifikation“, oder

„Es ist besser, eine Ausbildung der zweiten oder dritten Wahl zu wählen, als bei fehlender erster Wahl auf jede Ausbildung zu verzichten“, oder

„Breitenausbildung mit stufenweiser Entscheidung ist besser als frühe Spezialisierung“.

11. Hierher gehören auch Empfehlungen, die sich auf die Anreicherung der Ausbildung um *Schlüsselqualifikationen* beziehen. Darunter verstehen wir solche Qualifikationen, die insbesondere bei den „zentralen Berufen“ und künftigen Grundberufen die noch bessere Nutzung der dem Ausbildungs- und Berufssystem innenwohnenden Flexibilität sichern helfen sollen. Vorauszustellen ist natürlich die Frage, welche Qualifikationen es sind, die bestimmten Ausbildungsabschlüssen mehr als anderen eine vielfältige, anpassungs- und entwicklungsfähige berufliche Entfaltung erschließen. Derartige Qualifikationen müssen nicht unbedingt explizit curricular vermittelt werden, sondern können auch durch den jeweiligen, bildungsspezifischen, Sozialisationsprozeß gewonnen worden sein. Es gehören dazu sowohl gemeinsame Nenner vieler verwandter Ausbildungsordnungen wie auch übergreifende Grundprinzipien der Ausbildung. Der deutsche Wissenschaftsrat hat in seinen Empfehlungen zur Studienreform das Schlüsselqualifikationsprinzip unter der Bezeichnung „Training multifunktionaler Fähigkeiten“ mit einem hohen Stellenwert versehen und insbesondere aufgezählt, vermittelt werden müsse:

- die Fähigkeit zur rationellen Informationsverarbeitung,
- die Fähigkeit zur problemadäquaten Formulierung,
- die Fähigkeit zur freien Artikulation,
- die Fähigkeit zur rationalen Argumentation,
- die Fähigkeit zur Kooperation und Teamarbeit,
- die Fähigkeit zum Selbststudium und
- die Fähigkeit zur Umsetzung von Gedanken⁷.

Der Wissenschaftsrat meint, daß derartige Fähigkeiten, die in irgend einer Weise ohnehin mehr oder weniger mit dem Studium vermittelt werden, noch besser gefördert werden könnten dadurch, daß man sie gezielt fördere und ausdrücklich in die Studienziele aufnähme. Dies trifft sich mit arbeitsmarktorientierten Überlegungen zu den indivi-

⁷ Wissenschaftsrat, Empfehlungen zur Differenzierung des Studienangebots, Köln 1978, S. 17 ff.

duellen und kollektiven Bedingungen, unter denen gerade bei prognostischer Unschärfe und Unsicherheit die Berufsrisiken vermindert werden können.

Nebenbei: Auch die weiteren Vorschläge des Wissenschaftsrates, die auf einen Studienaufbau mit einem „harten Kern“ und einem Spielraum für freie Fächerzuwahl nach Neigung hinauslaufen, lassen sich arbeitspolitisch stützen.

12. Die sich durch diese Tendenzen abzeichnende Fortentwicklung der Prognosefrage in die Frage verbesserter Strategien bei unzulänglicher Prognose ist aber nicht die einzige Entwicklungslinie. Der Ratsschlag, vorhandene Fleixibilitäten zu nutzen und die Voraussetzungen für weitere Flexibilität zu schaffen, ist nur *eine* logische Konsequenz. Eine andere ist die Frage nach dem alternativen individuellen Beratungskonzept, soweit in der Beratung und Orientierung einzelner die Berufsaussichten-Frage aufgeworfen wird.

Im IAB wurde in diesem Zusammenhang das „*Konzept der differenzierten Information*“ ausgearbeitet⁸. Diesem Konzept liegt die Überlegung zugrunde, daß die Prognosefrage, vom einzelnen gestellt, ohnehin lediglich ein Kürzel, ein Symbol für im Grunde recht komplexe Informations- und Orientierungsinteressen ist, die man auch unmittelbar erkunden und angehen kann.

Es würde ja dem einzelnen Ratsuchenden wenig nützen, wenn man ihm die Ergebnisse einer Prognose — selbst wenn diese so lapidar vertretbar wäre — mitteilen würde, etwa dergestalt: Im Jahr 1990 werden 1 967 000 Schlosser benötigt (Korridor: 1727 bis 3644 Tds., Battelle) oder auch wenn man ihm die Saldenprognose (Überschuß 300 000 Kräfte) an die Hand geben würde. Er wüßte ja nicht, welche Beziehung diese Aussage zu seiner Entscheidungssituation hat, und es wäre auch zweifelhaft, ob sie — angesichts des Fehlens entsprechender Rückkopplungs- und Lenkungssysteme — überhaupt eine solche für ihn verwertbare Bedeutung besitzt. Mancher, der dringlich nach Prognosen ruft, wäre verdutzt, wenn er sie erhielte und vermutlich nach einem Nachdenken so ratlos wie zuvor. Er würde zurückkehren und selbst fragen: „Welchen Schluß habe ich nun für mich daraus zu ziehen? Ist es nun für mich empfehlenswert oder nicht, diese Ausbildung zu wählen?“ Und hier zeigt sich der Kern des Problems: Prognose ist nicht Ziel, sondern Mittel. Es geht um Entscheidungshilfe. Deshalb decken auch die häufigen Einfachprognosen, die sich immer wieder in den Massenmedien

⁸ A. Chaberny, K. Schober-Gottwald: Risiko und Chance bei der Ausbildungs- und Berufswahl. Das IAB-Konzept zur differenzierten Information über Beschäftigungsaussichten, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1/1976.

finden, nicht den eigentlichen Orientierungsbedarf. Dieser ist nämlich von sehr individueller Art und weder mit Prognosen noch mit allgemeinen Aussagen über Berufe nach dem Muster „empfehlenswert — nicht empfehlenswert“ zu befriedigen; denn bei der Berufswahl werden sehr spezifische, verschiedenartige Ziele verfolgt: Für den einen ist ein Beruf empfehlenswert, der ihm wenig Konkurrenz beschert, für den zweiten ein solcher, der in feste Laufbahnen mündet, der dritte sucht die Chance zu raschem Aufstieg, der vierte zur Entfaltung seiner Fähigkeiten, der fünfte zu hohem Einkommen usf. Den einen interessiert, welche Möglichkeiten dieser Beruf an seinem bisherigen Wohnort bietet, der andere fühlt sich mobil und will über die weltweiten Chancen orientiert werden. Der eine sucht Chance und nimmt Risiko in Kauf, der andere will kein Risiko und nimmt Chancenmangel in Kauf. Dies alles ist zwar in der Stellvertreter-Frage nach den Berufsaussichten, der Berufszukunft, der Berufsprognose verborgen, aber in verschiedener Gewichtung, mit verschiedenen Präferenzen. Es kann also auf die symbolische, lapidare Frage keine ebenso lapidare Antwort helfen, auch wenn es sie gäbe. Es gilt, den tatsächlichen Orientierungsbedarf zu erkunden und, so ähnlich wie auch bei Konsumgütertests Angaben zu einzelnen Aspekten gegeben werden — etwa zum Aspekt der Dauerhaftigkeit, der Preiswürdigkeit, der technischen Sicherheit, des Styling usf., — oder wie gängige Hotel- und Campingführer in zahlreichen Indikatoren und Symbolen Auskunft über die verschiedenen Details der Lokalität geben, und wie sich alle diese Einzelangaben nie für alle gleich befriedigend nur in einem Kürzel (empfehlenswert — nicht empfehlenswert) zusammenfassen lassen —, so ähnlich ist auch bei der Frage nach den Berufsverhältnissen dem detaillierten Informationsbedarf auf den Grund zu gehen. Das „Konzept der differenzierten Information“, mit dem die Berater beraten werden sollen, steht also in Antinomie zu einem „Konzept der undifferenzierten Information“, wie es eine Beratung allein auf der Grundlage von quantitativen Prognosen darstellen würde.

Es wurden nach diesem Konzept Handbücher entwickelt, welche in über hunderttausend Einzelangaben jede nur erdenkliche Auskunft, soweit objektivierbar und derzeit vorhanden, zu den Einzelaspekten der Berufsverhältnisse geben⁹. Solche Aspekte sind beispielsweise: Bestands- und Entwicklungsdaten, die Rückschlüsse auf das Gewicht einer Ausbildung oder eines Berufs zulassen, Einflußfaktoren der Entwicklung in diesem Beruf, Geschlechtsstrukturen, die auf Chancen und Risiken für das Minderheitsgeschlecht schließen lassen, Bildungs- und Ausbildungsstrukturen und -gepflogenheiten, Streuungsindikatoren

⁹ Bundesanstalt für Arbeit: Handbuch zu den ausbildungs- und berufs-spezifischen Beschäftigungschancen, Nürnberg 1974, mit Folgelieferungen.

über Wirtschaftszweige und Regionen, Betriebsgrößenstrukturen für diesen Beruf, Mobilitätsindikatoren, Indikatoren der saison- oder konjunkturbedingten Berufsrisiken, berufliche Statusverhältnisse, Altersstrukturen, die auf die Nachwuchsbedingungen zurückwirken, Angaben zur Verweildauer, zu den Arbeitszeitverhältnissen, zum relativen Einkommen und weitere mehr. Durch diese Informationsmöglichkeiten ergibt sich eine vertiefte Entscheidungsvorbereitung, welche regelrechten Checklisten-Charakter annehmen kann. Unterschiedliche berufliche Entscheidungssituationen und Präferenzen können berücksichtigt, die persönlichen Verhältnisse des einzelnen können einbezogen werden, und anstelle pauschaler Aussagen ist eine differenzierte Erörterung der Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt und der Faktoren, welche sie beeinflussen, möglich. Das Konzept fragt nicht nach prognostischen Ungleichgewichten von Angebot und Nachfrage, sondern nach Art und Wirkung von Risikofaktoren, so wie wir es etwa auch in der Medizin kennen (Krebsforschung, Infarktforschung).

13. Vorliegende Prognosen — fremde und eigene — werden in diesem Konzept ebenfalls berücksichtigt, als eine Information neben anderen. Sie orientieren zumindest über die Vorstellungen anderer Stellen (z. B. der Berufsverbände oder der Bundesregierung oder der Bildungsplanung) und über die öffentliche Meinung zur Entwicklung in dem jeweiligen Bereich. Das IAB verfolgt zu diesem Zweck sämtliche namhaften Berufsprognosen, die von anderer Seite auf den Markt gebracht werden, unterwirft sie einem systematischen Beurteilungsraster, der eine Reihe von Kriterien zur Prüfung des Grades der Wissenschaftlichkeit enthält, und gibt ihre Ergebnisse in kommentierten Abstracts für die Beratungsdienste ebenfalls heraus¹⁰.

Ihr Stellenwert ist aber generell durch ihre Unterordnung unter das Konzept der differenzierten Information gekennzeichnet.

14. Nicht unterschlagen werden darf der Hinweis darauf, daß die Frage nach den generellen Berufsaussichten, gleichgültig mit welchen mehr oder weniger differenzierten Instrumenten sie angegangen wird, nur eine unter vielen Fragen ist, die der Ausbildungs- und Berufswähler sich zu stellen hat¹¹. Abgesehen von den mehr institutionell-formalen Informationen, die er benötigt (Wie, wo, wann kann ich mich zu diesem Beruf ausbilden lassen, was sind die Voraussetzungen, wie

¹⁰ In der Serienpublikation „Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (matAB). Zum Beurteilungsraster vgl. Volkmar Gottsleben: Kriterien-Katalog zur Beurteilung beschäftigungsorientierter Bildungs- und Arbeitskräfteprognosen, matAB 4/1976.

¹¹ Zum Beratungszusammenhang vgl. D. Mertens: „Berufsprognosen“: Relativierung und Modifikationen, in: Mitteilungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 6/1969.

lange dauert es, welche Zugangs- und Weiterbildungsverzweigungen gibt es?), hat er vor allem ja auch seine individuelle Eignung und Neigung zu prüfen. In sehr vielen Fällen ist die Frage nach der Prognose nicht einmal ein Kürzel für jegliche Überlegungen zu den Berufsverhältnissen und -chancen und -risiken, sondern eine Verlegenheits-Metapher für die Unsicherheit hinsichtlich der eigenen Fähigkeiten und Interessen, die wir bei vielen Jugendlichen beobachten. Diese werden nicht mit Hilfe der Arbeitsmarktforschung festgestellt, sondern unter anderem mit Hilfe entwickelter Verfahren der psychologischen Eignungsdiagnostik und vor allem durch die individuelle Erörterung der anstehenden Entscheidung mit Bildungs- und Berufsberatern, aber auch mit der engeren Umgebung und in Unterrichtseinheiten der Berufswahlkunde, der Arbeitslehre und der Berufswahlpraktika¹².

Die Besprechung der Berufsaussichten ist nicht unabhängig von der Erörterung der Berufseignung des einzelnen. Nehmen wir wieder den einfachsten, wenn auch nicht realistischen Fall der Berufsprognose im allgemeinen Verständnis: Sagt sie, daß etwa 10 % der Berufsbewerber künftig keinen Arbeitsplatz im einschlägigen Berufsfeld erhalten werden, so bedeutet dies angesichts der in unserer Leistungsgesellschaft gegebenen Kriterien der Personalauslese ja nichts anderes, als daß die 10 % am wenigsten geeigneten, und als Filter dafür wird wohl oft der Ausbildungserfolg genommen, die größten Schwierigkeiten haben werden. Würde der angekündigte Überschuß 30 % betragen, so würden für die 30 % am wenigsten in der Ausbildung erfolgreichen (diejenigen mit den schlechtesten Abschlußzeugnissen) Schwierigkeiten entstehen. Mit anderen Worten: Nie würde aus einer solchen Überschußprognose *allgemeines Abraten* gefolgt werden müssen, sondern lediglich eine je nachdem höhere oder niedrigere Anforderung an die Eignung und an das Interesse. Hochgeeignete und hochmotivierte Jugendliche werden in dem Beruf ihrer Wahl auch bei großen prognostischen Diskrepanzen oder — nach dem Konzept der differenzierten Information — bei einer Häufung von Risikofaktoren — keine Probleme haben. Der individuelle Risikofaktor, der in geringer Eignung und Neigung für einen Beruf oder für eine Ausbildung liegt, spielt andererseits immer eine mindestens ebenso gewichtige Rolle wie alle Aspekte der generellen Berufsaussichten¹³.

¹² Für weiterführendes Interesse sei aktuell verwiesen auf: E. Lange, Evaluierung der Berufsberatung der Bundesanstalt für Arbeit, theoretischer und methodischer Ansatz, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1981.

¹³ Methodische Fragen einer solchen Verknüpfung von individuellen Eignungs- mit generellen Prognoseaspekten werden erörtert von: H.-H. Eckardt, Psychologische Eignungsprognosen: Ihre Stellung in einem Gesamtsystem arbeitsmarktorientierter und eignungsorientierter Berufsinformationen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 2/1973.

15. Neben den individuellen Beratungsanliegen liegt, wie erwähnt, eine weitere Ursache des allgemeinen Rufs nach Arbeitsmarktprognostik im gesellschaftlichen Planungsbedarf. Auch hier ist ein Entscheidungsmuster zu erörtern, das über die eher naive Vorstellung einer rein prognoseorientierten, also völlig apolitischen, Planung wieder hinausweist¹⁴.

Was kann die Arbeitsmarktvorausschau für diese gesellschaftliche Planung leisten?

- a) Die kurz- und mittelfristige Arbeitsmarktentwicklung kann in ihren Eckgrößen, wenn man einmal von weltwirtschaftlichen oder -politischen Katastrophen absieht, relativ gut vorausgeschätzt werden. Dazu dienen ausgearbeitete Kontensysteme, welche Bestandsentwicklungen und Bewegungen in einer Art demographischer und sozialer Gesamtrechnung für Zwecke der Arbeitsmarktpolitik nachweisen und bilanzieren¹⁵. Mittelfristig vermögen diese Modelle rechtzeitige Warnprognosen auszulösen, wie etwa im Falle der Ausbildungsgengpaß-Prognose, von der schon die Rede war, oder auch im Fall der gegenwärtigen, gut prognostizierten globalen Arbeitsmarktdiskrepanz.
- b) Die groben Qualifikations- und Bereichsstrukturen können auch in der langfristigen Entwicklung einigermaßen verlässlich aufgezeichnet werden. Nach Beobachtungen in der Rezession der letzten Jahre schälen sich sogar besser als man dies zuvor hätte behaupten können die eigentlichen Entwicklungskonstanten heraus, wie etwa der anhaltende Trend zur Höherqualifikation, insbesondere zu Lasten der Arbeitsplätze für Ungelernte, deren Beschäftigungschancen rapide schrumpfen¹⁶.
- c) Für die Detailstrukturen kann gesagt werden, welche Entscheidungsbereiche wegen ihrer breiten Flexibilitätskorridore unproblematisch sind.
- d) Es kann einiges zum Strukturwandel und auch zur Richtung des Strukturwandels, soweit technische Entwicklungen dafür die Ursache sind, und zum Gewicht bestimmter technischer Entwicklungen ge-

¹⁴ Zur Kapazitätsplanung bei prognostischer Unschärfe auch: D. Mertens, Bildungspolitik: Freiwahl und Planung, in: Konjunkturpolitik 1/1971.

¹⁵ L. Reyher, H.-U. Bach: „Arbeitskräfte-Gesamtrechnung“ — Bestände und Bewegungen am Arbeitsmarkt, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 4/1980.

¹⁶ Vgl. die im Schwerpunkttheft 3/1980 der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Das prognostizierte Jahrzehnt, Die siebziger Jahre — Vorausschau und Wirklichkeit) wiedergegebenen Arbeiten, insbes. F. Stooß, Tendenzen des Wandels beruflicher Strukturen in den 70er Jahren. Ein Vergleich zwischen prognostizierter und tatsächlicher Entwicklung.

sagt werden, ohne daß im einzelnen bestimmte technische Innovationen und Diffusionen vorausgesagt werden können.

- e) Es können — wie beim Individuum — eine Reihe von Strategien der Risikominderung angegeben werden, auf die schon hingewiesen wurde.

16. Nicht Gegenstand der Voraussage sind die politischen Entscheidungen selbst, die in erheblichem Maß die Arbeitsmarktentwicklung prägen und prägen werden — man denke nur an Entscheidungen im Schulbereich, im Energiebereich, im Außenwirtschaftsbereich, in der Integrationspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in der Gastarbeiterfrage, im Verkehrswesen und in der Forschungspolitik oder der Landwirtschafts- und sonstigen Subventionspolitik, oder auch in der Gesundheits- und überhaupt der Sozialpolitik, wie auch der Familienpolitik, die eine erhebliche Wirkung auf die Frauenerwerbstätigkeit haben kann, und generell natürlich in der öffentlichen Geld-, Haushalts- und Finanzpolitik.

Man wird wahrscheinlich nicht erwarten können, daß politische oder wissenschaftliche Instanzen voraussagen könnten, welche Entscheidungen auf all diesen Gebieten in den nächsten Jahrzehnten fallen werden. Man wird als Prognostiker aber auch nicht mit dem Hinweis auf die Grundzuständigkeit der Politik die Anwendung der Kunstlehre verweigern können. Man wird vielmehr Verfahren entwickeln, die für alternative und sodann nach gewissen Wahrscheinlichkeitsüberlegungen gefilterte politische Optionen Arbeitsmarkt-Szenarien erbringen, die in sich konsistent sind und spezielle Arbeitsmarktengpässe für verschiedene Gesellschaftsentwicklungen aufscheinen lassen. Die politischen Optionen betreffen beispielsweise folgende Entscheidungsräume:

Güterproduktion versus Blaupausenexport

Umweltschonung versus Produktionsmaximierung

Freizeitoptima versus Leistungsorientierung

Bildungsmaxima versus andere Zeitverwendungsökonomien

Kurzfrist- versus Langfristinvestitionen

Priorisierung der Preisstabilität versus Priorisierung der sozialen Stabilität

Quantitative versus qualitative Beschäftigungspolitik

Autonome versus gesellschaftlich kontrollierte oder gar gesteuerte Investitionsentwicklung

Weltwirtschaftliche Verzahnung versus „Protektion der EG“

Raschere Versorgung mit öffentlichen Gütern versus private Wohlstandssteigerung

Wirtschaftswachstum versus Arbeitsreduktion

Fortsetzung oder Reduktion des Einflusses und der Entwicklung multinationaler Konzerne

Je nach der Entwicklung in diesen politischen Alternativfragen ergeben sich unterschiedliche Konsequenzen für die Arbeitsmarktstrukturen der Zukunft. Aus den vielfältigen Kombinationen, die denkbar sind, ergeben sich aber nicht gleich wahrscheinliche Landschaften; herausgefiltert werden können in sich *unlogische* Kombinationen von Optionen, politisch *nicht durchsetzbare* Optionen, ökonomisch und fiskalisch *nicht darstellbare* Optionen. Entwicklungen, die an den *sozialen Besitzstand* röhren und deswegen nicht hingenommen werden würden, Optionen, die schwerwiegende *internationale Konflikte* auslösen könnten, Optionen, die den *technischen Fortschritt* abwürgen müßten oder solche, die *organisatorisch* nicht durchführbar werden. Nur solche Arbeitsmarkt-Landschaften, die alle diese Filter bestehen, sind „realistisch“. Mit ihnen hätte sich der Berufsprognostiker zu befassen.

Eine rein mechanistische Arbeitsmarktpfagnostik aber, die ohne politische Überlegungen und ohne Politik-Forschung auszukommen meint, hat ihre Grenzen schon gezeigt. Es kann — und dies wurde hier versucht — deutlich gemacht werden, daß sie keineswegs wertlos war oder ist, aber auch, daß aus ihr weder für die politische Planung noch für einzelne Gruppen oder Personen, die Entscheidungshilfen suchen, Patientantworten fließen. Auch auf diesem Gebiet ist mit Entscheidungsspielräumen und der Notwendigkeit, letzten Endes subjektive Entscheidungen zu fällen, zu leben. Orientierungshilfen tragen dazu bei, diese Entscheidungen überlegt, abgewogen und wohlinformiert zu treffen, sie nehmen die Subjektivität aber nicht fort; objektive Vorgaben über die Zukunft existieren nicht.

17. In äußerster Raffung lassen sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt diese Perspektiven aufzeigen:

- a) Die moderne Berufsprognose ist ganz wesentlich ein *kategoriales Problem*. Art und Tiefe der von ihr verlangten Nomenklaturen bestimmen ihre Funktionsfähigkeit. Dies zeigen übrigens auch die jüngsten Evaluierungsversuche.
- b) Sie ist sodann wesentlich ein *Entscheidungsproblem* nach spieltheoretischen Mustern. Die konstitutiven Merkmale einer Prognose sind nach Risikominimierungsansätzen zu bestimmen und nicht mehr nach formalmethodischen Möglichkeiten und/oder statistischen Situationen¹⁷.

¹⁷ Vgl. auch: Günter Menges, Wie gut sind Prognosen?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 3/1974, S. 242 ff.

- c) Sie ist ein *politisches Problem* in Abhängigkeit des jeweiligen Stellenwertes, den Aktion (Dezision) und Reaktion („Sachzwang“) im politischen Zeitgefühl innehaben.
- d) Sie ist ein *Sprachproblem*, und zwar ein sprachphilosophisches und sprachlogisches Problem, da die sprachlogische Struktur einer Zustandsdiagnose und einer Zustandsprognose identisch ist und die Wahl der jeweiligen Sprache (beispielsweise für Warnfunktionen) pragmatischen Erwägungen folgt¹⁸.
- e) Sie ist ein *informationstheoretisches Problem* insofern, als der Informationsgehalt (und insbesondere der Informationsgewinn oder -verlust) der Prognose gegenüber der Diagnose für konkrete Fälle bislang nicht definiert oder gar quantifiziert oder qualifiziert worden ist.
- f) Die Zumessung ihres relativen Stellenwerts im Zusammenhang eines weitergefaßten Systems von Orientierungsgrundlagen ist eine aktuelle Herausforderung für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften.

Anhang: Illustration zum Grundtrilemma der Prognostik

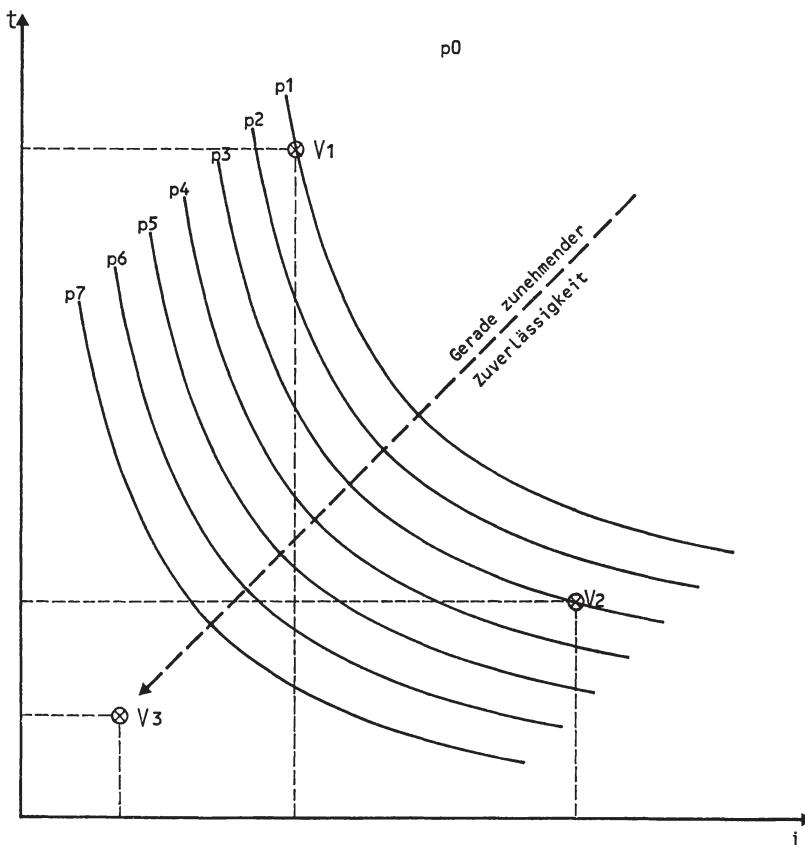
Der Ausgangspunkt der folgenden Überlegungen ist die bekannte Erkenntnis, daß alle Prognosen in einem dreidimensionalen Raum angesiedelt sind, dessen Koordinaten die Prognosefrist t , die Zahl der gelieferten Aussagen (Detaillierung bzw. Desaggregation) i und der Zuverlässigkeit der Prognose p sind.

Das übliche Verfahren des Ökonomen, sich dreidimensionale Beziehungen zweidimensional nomographisch zu verdeutlichen, ist die Isoquanten-Darstellung (vgl. S. 164).

Darin sind p_1 , p_2 usw. Kurven gleicher Zuverlässigkeit. Wenn t nach oben und i nach rechts anwachsen, so nimmt die Zuverlässigkeit p mit der Entfernung vom Ursprung ab.

Schon an diesem Bild läßt sich die Entscheidungssituation des Prognostikers leicht illustrieren. Vorausschau V1 bevorzugt die lange Frist bei mittlerem Aussagegehalt und niedriger Zuverlässigkeit. Voraussage V2 bevorzugt die kurze Frist bei hohem Aussagegehalt und mittlerer Zuverlässigkeit. Voraussage V3 erhält einen hohen Zuverlässigkeitsgrad bei extrem kurzer Frist und niedrigster Detaillierung.

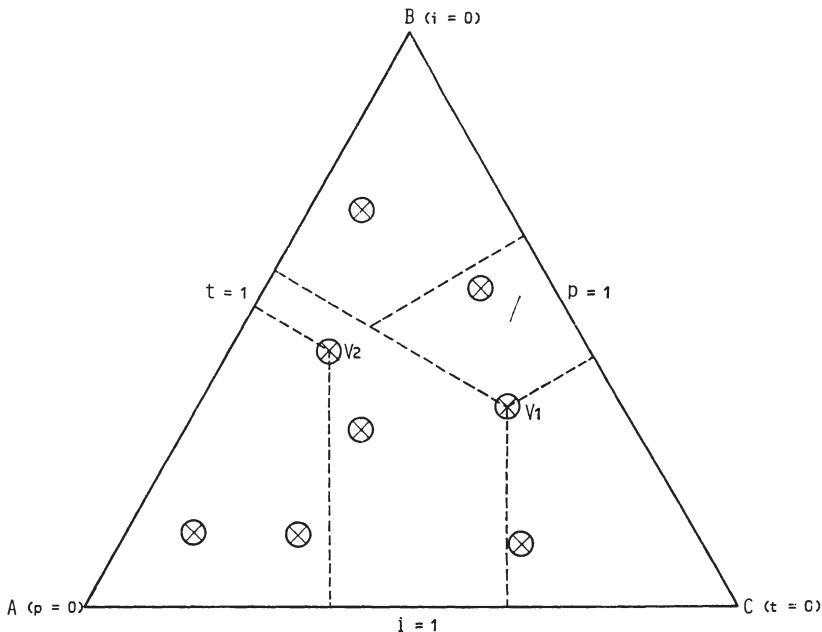
¹⁸ In Anlehnung an das Hempel-Oppenheim-Theorem der strukturellen Gleichheit von Erklärung und Prognose, vgl. Ulrich Schmidt, Zum Prognoseproblem in der Wirtschaftswissenschaft, Dagersheim 1971, insbes. S. 83 ff., oder Peter Urban, Zur wissenschaftstheoretischen Problematik zeitraumübergreifender Prognosen, Köln 1973, insbes. S. 20 ff.



Ein Darstellungssystem nach dem Muster des „baryzentrischen Dreiecks“¹⁹ ist der Isoquantenschar jedoch überlegen, weil die Relationen zwischen verschiedenen Prognoseentscheidungen geschlossener und damit systematischer dargestellt werden können.

Im gleichseitigen Dreieck mit der Höhe 1 seien die Kanten als Orientierungshorizonte für t , i und p verstanden. Jede denkbare Aussage über die Zukunft (Prognose, Projektion, Scenario, Prophetie) ist dann ein Punkt innerhalb des Dreiecks (und die Summe der Distanzen zu den drei Kanten ist für jeden Punkt gleich, nämlich = 1):

¹⁹ Die Anregung zur Benutzung dieser Darstellung verdanke ich Günter Menges. Vgl. auch G. Menges und E. Kofler, Prognosen bei partieller Information, Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 1980/1, S. 1 ff.



(Auch andere Dimensionierungen lassen sich vorstellen. Diese ist am einfachsten handhabbar. Um sie herzustellen, ist es erforderlich, das tatsächliche [umhüllende] Koordinatensystem zu transformieren, z. B. aus i von 0 bis ∞ auf i von 0 bis 1, ebenso bei t . Auf die Transformationsprobleme soll jedoch nicht eingegangen werden, da es sich hier nicht um ein Kalkül, auch kein geometrisches, sondern lediglich um eine Illustration handelt.)

Die Lage einer Vorausschau V innerhalb des Dreiecks $A B C$ wird bestimmt durch die Prognosefrist (das ist die Entfernung von der Kante t), den Detaillierungsgrad (das ist die Entfernung von der Kante i) und die Zuverlässigkeit (das ist die Entfernung von der Kante p).

Das sinnlich Nächstliegende wäre es, das System so zu beschreiben, daß mit der Entfernung einer V von einer Koordinate auch der betreffende Wert anwächst. V_1 hätte dann eine längere Prognosefrist zu überbrücken als V_2 .

Auf den zweiten Blick erkennt man, daß dieses Verfahren unpraktisch wäre. Bei weiterer Behandlung wird es anschaulicher, wenn das System umgekehrt beschrieben wird: Je näher eine V an einer Koordi-

nate, desto größer ist die Relevanz dieser Koordinate. V2 ist also eine längerfristige Prognose als V1. V1 ist eine Prognose höherer Zuverlässigkeit als V2. V1 ist detaillierter als V2.

Die Konkretisierung einer Prognoseidee ist die Spezifikation im Hinblick auf t , i und p und damit die Entscheidung über die Lage der Prognose im Dreieck $A B C$.

Diese Entscheidung kann z. B. nach dem Prinzip der Schadensminimierung in einer Entscheidungsmatrix fallen.

Wenn das Ungleichungszeichen $>$ eine Präferenzrelation symbolisiert, dann ist im obigen Beispiel V1 beschrieben durch

$$V1 = p > i > t$$

und V2 durch

$$V2 = t > p > i.$$

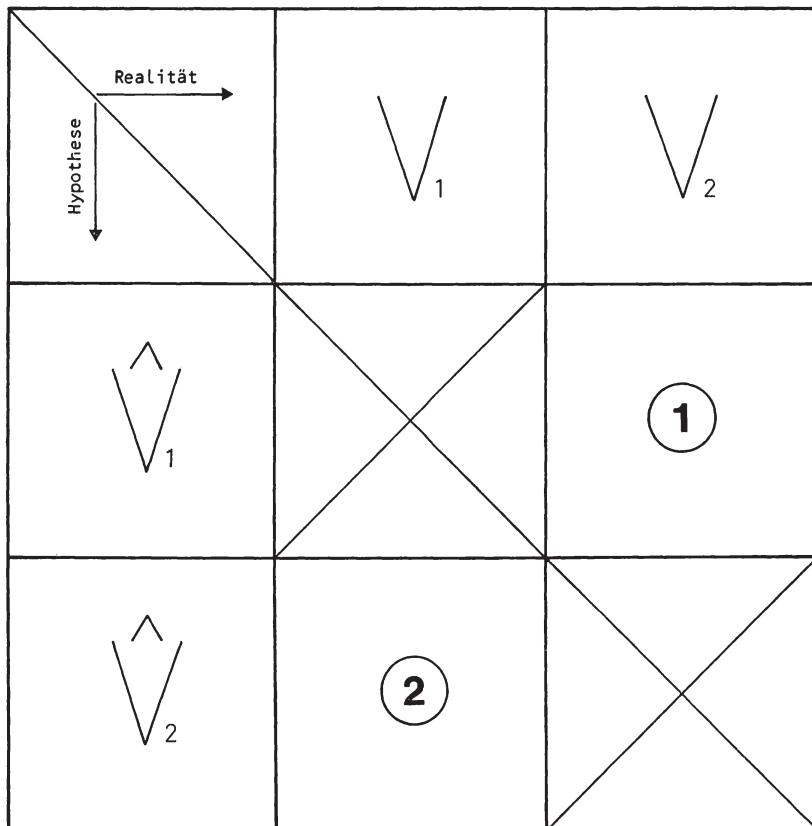
Es ist anhand der Entscheidungsmatrix zu prüfen, ob der Fall ① $= r(V2)-r(\hat{V}1)$ (Realitätsrisiko — hypothetisches Risiko) oder der Fall ② $= r(V1)-r(\hat{V}2)$ als riskanter eingeschätzt wird. Die weniger riskante Spezifikation ist dann zu wählen (vgl. S. 167).

① ist also der Fall, daß eine langfristige Prognose mittlerer Zuverlässigkeit mit niedrigem Detaillierungsgrad angestellt wird und sich später herausstellt, daß eine kurzfristige Prognose gleicher Zuverlässigkeit, aber mit viel höherem Detaillierungsgrad nötig gewesen wäre, um für die anstehenden Ziele eine brauchbare Orientierung zu liefern.
 ② ist der umgekehrte Fall. Gewählt wird die Prognose, für die die Auswirkungen (Kosten) der Fehlorientierung geringer eingeschätzt werden.

Derartige Entscheidungen hängen selbstverständlich von dem Ziel der Prognose ab. Es kann immer nur gefragt werden: Für welchen Zweck wäre die Fehlorientierung riskanter, wären die Auswirkungen unerwünschter (bzw. teuer)?

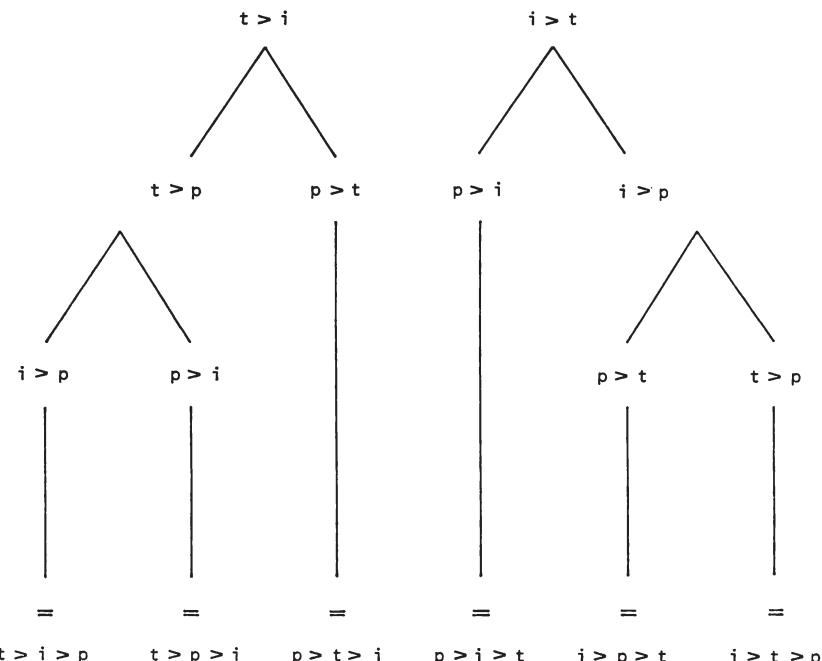
Da es sich um eine Relation zwischen drei Koordinaten handelt, gibt es sechs Fälle:

$$\begin{aligned} &i > t > p \\ &i > p > t \\ &t > i > p \\ &t > p > i \\ &p > t > i \\ &p > i > t \end{aligned}$$



Deshalb wird die Entscheidung zwischen zwei Prognosespezifikationen häufig besser zweistufig abgehandelt. Dies lässt sich als Relevanzbaum darstellen (vgl. S. 168).

Bei diesem Beispiel wird also zuerst zwischen der Relevanz der Frist im Verhältnis zur Relevanz der Detaillierung gefragt, und sodann nach dem Verhältnis zwischen der Relevanz des „Gewinners“ und der Relevanz der Zuverlässigkeit, und in einigen Fällen schließlich noch nach dem Verhältnis zwischen der Relevanz des „Verlierers“ und der Relevanz der Zuverlässigkeit. Selbstverständlich kann die Reihenfolge eine andere sein; die Reihenfolge der Präferenzbildung ist selbst wiederum eine (prognosepolitische) Entscheidung.



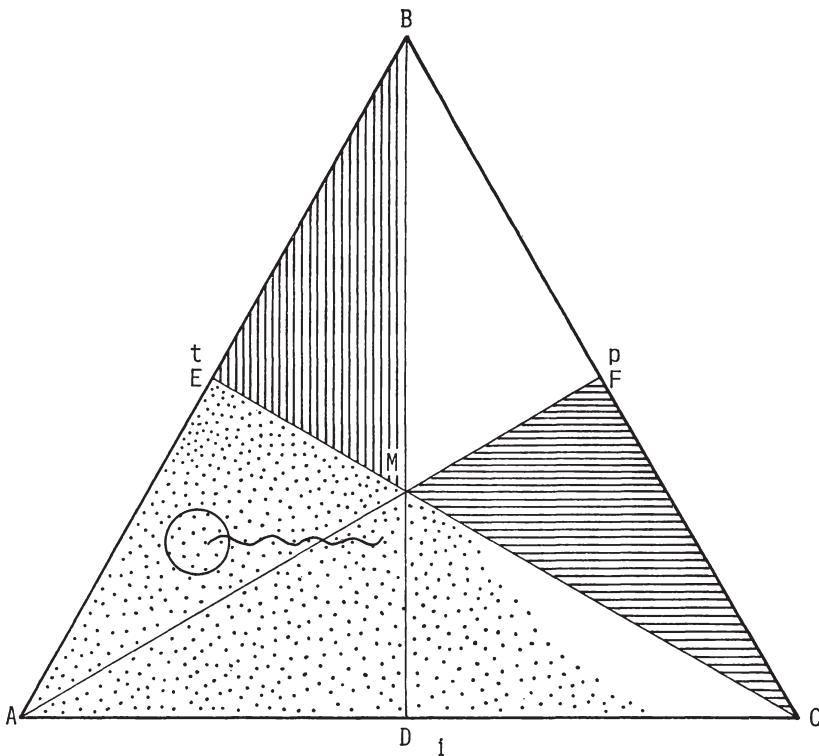
Die sechs möglichen Prognosespezifikationen lassen sich (vielleicht) nach Typen von Prognosezielen ordnen:

Alle Prognosen, bei denen t an letzter Stelle steht, sind Kurzfristprognosen. Die typische Konjunkturprognose (auch in der Arbeitsmarktforschung) dürfte dem Typ $p > i > t$ zuzuordnen sein.

Alle Vorausschauen, bei denen t in der Mitte steht, zählen nach dieser Logik zu den Mittelfristprojektionen. Strukturprojektionen über die mittlere Frist wird man dem Typ $i > t > p$ zurechnen, Globalprojektionen eher dem Typ $p > t > i$.

Bei Langfristprojektionen gilt die höchste Präferenz für t . Langfristprojektionen des strategischen Typs (übliche globale Angebots-Nachfrage-Projektionen mit strategischen Modellalternativen zur Beschreibung globaler Bilanzausgleichs-Möglichkeiten) werden die Spezifikation $t > p > i$ haben. Langfristige Strukturprojektionen (à la Battelle) gehören zum Typ $t > i > p$.

Diese Spezifikationstypen kann man als Sektoren innerhalb des baryzentrischen Dreiecks abgrenzen²⁰:



Alle Punkte, die näher an der Koordinate t als an der Koordinate i liegen, stellen Prognosen dar, für die die Länge der Frist bedeutsamer ist als der Detaillierungsgrad. Sie liegen sämtlich im Sektor $A B F$. Will man weiter eingrenzen, so wird man entscheiden, ob die Länge der Frist auch wichtiger ist als die Zuverlässigkeit (dann verbleibt der Sektor $A B M$) oder ob die Zuverlässigkeit wichtiger ist als Frist und Detaillierung (dann verbleibt der Sektor $F B M$).

Es ist leicht festzustellen, daß also der Sektor $A B M$ der Bereich der langfristigen Vorausschau ist, während der Sektor $C D M F$ der Bereich der kurzfristigen Vorausschau ist. Die übrigbleibenden Gebiete $A D M$ und $F B M$ stellen gemeinsam den Bereich der mittelfristigen Voraus-

²⁰ Auch diese Anregung verdanke ich Günter Menges.

schau dar. *C MF*, also der Sektor, in dem normalerweise Konjunkturprognosen und auch kurzfristige Arbeitsmarktprognosen angesiedelt sind, ist horizontal gestrichelt. *M EB*, das ist der Sektor herkömmlicher globaler Langfristprognosen, ist vertikal gestrichelt. Das Gebiet für Strukturprognosen wurde durch Punktierung angedeutet. In diesem Gebiet, und zwar recht nahe zur *t*-Achse, ist das zu suchen, was wir „Scenario“ nennen; denn darunter verstehen wir plausible Zustandsbeschreibungen für eine ziemlich weit vorausliegende Zukunft unter Einbeziehung einer nicht geringen Zahl von Variablen und mit recht unsicherer Eintreffenswahrscheinlichkeit. Wenn die Eintreffenswahrscheinlichkeit für alle alternativen Scenarien, die man konstituieren wird, etwa gleich groß sein soll, ist das „Scenarien-Gebiet“ recht eng. Wenn die verschiedenen Scenarien außerdem auf den gleichen Prognosetermin und die gleiche Aussagenvielfalt eingestellt werden, reduziert sich das „Gebiet“ auf einen Punkt. Wenn die Scenarien aber auch eine Entwicklungsbeschreibung enthalten sollen, befinden sie sich auf einer Linie etwa entsprechend der eingezeichneten Schlangenlinie.

Bis dahin sind alle Überlegungen nichts anderes als der Versuch einer Ordnung und Veranschaulichung von Trivialitäten. Die erforderlichen komplexeren Überlegungen sind dadurch natürlich nicht zu ersetzen oder zu vereinfachen, aber einzuleiten. Wenn beispielsweise das Entscheidungssystem noch zusätzliche Koordinaten einbeziehen muß, so müssen zur Veranschaulichung andere Verfahren gesucht werden. Zunächst ist aber die Erörterung darüber wichtig, auf welchen Punkt des baryzentrischen Dreiecks man zustreben will. Diese Erörterung muß die Hersteller und Adressaten der Prognose einbeziehen, und sie darf während der Weiterverarbeitung der fertigen Prognose nicht aus den Augen verloren werden. Interpretationsirrtümer können so vermieden werden.

Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen als Entlastung der Arbeitsmarktpolitik

Von *Wolfram Mieth*, Regensburg

1. Die Begründung der Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen

Seitdem man weiß, daß die Lohnstrukturen trotz häufigen und nicht koordinierten Tarifverhandlungen in den entwickelten Industriestaaten ziemlich starr sind, wird von verschiedenen Nationalökonomien gefordert, daß sie flexibel sein, sich dem Markt besser anpassen sollten. Oft steht die Überzeugung dahinter, daß man mehr dem Markt überlassen sollte und manches Problem so aus der Welt schaffen oder doch zumindest entschärfen würde. Aber Befürworter und Gegner flexiblerer Lohnstrukturen sind nicht identisch mit den Befürwortern und Gegnern der Marktwirtschaft. Der Kreis der Befürworter reicht von Giersch bis Barbara Wootton und der der Gegner von Thurow bis Hicks. Die sehr unterschiedlichen Positionen dürften eher davon herrühren, ob man in einem rein ökonomischen Modell argumentiert oder die soziologische Seite der Problematik kennt und mit berücksichtigt; und auch damit zusammenhängen, daß das, was man mit mehr Flexibilität der Lohnstrukturen meint, sehr verschieden sein kann.

Begründet wird die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen nicht nur oder nicht einmal vorwiegend mit arbeitsmarktpolitischen Überlegungen. Häufiger sind wachstums- oder strukturpolitische Überlegungen damit verknüpft worden. Aber auch dann sind es, wie gezeigt werden kann, im Kern arbeitsmarktpolitische Überlegungen gewesen. Tatsächlich läßt sich erst von daher die Forderung begründen.

Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen rückt ins Bewußtsein, daß Arbeitsmarktprobleme nicht nur Mengenprobleme sind, sondern auch eine Preisseite haben; daß die relativen Preise ein Zwischenziel der Arbeitsmarktpolitik sein könnten, über das das eigentliche Ziel erreicht wird; oder daß es auch hier wie oft bei wirtschaftspolitischen Problemen keine Trennung gibt nach solchen mikroökonomischer oder makroökonomischer Natur, sondern daß die Fragestellung richtiger so lautet: Wie weit können mikroökonomische Maßnahmen die makroökonomische Steuerung entlasten und umgekehrt. Leider ist die mög-

lichst vollständige Erfassung eines Problemzusammenhangs in der arbeitsmarktpolitischen Praxis und auch in der wissenschaftlichen Diskussion nicht immer erreicht worden. Die Preiskomponente wurde tatsächlich vielfach übersiehen.

In der Bundesrepublik Deutschland hat der Sachverständigenrat sich als Befürworter flexiblerer Lohnstrukturen hervorgetan, vor allem in seinen ersten Jahren, aber in kaum veränderter Argumentation wieder in seinem Jahresgutachten 1979/80¹. Dazu kommen in den letzten Jahren eine Reihe jüngerer Wissenschaftler, die zumeist eine regelgebundene Geldmengenpolitik befürworten und flexible Wechselkurse und den dabei notwendigen Strukturwandel betonen².

Flexiblere Lohnstrukturen wurden besonders vernehmlich gefordert in der Zeit besonders angespannter Arbeitsmärkte um die Mitte der sechziger Jahre und dann wieder in der Zeit zu großer Arbeitslosigkeit seit Mitte der siebziger Jahre: Beide Male war der Arbeitsmarkt von einem Gleichgewicht weit weg. Es ist auf den ersten Blick einleuchtend, daß gerade dann nach weiteren Anpassungsmechanismen gesucht wird. Bei einer näheren Prüfung der Argumentation fällt aber auf, daß der Sachverständigenrat in seinem ersten Jahresgutachten³ die Meinung vertreten hat, daß flexible Lohnstrukturen mehr bei Vollbeschäftigung wichtig seien als bei Arbeitslosigkeit („... der Mechanismus der Lohnrelation, auf den es bei Vollbeschäftigung auch mehr ankommt als bei Unterbeschäftigung“). Betrachten wir die damalige Begründung genauer.

Ausgangspunkt der Überlegung des Sachverständigenrats war damals⁴, daß Wachstum Strukturwandel verlangt, der sich u. a. in einer sich verändernden Verteilung der Arbeitskräfte auf die verschiedenen Industrien, Berufe und Regionen niederschlägt. Dieser Strukturwandel müßte innerhalb der einzelnen Industrien und zwischen den Industrien zunehmen, nachdem Vollbeschäftigung erreicht ist, wenn die Wachstumsrate nicht sinken soll; bei Vollbeschäftigung sei der Faktor Arbeit ein Engpaß; die expandierenden Branchen und Firmen seien darauf

¹ Jahresgutachten 1964/65, Ziffer 247—248, 251; Jahresgutachten 1965/66, Ziffer 237, 242—245; Jahresgutachten 1979/80, Ziffer 344.

² Siehe S. Nehring und R. Soltwedel: Probleme der Beschäftigungspolitik, Konjunkturpolitik Bd. 22 (1976), S. 222 f.; R. Soltwedel: Bestimmungsfaktoren der Frauenarbeitslosigkeit, in: Langfristige Perspektiven für den Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland, Beilhefte der Konjunkturpolitik, 25, Berlin 1978, S. 111 ff.; K. Breithaupt und R. Soltwedel: Nivellierungs- und Differenzierungstendenzen der inter- und intrasektoralen Lohnstruktur, Weltwirtschaft, 1980, S. 66 ff.; H. H. Glismann, E. J. Horn, S. Nehring, R. Vaubel: Weltwirtschaftslehre, dtv 4331. München 1980, S. 328.

³ 1964/65, Ziffer 251.

⁴ 1965/66, Ziffer 213—248.

angewiesen, daß genügend Arbeitskräfte anderswo freigesetzt werden; die Freisetzungsraten bestimme ihre Wachstumsrate, sie bestimme damit auch das Tempo des Produktivitätsfortschritts in der Volkswirtschaft und damit die Wachstumsrate des Sozialprodukts. Diese Freisetzungsraten, hoffte der Sachverständigenrat, könnte durch flexiblere Lohnstrukturen erhöht werden.

Die Art und Weise, wie hier das Tempo des Strukturwandels und die Wachstumsrate mit der Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen verknüpft wurde, stellte die herkömmliche Argumentation auf den Kopf. Die Vorteile des allgemein gültigen Tariflohnes oder auch des gesetzlichen Mindestlohnes oder gewerkschaftlich erzwungener Lohn erhöhungen ohne Zugeständnisse an einzelne schwächere Firmen wurden ja gerade darin gesehen, daß dadurch die Betriebe oder Branchen, die nicht in der Lage sind, den Lohn zu zahlen, schneller aus dem Wirtschaftsleben ausscheiden und damit Platz für die produktiveren Produktionen machen⁵. Tatsächlich griff der Sachverständigenrat damals zur Stützung seiner These auf ein zusätzliches arbeitsmarktpolitisches Argument zurück⁶. Er wies auf den Vorteil hin, der mit freiwilliger Mobilität verbunden ist. Der freiwillige Stellungswechsel liefe in die Richtung der besser bezahlten Arbeitsplätze, der Statusverbesserung und würde vorwiegend von den jüngeren und beweglicheren Arbeitskräften vollzogen. Der durch Entlassungen erzwungene Stellungswechsel unterliege dagegen, sofern nicht ein Betrieb ganz schließt, einer negativen Selektivität durch den Arbeitgeber: Schlechter qualifizierte, ältere und unbeweglichere Arbeitskräfte würden entlassen, also Kräfte, die schwerer wieder einen Arbeitsplatz finden. Wegen der erschweren Reallokationsvorgänge würde die Gesamtzahl der Beschäftigten in der Volkswirtschaft sinken, die Grenze bei den Arbeitskräften würde für die Volkswirtschaft eher erreicht, bei gleichzeitig größerer Restarbeitslosigkeit.

Ob die auf Arbeitsmarktvorgänge rekurrierende Beweisführung für den Nachweis ausreicht, daß flexiblere Lohnstrukturen bei Vollbeschäftigung zu höherem Wachstum führen, ist strittig (es würde von dem Grad der Lohnelastizität, der Mobilität und der Größe der Lohndifferenzen abhängen), sei aber hier nicht weiter untersucht. Interessant ist an der ganzen Überlegung, daß die Entstehung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt mit berücksichtigt wird, ja den theoretischen Kern der Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen ausmacht. Man hatte

⁵ Die berühmteste Formulierung dieses Zusammenhangs in einem Gutachten des schwedischen Gewerkschaftsinstituts des Jahres 1961; siehe T. L. Johnston (Ed.): *Economic Expansion and Structural Change*, London 1963, S. 152 f.; so aber schon, mit sorgfältiger Differenzierung der Fälle, A. C. Pigou: *The Economics of Welfare*, 4th ed., London 1932, S. 549–71 und 593–641.

⁶ 1964/65, Ziffer 251.

damals gehofft, mit Hilfe flexiblerer Lohnstrukturen den Zielkonflikt zwischen Strukturwandel und struktureller Arbeitslosigkeit wenigstens abzumildern. Einen langsameren Strukturwandel anzustreben, was ebensogut das Anwachsen der Problemgruppen am Arbeitsmarkt hätte vermeiden können, war dem optimistischen Denken der sechziger Jahre noch fremd.

Die in den letzten Jahren in der Bundesrepublik lautgewordenen Forderungen nach flexibleren Lohnstrukturen⁷ können sich auf die damaligen Überlegungen nicht mehr stützen. Inzwischen leben wir in einer Welt mit hohen und langfristig eher noch steigenden Arbeitslosenquoten. Es geht also nicht um ein Hinausschieben von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt. Vielmehr scheint man jetzt von der größeren Flexibilität der Lohnstrukturen zu erwarten, daß es dadurch Problemgruppen, die bereits arbeitslos sind, leichter fällt, wieder Arbeitsplätze zu finden, bzw. Problemregionen eher gelingt, ihre Arbeitslosenquoten zu senken. Die neueren deutschen Beiträge zu dem Thema sind aber, soweit ich sie kenne, allesamt sehr knapp, oberflächlich und wenig begründet — im Gegensatz zu der Diskussion der sechziger Jahre; eine schlüssige theoretische Beweisführung läßt sich nicht erkennen. Mehr Flexibilität wird gefordert für die branchenmäßige und die interregionale Lohnstruktur, die Lohnstruktur nach Qualifikationsunterschieden und nach Geschlecht. Teilweise wird einfach aus der Tatsache, daß Ungelernte oder Frauen einen relativ hohen Anteil an den Arbeitslosen ausmachen, auf eine Überbezahlung dieser Gruppen geschlossen, oder es wird immer noch mit den Vorteilen des freiwilligen Stellungswechsels argumentiert, ohne zu sehen, daß dazu freie und attraktive Arbeitsplätze anderswo dasein müssen, die es heute eben nicht oder nicht ausreichend mehr gibt. Der Sachverständigenrat hatte demgegenüber in seinem ersten Gutachten⁸ diese Vorbedingung hervorgehoben und sprach in diesem Zusammenhang von dem „Produktivitätsvorteil der leichten Übernachfrage“. Es lohnt sich also nicht, sich mit den neueren Beiträgen im einzelnen auseinanderzusetzen. Ich will vielmehr die Frage nach Sinn und Zweckmäßigkeit flexiblerer Lohnstrukturen grundlegend stellen und dabei die heutige Arbeitsmarktlage, wo es angebracht ist, mit berücksichtigen.

2. Starre Lohnstrukturen und das Unternehmensinteresse

Die Vorstellung, daß starre Lohnstrukturen den marktgerechten zuwiderlaufen, verbindet sich in der Regel mit der weiteren, daß im freien Spiel der Kräfte sich marktgerechte, Angebot und Nachfrage auf den

⁷ Siehe Anm. 2.

⁸ 1964/65, Ziffer 251.

verschiedenen Teilmärkten ausgleichende Lohndifferenzen ergeben würden. Tatsächlich sind die starren Lohnstrukturen zu einem erheblichen Teil eine Folge davon, daß sie für das einzelne Unternehmen die gewinnoptimalen Strukturen darstellen. Der Zusammenhang ist folgender⁹: Die Zufriedenheit des einzelnen Arbeitnehmers hängt weniger von der absoluten Höhe seines Einkommens ab, vielmehr von seiner relativen Lohnposition im Vergleich zu anderen im Betrieb und außerhalb; das gilt ebenso für die Lohnerhöhungsraten (Interdependenz der Präferenzen). Fühlt er sich benachteiligt, reagiert er mit Verärgerung, Arbeitsunlust, Krankheit oder, schlimmer noch, mit mutwilligem schadenstiftenden Verhalten. Seine Arbeitsleistung ist eben nicht zugleich mit der Zahl seiner Arbeitsstunden festgelegt, sie bleibt eine Variable, die er weitgehend selbst in der Hand hat. Die Kosten und Schwierigkeiten der Kontrolle der Arbeitsleistung sind nämlich groß, so daß die Unternehmensleitung im eigenen Gewinninteresse es vorzieht, die innerbetriebliche Lohnstruktur so einzurichten, daß sie von einem möglichst großen Teil der Arbeitnehmer als gerecht angesehen, akzeptiert wird. Anpassungen einzelner Lohnsätze nach unten oder oben, je nach örtlicher Marktlage, würden innerhalb eines Betriebes Unruhe schaffen und Zusammenarbeit und Arbeitsleistung beeinträchtigen.

Thurow schreibt¹⁰: „Total productivity paying ‚fair‘ differentials is higher than total productivity paying supply and demand differentials since workers can alter the level of productivity depending on their satisfaction or dissatisfaction with pay scales. The net result is a structure of rigid relative wages that do not fall when unemployment emerges.“ Dies sei so, weil „wages are set in a social process that is far removed from simple supply and demand curves in a modern industrial economy“. Deswegen gelte bereits auf der Unternehmensebene, „the gains from rigid wages are greater than the gains from flexible wages“.

Auf den Fehler einer nur ökonomischen verengten Perspektive bei der Betrachtung der Lohnstruktur als wirtschaftspolitische Variable hat Hicks schon im Jahre 1956 sehr nachdrücklich hingewiesen: „Just because it is so involved in linkages and strains of a social, rather than economic, character, the wage structure does not take kindly to the impact of economic forces, nor is it easy to make it a mere vehicle of economic policies. It does show stability in certain conditions, . . . In so doing, it may come to diverge quite a long way from the economist’s ‚optimum‘ — the wage structure which would yield maximum efficiency

⁹ Eine ausführlichere Darstellung in meinem Buch: Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur, Göttingen 1967, S. 128 ff. Damit völlig übereinstimmend die Ausführungen bei L. C. Thurow: The Zero-Sum Society, New York 1980, S. 56 ff.

¹⁰ Ebenda, S. 58 f.

if there was no question of acceptability, if any wage structure was as acceptable as any other. But this is one of the many matters on which the economist should do his optimising very gingerly; an economically inferior system which is acceptable may be more efficient, even economically, than one which is better tailored but which sets up social stresses that themselves affect production¹¹.“

An der Bildung und Festigung von Lohnstrukturen wird offenbar, daß trotz den zweihundert Jahren freier Arbeitsmärkte der faire, als gerecht empfundene Lohnsatz keineswegs dem Marktlohn gewichen ist, sondern wesentlich die tatsächlichen Löhne mitbestimmt. Der Arbeiter hat stets darauf bestanden, an seinem jeweiligen Arbeitsplatz gerecht bezahlt zu werden, und es abgelehnt, die Gerechtigkeit seiner Bezahlung als eine Funktion der eigenen Bereitschaft zum Arbeitsplatzwechsel anzusehen. Und wenig abgeschwächt gilt das auch für den Angestellten.

Hier wird also ein Nachteil der flexiblen Lohnstruktur sichtbar, der häufige Veränderungen der Lohnrelationen praktisch ausschließt und damit die Fragwürdigkeit der Vorstellungen von Giersch enthüllt, der gerade die kurz- und mittelfristigen vorübergehenden Veränderungen der Lohnrelationen empfiehlt, um kurz- oder mittelfristige Marktverschiebungen im Arbeitsmarkt aufzufangen, bis die durch Strukturwandel ausgelöste „Re-Allokation“ bewirkt ist¹².

¹¹ J. R. Hicks: The Instability of Wages, *Three Banks Review*, Nr. 31, Sept. 1956, S. 11.

Die jüngste Entwicklung der mikroökonomischen Lohntheorie zu einer umfassenderen Kontrakttheorie hat den Gedanken geboren, den Wochen- oder Monatslohn als eine Art vom kurzfristigen Marktrisiko losgelöster Abschlagszahlungen von einer im Arbeitsvertrag implizit ausgehandelten Einkommenssumme anzusehen, wofür der Arbeitgeber seinerseits den guten Willen des Arbeitnehmers, die anfallende Arbeit zu leisten, also ungleichmäßig intensiv zu arbeiten, erhält. An dieser neuen Lohntheorie ist vieles noch nicht ausdiskutiert. Bemerkenswert ist daran, daß hier die langfristige Betrachtungsweise als die richtigere angenommen wird, weil eine Kontrolle der Arbeitsintensität zu teuer oder gar nicht möglich sei. Die Interdependenz der Lohnraten kann mit dieser Theorie erklärt werden, wenn man jene dem Kontrakt zugrundeliegende Einkommenssumme als etwas betrachtet, das dem Standard der Fairness entsprechend bei neuen Situationen anzupassen ist. Siehe R. E. Hall: Employment Fluctuations and Wage Rigidity, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1980, S. 100 ff.; H. Albeck: Einige Entwicklungslinien der neueren lohntheoretischen Diskussion, in: Ph. Herder-Dorneich (Hrsg.): Die Sicherung des Arbeitsplatzes. Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F. 104. Berlin 1979, S. 26 ff.; H. J. Ramser: Die Kontrakttheorie als Beitrag zu einer ökonomischen Theorie des Arbeitsmarktes, *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 134 (1978), S. 629 ff. und 638 ff.; H. Gerfin: Einige neuere Entwicklungen und Perspektiven der Arbeitsmarkttheorie, ebenda, S. 435 ff.

¹² H. Giersch: Probleme stabilisierungskonformer Lohnpolitik, *Kyklos*, Bd. 20 (1967), S. 162 f.

3. Der Grad der Verfestigung verschiedener Dimensionen der Lohnstruktur

Mit der obigen allgemeinen Aussage wird die grundlegende Problematik erfaßt. Die Lohnstruktur hat nun aber viele Dimensionen. Gelten die obigen Schlußfolgerungen für alle Arten von Lohndifferenzen gleichermaßen oder gibt es plausible Abstufungen in der Festigkeit der Strukturen? Die Antwort darauf ist außerordentlich schwierig, weil wir zu wenig darüber wissen und weil bei dieser Fragestellung nach der Perzeption und Reaktion, die so sehr vom gesellschaftlichen und kulturellen Milieu abhängig sind, keineswegs ausgeschlossen werden kann, daß gesicherte empirische Erkenntnisse aus einem Land für ein anderes Land nicht typisch sind. Die folgenden Überlegungen können daher nur ein erster Versuch sein, die allgemeine Aussage zu differenzieren.

Wie groß ist die Reichweite jenes Empfindlichkeitsbereichs beim Lohnsatz, der sich durch Vergleich mit anderen Löhnen bildet? Das vergleichsempfindliche Umfeld scheint räumlich und schichtenspezifisch begrenzt zu sein. Die Rolle der räumlichen Distanz leuchtet sofort ein, da der persönliche Kontakt die Vergleichbarkeit wesentlich verbessert: so verlangt der Umgang mit der Lohnstruktur der in einem Raum (oder in einer Abteilung oder einem Gebäude) arbeitenden Personen von den Verantwortlichen sehr viel Fingerspitzengefühl; dasselbe läßt sich aber etwas abgeschwächt auch noch für die Lohnstruktur eines Unternehmens mit vielen Betriebsstätten feststellen, wenigstens soweit diese im gleichen Land liegen; denn die Kontaktintensität ist unternehmensintern eben höher. Die schichtenspezifische Begrenzung des Lohnvergleichs überrascht auf den ersten Blick. Sie dürfte ebenfalls mit den Grenzen der Informations- und der Vorstellungsmöglichkeiten zusammenhängen. Ein Arbeiter vergleicht sein Einkommen mit anderen in der gleichen und den angrenzenden Qualifikationsstufen besonders genau, aber, wie Daniels¹³ für England festgestellt hat, nicht mit dem Einkommen der Geschäftsleitung (und entsprechend nicht mit dem von Ärzten, Hochschullehrern oder leitenden Beamten).

Die Abnahme der Intensität des Lohnvergleichs nach außen und die ihm gezogenen Grenzen lassen vermuten, daß die verschiedenen Dimensionen der Lohnstruktur unterschiedlich von jenen institutionellen Verfestigungen betroffen sind: weniger die branchenmäßige und die zwischenräumliche Lohnstruktur als die qualifikationsbedingte; besonders empfindlich dürfte diese Lohnstruktur gerade im untersten Teil der Qualifikationen sein, vom Ungelernten bis etwas über den Facharbeiter

¹³ W. W. Daniels: Wage Determination in Industry. PEP Serie Nr. 563. London 1976, S. 19 ff.

hinaus. Die geringe Streikfähigkeit der deutschen Wirtschaft deutet darauf hin, daß in diesem Bereich die jetzigen Lohnrelationen im großen und ganzen akzeptiert werden. Es wäre dann gefährlich, wenn aus der Tatsache, daß Ungelernte einen verhältnismäßig großen Anteil an den Arbeitslosen ausmachen, während bei Facharbeitern über einen großen Mangel geklagt wird, gefolgert wird, daß hier die Lohnrelationen falsch sind. Findet man nicht bei den un- und angelernten Tätigkeiten relativ häufig Arbeitsplätze mit Schichtarbeit oder Erschwernissen anderer Art? Ist nicht die sog. leichte Frauenarbeit tatsächlich oft nervlich oder psychisch besonders ermüdend¹⁴? Der Lohnabstand ist also, wenn man die mit dem Arbeitsplatz verbundenen Nebenbedingungen miteinbezieht, gar nicht so gering.

Die relativ große Zahl der Ungelernten unter den Arbeitslosen hat viele Ursachen. Wenn die Konjunktur zurückgeht, werden vorwiegend Ungelernte entlassen, während man den Facharbeiterstamm zu behalten sucht, was leichtgemacht wird, weil die Produktionsabteilungen vor allem die Ungelernten-Kategorie von Arbeitskräften beschäftigen und weil Facharbeiter vorübergehend auch solche Arbeiten mit übernehmen können. In Zeiten schlechter Konjunktur ist das Verhältnis von Facharbeitern zu Ungelernten unter den Arbeitslosen also überhaupt kein Indikator für eine falsche Lohnrelation, sondern spiegelt die allgemeine Konjunkturlage wider. Die Lohnrelation so zu gestalten, daß statt dessen mehr Fachkräfte freigesetzt werden, wäre volkswirtschaftlich kein Gewinn.

Ferner gibt es unter den Beschäftigten im Bereich der un- und angelernten Tätigkeiten viele mit einer abgeschlossenen Facharbeiterausbildung; ein Facharbeiter kann auch Arbeit geringerer Qualifikation übernehmen, für ihn stehen beide Arbeitsmärkte offen, während der Ungelernte in der Regel nicht mit dem Facharbeiter um die Facharbeitsplätze konkurriert¹⁵. Es gibt viele Gründe für einen solchen Abstieg in der Qualifikation: die falsche, am Arbeitsmarkt durch ein Überangebot gekennzeichnete Berufsausbildung; das Unglück, in einer Zeit schlechter Konjunktur seine Berufsausbildung zu beenden und notgedrungen zunächst in gering qualifizierte Tätigkeiten auszuweichen, um dann erfahren zu müssen, daß es schwer ist, später in dem gelernten Beruf Fuß zu

¹⁴ In den Fabriken läßt sich nicht selten daran, ob überwiegend Frauen oder Männer eingesetzt sind, erkennen, ob es schlechte oder gute Arbeitsplätze sind (P. C. Sexton: A Feminist Union Perspective, in: B. J. Widick (Ed.): Autowork and its Discontents, Baltimore, Maryland u. a. 1976, S. 19 f.).

¹⁵ Allerdings sind auch auf Arbeitsplätzen für Qualifizierte zahlreiche Arbeitskräfte beschäftigt, die formal keine abgeschlossene Berufsausbildung haben, sondern sich erst im Erwerbsleben die Fachkenntnisse erworben haben, in der Regel durch die Ausbildungshilfen des Betriebes. Trotzdem bleibt zwischen beiden Fällen ein fundamentaler Unterschied bestehen.

fassen, wenn jüngere mit eben abgeschlossener Berufsausbildung die Konkurrenten sind; die Alternative zwischen Wohnortwechsel und Berufswechsel; oder auch einfach die besseren Verdienstmöglichkeiten bei Leistungslohn. Es ist auch nicht ausgeschlossen, daß bei konjunkturbedingten Entlassungen eine gewisse Selektion unter den Ungelernten zugunsten derjenigen mit einer abgeschlossenen Facharbeiterausbildung erfolgt; mag sie berufsspezifisch für den Arbeitsplatz irrelevant sein, so ist sie es doch nicht nach anderen Gesichtspunkten der Person¹⁶. Alle diese Einflüsse auf die Qualifikationsstruktur der Arbeitslosen dürften durch eine andere Lohnrelation etwas abgeschwächt, doch im wesentlichen nicht unterbunden werden können.

Allerdings stecken nun auch säkulare Tendenzen hinter dem Übergewicht der Ungelernten unter den Arbeitslosen: die große Zunahme der Erwerbstätigkeit unter den verheirateten Frauen, die eben leider oft noch keine Berufsausbildung haben¹⁷, und die große Zahl von Ausländern, darunter auch Asylanten oder illegale Einwanderer als Anbieter auf dem Arbeitsmarkt, die meist ganz ohne oder ohne eine für unsere Verhältnisse passende Berufsausbildung sind. Hier handelt es sich zwar auch — hoffentlich — um vorübergehende Erscheinungen, allerdings um solche längerfristiger Natur. Verlangt das eine lohnstrukturelle Anpassung? Der Arbeitsmarkt für ungelernte Arbeitskräfte könnte durch eine größere Lohndifferenz zu den Gelernten mehr ins Gleichgewicht kommen, wenn dadurch die Nachfrage nach ungelernten Arbeitskräften zunimmt oder wenn auf diese Weise die Bereitschaft zur Berufsausbildung unter den ungelernten Arbeitskräften gefördert wird.

Eine mehr als geringfügige Substitution zwischen gelernten und ungelernten Arbeitskräften aufgrund veränderter Lohnrelationen ist weder in der Industrie noch in den wichtigsten Sektoren der Dienstleistungen (Öffentlicher Dienst, Transportwesen, Banken) zu erwarten, selbst wenn die Lohndifferenz sich nennenswert ändern würde. Sie ist bei dem heutigen technischen Stand unserer Volkswirtschaft eben nicht mehr möglich. Sie würde vermutlich auch in den Kernsektoren der Volkswirtschaft die strukturelle Entwicklung langfristig in eine Sackgasse führen¹⁸. Eher

¹⁶ Die amtliche Arbeitslosenstatistik klassifiziert nach dem letzten Arbeitsplatz; sie zählt einen Facharbeiter, der unterwertig beschäftigt war, als Ungelernten; siehe Runderlaß Nr. 276 (1977) der Bundesanstalt für Arbeit (nicht veröffentlicht).

¹⁷ Dieser Einfluß wird dadurch etwas abgeschwächt, daß das berufliche Qualifikationsniveau der Frau die Erwerbstätigkeit der verheirateten Frau mitbestimmt und daher die Erwerbstätigkeit unter den ungelernten verheirateten Frauen weniger stark gestiegen ist. Siehe Bundesanstalt für Arbeit: Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 226.

¹⁸ Siehe die Lehre vom Produktzyklus in der Theorie des internationalen Handels oder der regionalen Entwicklung.

würde durch ein Zurückbleiben der Lohnsätze für ungelernte Arbeit ein Randbereich neuer Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich entstehen, etwa bei häuslichen Diensten, in sozialen Organisationen oder im Einzelhandel, wie das z. B. im Zusammenhang mit dem Zurückbleiben des Mindestlohnes gegenüber der allgemeinen Lohnentwicklung für die USA beobachtet worden ist¹⁹. Es handelt sich um Arbeitsverhältnisse, die wenig Stabilität aufweisen, für das Alter keine ausreichende Vorsorge ermöglichen, oft auch Teilzeitarbeit darstellen, Arbeitsverhältnisse, die die Sozialpolitiker einst abzuschaffen bemüht waren. Auf die Erhöhung der Nachfrage nach ungelernter Arbeit kann und sollte man also nicht die Hoffnung setzen.

Könnte sich durch eine größere Lohndifferenz das Angebot an ungelehrter Arbeit verringern? Vielleicht, daß es einige dann vorziehen, nicht erwerbstätig zu sein. Das wäre volkswirtschaftlich kein Gewinn. Es käme darauf an, daß die Bereitschaft, eine Berufsausbildung zu erwerben, zunimmt. Auch hier führt die Fixierung auf die Lohnrelation dazu, daß andere wichtigere Einflüsse übersehen werden. Die Motivation zur Berufsausbildung müßte vor allem bei den Jugendlichen gestärkt werden; der älteren verheirateten Frau ohne Berufsausbildung, die wieder arbeiten möchte, oder dem schon erwerbstätig gewesenen Ausländer ohne Ausbildung, der jetzt arbeitslos ist, wäre geholfen, wenn weniger junge Menschen ohne abgeschlossene Berufsausbildung Arbeit suchen würden. Hier wäre doch zu fragen, ob nicht andere Ursachen an der fehlenden Bereitschaft mancher Jugendlicher, eine Berufsausbildung aufzunehmen, Schuld sind. Schrecken nicht heute die in vielen Berufen in Niveau und Theoretisierung des Stoffes überzogenen Ausbildungsanforderungen manche Jugendliche, die gut geeignet wären, einen gerlernten Beruf auszufüllen, davon ab? Weiterhin: Hat nicht die zehnjährige allgemeine Schulpflicht, gedacht, die Klassenunterschiede abzubauen, für den unteren Rand der Begabungen das Gegenteil bewirkt? Ein junger Mensch, der nach acht Jahren schulischer Frustration noch mit dem Gefühl der Befreiung in die praktische Lehre eingetreten ist, schafft es nach zehn Jahren Versagen und Mißerfolg psychisch weniger leicht. Auch das Problem unserer Ausländerjugend muß unter diesem Gesichtswinkel gesehen werden.

Ausbildungsanforderungen der Berufe dürfen nicht partiell festgelegt werden; eine Berufsausbildungspolitik muß ein Gleichgewicht zwischen drei Strukturen herstellen: den nachgefragten Qualifikationsniveaus (vielleicht eine auf lange Sicht durch Strukturpolitik beeinflußbare Variable), den vorhandenen Begabungs-, Fähigkeits- und Motivations-

¹⁹ Siehe J. G. Scoville: *The Job Content of the US Economy 1940—1970*, New York 1969.

strukturen der betreffenden Bevölkerung (eine, auch da, wo gesellschaftlich bedingt, zunächst stringente Nebenbedingung) und den Ausbildungsanforderungen für die qualifizierenden Berufsabschlüsse (die arbeitsmarktpolitische Instrumentenvariable); sonst wird ein Teil der Bevölkerung durch die institutionellen Regelungen zum Problemfall, zum Ver-
sager gemacht²⁰.

Man kann natürlich Fehler der Bildungspolitik durch Variation der Lohnstruktur nachträglich am Arbeitsmarkt etwas ausgleichen; doch es würde die Widerstände der Betroffenen mobilisieren, die eine Änderung der Lohnstruktur als ungerecht empfinden. Die Gefahr dieses verkürzten ökonomischen Denkansatzes liegt darin, daß man leicht vergißt, die Auswirkungen der Berufsausbildungspolitik auf den Arbeitsmarkt genau zu untersuchen und andere, direktere Möglichkeiten der Abhilfe zu erkunden; denn Lohnrelationen bedeuten Einkommensrelationen und damit Statusrelationen, sind daher von großer Bedeutung für die Integration einer Gesellschaft und sollten nicht leichtfertig zu einer Instrumentenvariablen für andere Ziele gemacht werden.

Auch für die interindustrielle (branchenmäßige) Lohnstruktur wird ein Zuwenig an Flexibilität behauptet²¹. Hier sind zwei Überlegungen angebracht. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß die Tarifabschlüsse in verschiedenen Branchen ebenfalls in einem engen Zusammenhang stehen, der institutionell, politisch bedingt ist; die Führungsgremien in demokratisch organisierten Gewerkschaften müssen sich vor ihren Mitgliedern verantworten; um ihre Wiederwahl zu sichern, werden sie alles daran setzen zu vermeiden, daß ihre Lohnabschlüsse von denen anderer Gewerkschaften nach unten abweichen²². Daher gibt es Lohnführer und weitgehend Gleichschritt der Lohnerhöhungsraten, durch die kurzen Laufzeiten der Tarifverträge unterstützt. So ist die Entwicklung der Löhne in den verschiedenen Industriezweigen und darüber hinaus ebenfalls durch einen Mechanismus koordiniert und die bestehende Lohnstruktur verfestigt und nur mit sozialen Kosten gewaltsam veränderbar.

Zum anderen ist zu bedenken, daß die statistisch erfaßte interindustrielle Lohnstruktur ein höchst komplexes Gebilde darstellt und nicht allein von den Tarifabschlüssen beeinflußt wird. Steigen die Durch-

²⁰ D. Mertens hat mich darauf aufmerksam gemacht, daß statt einer Anpassung der Ausbildungsanforderungen auch die Ausbildungszeiten und die Meister-Lehrlings-Relation je nach Begabung und Vorbildung variiert werden können und daß das von einzelnen deutschen Firmen mit großem Erfolg getan wird.

²¹ Z. B. von Breithaupt und Soltwedel, S. 66 ff.

²² Dasselbe gilt für die Verhandlungsführer auf der Gegenseite der Arbeitgeber; eine ausführliche Darstellung dieser Mechanismen in meinem Buch: Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur, S. 156 ff.

schnittsverdienste der Beschäftigten oder einer Gruppe davon, etwa der Arbeiter in einem Industriezweig schneller als in anderen, so kann das auch durch Überstunden, durch eine Veränderung der Qualifikationsstruktur der Beschäftigten oder durch eine veränderte regionale oder Stadt-Land-Verteilung der Arbeitsstätten bedingt sein. Es ist mir daher bis heute nicht so recht gelungen herauszufinden, was man aus empirischen Untersuchungen der Entwicklung der interindustriellen Lohnstruktur außer den nackten empirischen Befunden herauslesen kann. Außerdem ist heute die Mehrzahl der Berufe (Qualifikationen) nicht auf spezifische Industrien zugeschnitten, die Mobilität zwischen den Industrien unterliegt daher eigentlich nicht besonderen Hemmnissen, solange nicht regionale Mobilität damit verbunden sein muß.

Ist die interregionale (zwischenräumliche) Lohnstruktur zu inflexibel? Auch in diese lohnstrukturelle Dimension wirkt der oben beschriebene politisch-institutionelle Transmissionsmechanismus der Tarifverhandlungsrunden und gleicht die Lohnerhöhungsraten einander an. Der räumliche Geltungsbereich der Tarifverträge umfaßt nicht selten die ganze Volkswirtschaft.

In der Bundesrepublik Deutschland wie in manchen anderen Ländern wird die interregionale Lohnstruktur von den einheitlichen Tarifregelungen²³ im gesamten öffentlichen Dienst mitbeeinflußt und ist daher wahrscheinlich noch weiter nivelliert worden. Die Abschaffung der Ortsklassen hat im öffentlichen Dienst sogar mancherorts ein erhebliches Reallohngefälle von der peripheren Region zur Großstadt entstehen lassen²⁴. Das sind Fehlentwicklungen, die durch mehr regionale Flexibilität der Lohnstruktur beseitigt werden könnten. Im allgemeinen wird man aber im regionalen Bereich das Paradox konstatieren müssen, daß die interregionale Lohnstruktur zwar wohl am ehesten flexibler gestaltet werden könnte, jedenfalls die Verfestigungen durch Lohnvergleich hier weniger stark wirksam sind, daß aber mehr Flexibilität in diesem Bereich nichts nützen würde. Sie würde eher zur Entstehung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt beitragen als zu ihrer Beseitigung. Die räumliche Mobilität der Arbeitskräfte unterliegt nämlich starker Selektion²⁵; in der Abwanderungsregion bleiben vor allem die Ungelernten, die Älteren, die Frauen, die Behinderten zurück, so entsteht ein Boden-

²³ Diese sind zwar auch durch den Druck der Gewerkschaften erzwungen worden, aber aus anderen Motiven (Ideologien) mit zu erklären.

²⁴ So in Bayern bis zu 30 %, siehe Bayerische Staatsregierung: 5. Raumordnungsbericht 1977/78, München 1980, S. 52 f.

²⁵ Siehe W. Mieth: Zur Bedeutung regionaler Arbeitsmärkte für die Raumordnungspolitik, Raumforschung und Raumordnung, Bd. 36 (1978), S. 216; J. Genosko: Zur Selektivität räumlicher Mobilität, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Bd. 32 (1980), S. 726 ff.

satz, der um so schwerer an einem Orte Arbeitsplätze finden kann, je mehr die anderen Arbeitskräfte dort fehlen. Die Förderung der Abwanderung von Arbeitskräften durch Lohndifferenzen ist in räumlicher Sicht nur eine halbe und daher eine schlechte Lösung und kann für die Abwanderungsregion in eine Sackgasse führen. Es kommt nämlich dazu, daß die Wirtschaft, wie Untersuchungen der Standortswahl aus verschiedenen Ländern zeigen, nicht auf interregionale Lohndifferenzen hin ihre Betriebsstandorte wählt²⁶. Lohnkostenvorteile innerhalb eines Landes werden als wenig dauerhaft angesehen, man rechnet nicht langfristig damit. Schon der eigene Entschluß, an einem Niedriglohnstandort ein neues Werk aufzubauen, kann leicht den Anstoß dazu geben, daß die niedrigen Löhne sich an das übliche Niveau anpassen. Der Standort für den Bau eines neuen Werks, eine langfristige Investition, wird nach langfristigen Gesichtspunkten ausgewählt, wozu das lokale Arbeitskräfteangebot zählt, aber nicht der Lohnsatz; wer eine flexiblere interregionale Lohnstruktur fordert, um die hohen Arbeitslosenquoten in Problemregionen zu senken, setzt auf das falsche der beiden Arbeitsmarktkriterien.

Damit ergibt sich, daß die üblichen Hoffnungen, die an eine flexiblere Lohnstruktur geknüpft werden, nämlich daß sie den intersektoralen oder interregionalen Strukturwandel unterstützen könnte und daß sie die Qualifizierung der Arbeitskräfte am unteren Ende fördern könnte, nicht plausibel sind; im Gegenteil, eine flexiblere, auf Marktungleichgewichte rasch reagierende Lohnstruktur würde wahrscheinlich durch ihre sozialen Nebenwirkungen oder durch die mit ihr verbundenen regionalen Erosionsprozesse den Produktivitätszuwachs verringern und dadurch den angestrebten Strukturwandel verlangsamen und so die Arbeitsmarktprobleme nicht lösen, sondern erschweren.

Ist das nun ein Plädoyer für starre Lohnstrukturen, für den Status quo auf diesem Felde? Keineswegs. Wir brauchen gewisse Anpassungen in unserer Lohnstruktur an den heute erreichten Entwicklungsstand. Weil die Entwicklung in den letzten dreißig Jahren so außerordentlich rasch vonstatten gegangen ist, sind diese Anpassungen nicht abgeschlossen. An diese auf lange Sicht korrekturbedürftigen Lohndifferenzen denkt man meistens nicht, wenn man von der Notwendigkeit spricht, daß unsere Lohnstrukturen flexibler sein sollten.

²⁶ Siehe W. Mieth und J. Genosko: Qualitative Polarisierung der Regionen als Folge der räumlichen Selektion der Wanderung und der Arbeitsplätze, in: Qualität von Arbeitsmärkten und regionale Entwicklung. Forschungs- und Sitzungsberichte der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 1982 (im Druck).

4. Der langfristige Bedarf an Lohnstrukturflexibilität

Wenn eine Wirtschaft wächst und das Pro-Kopf-Einkommen steigt, werden zwei Lohnpositionen einer neuen Bewertung unterzogen werden müssen: die Bezahlung auf Arbeitsplätzen, die mit unerwünschten Nebenbedingungen verbunden sind, und die Bezahlung der höher Qualifizierten.

Steigt das Realeinkommen eines Menschen, so wird *ceteris paribus* der Grenznutzen seines Einkommens sinken. Die mit einem Beruf oder einem Arbeitsplatz verbundenen Vor- oder Nachteile nichtgeldlicher Natur werden dadurch aber nicht verändert; so gewinnen sie auf die Verteilung des Arbeitsangebots auf die verschiedenen Berufe (Tätigkeiten) im Vergleich zur Lohnrate einen stärkeren Einfluß; das partielle Arbeitsangebot reagiert auf Lohndifferenzen weniger elastisch als bei einem niedrigen Lebensstandard, auf die mit der Arbeit verbundenen nichtgeldlichen Vor- oder Nachteile elastischer. Wenn sich die Lohndifferenzen nicht dementsprechend zugunsten der weniger begehrten Arbeitsplätze verschieben, wird dort eine chronische Knappheit an Arbeitskräften entstehen. Die Entlohnung von Tätigkeiten, die mit besonders schwerer körperlicher Anstrengung verbunden sind, die unter besonders ungünstigen Umwelteinflüssen ausgeführt werden, die ein hohes Unfall- oder Gesundheitsrisiko tragen, die schlechtem Wetter ausgesetzt sind, die eine besondere personenbezogene Abhängigkeit bedingen, die ungünstige Arbeitszeiten haben, die mit langer Abwesenheit vom Wohnort verbunden sind usw. muß deshalb relativ zu anderen Tätigkeiten steigen, je höher der durchschnittliche Lebensstandard in einer Volkswirtschaft steigt²⁷.

Die mit besonderen Nachteilen solcher Art verbundenen Tätigkeiten sind nicht überwiegend Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen, sondern finden sich in allen Qualifikationsstufen, obschon im unteren Qualifikationsbereich wahrscheinlich relativ häufiger. Sie reichen aber bis in die höchsten Stufen: der Chirurg leistet z. B. körperlich schwere Arbeit unter ungünstigen Umwelteinflüssen und müßte daher relativ zu anderen ärztlichen Tätigkeiten im Einkommen steigen; nicht zufällig sind unter den Chirurgen in der Bundesrepublik Deutschland die meisten ausländischen Ärzte.

Anpassungsprozesse innerhalb der Lohnstruktur in der hier behandelten Richtung stoßen nun auf dieselben Hindernisse wie alle Änderungen der Lohnstruktur: Sie werden von denjenigen, die eine relative Verschlechterung ihrer Einkommensposition erfahren, zunächst nicht hingenommen, schaffen Unruhe und lösen dort Versuche aus, mit den eige-

²⁷ Siehe W. Mieth: Ein Beitrag zur Theorie der Lohnstruktur, S. 188 ff.

nen Lohnraten gleichzuziehen. Aber wenn die Besetzung solcher Stellen zu einem dauernden Problem wird²⁸, das sich bei weiter steigendem Einkommen sogar noch verschärft, setzen sich hier schließlich die ökonomischen Kräfte gegen die durch Gewöhnung determinierte starre Lohnstruktur durch.

Eine Voraussetzung für eine Korrektur der Lohnstruktur durch Marktkräfte zugunsten der gemiedenen Arbeitsplätze ist Vollbeschäftigung oder — genauer — Überbeschäftigung, so daß die unerwünschten Arbeitsplätze unbesetzt bleiben. Ist nämlich Überbeschäftigung nicht gegeben, sind mehr Arbeitsuchende da als Arbeitsplätze, lassen sich die schlechten Arbeitsplätze auch besetzen. Die Problematik der dem höheren Lebensstandard noch nicht angepaßten Lohnstruktur zeigt sich dem Arbeitgeber dann vielleicht noch in den unterschiedlichen Fluktuarionsraten, aber nicht mehr in der viel eindeutigeren Weise der nichtbesetzbaren offenen Stellen. Der ökonomische Anpassungsprozeß verliert dadurch an Kraft, er kann sich nicht mehr gegen die Kräfte, die die Lohnstruktur erstarren lassen, durchsetzen²⁹.

Das gilt für qualifizierte Teilarbeitsmärkte ähnlich: Damit eine Anpassung der Einkommensstruktur zwischen den verschiedenen Facharztrichtungen zugunsten des Chirurgen zustande kommt, muß Überbeschäftigung auf dem Teilarbeitsmarkt für Ärzte herrschen; sonst bleibt eben keine Chirurgenstelle unbesetzt.

Wir haben in der Bundesrepublik Deutschland seit 1974 keine Überbeschäftigung mehr. Das westdeutsche Realeinkommen ist seit 1974 aber immer noch um 20 % gestiegen. Ob die Anpassungen innerhalb der Lohnstruktur, die der starke Anstieg der Realeinkommen vor 1974 notwendig machte, abgeschlossen waren, ist sehr zweifelhaft. Denn dieser Anpassungsprozeß war zwar in Gang gekommen, wurde aber doch durch das zeitweise völlig elastische Angebot ausländischer Arbeitskräfte, die bereit waren, die von den Deutschen gemiedenen Arbeitsplätze einzunehmen, gebremst.

Unter der Annahme, daß die Reallöhne in der Bundesrepublik Deutschland in den kommenden Jahrzehnten nicht erheblich sinken, müssen daher langfristig anhaltende latente Spannungen im deutschen Lohngefüge erwartet werden, wenn es nicht gelingt, das Gleichgewicht zwischen den mit den Arbeitsplätzen verbundenen nichtgeldlichen Vorteilen und den Nachteilen und den Geldlöhnen besser zu verwirklichen. Auf die

²⁸ Es gibt neben der Änderung der Lohnstruktur u. U. andere Wege, mit der Schwierigkeit fertig zu werden, etwa durch Veränderungen des Arbeitsplatzes den Grund seiner Unbeliebtheit zu beseitigen oder den Arbeitsplatz ganz wegzurationalisieren.

²⁹ Siehe W. Mieth: Ein Beitrag . . ., S. 196 ff.

nächste Phase der Überbeschäftigung kann man nicht hoffen. Hier wäre eine staatliche Intervention zur Korrektur der bestehenden Lohnstruktur sinnvoll. Dies sei am Beispiel der Nacharbeit erläutert.

Unbeschadet der darüber hinausgehenden tariflichen Regelungen könnte durch Gesetz, ähnlich der Mindestlohngesetzgebung mancher Länder, ein Lohnzuschlag für Nacharbeit festgesetzt werden, etwa in der Art, daß alle Arbeitsstunden zwischen zwölf Uhr Mitternacht und sechs Uhr morgens, sofern die Arbeit vor vier Uhr morgens beginnt (also die Nachtruhe nicht gewährleistet war), mit einem Aufschlag von 50 % zum Tariflohn zu entgelten sind. Zweifellos würde dadurch der Bedarf an Nacharbeit zurückgehen, weil man durch Umorganisation des Arbeitsablaufs und durch Rationalisierung bei Nacharbeitsplätzen Kosten senken kann und weil die Preiselastizität der Nachfrage ins Spiel kommt und Güter und Dienstleistungen ohne Nacharbeit gegen solche mit Nacharbeit in gewissen Grenzen substituiert. Das ist ein gesellschaftlich erwünschter Vorgang und ist vielleicht sogar im engen ökonomischen Sinne rentabel, da die Nacharbeit mit sozialen Kosten verbunden ist, die an anderen Stellen getragen werden müssen. Die Nacharbeit von dem Gesichtspunkt der Arbeitsbeschaffung zu sehen und ihre Beibehaltung zu fordern, weil sie geringer Qualifizierten relativ viele Arbeitsplätze bietet, scheint mir dagegen keine weitsichtige Politik zu sein. Der Einkommenseffekt des Tarifzuschlags würde die Bereitschaft zur Nacharbeit in der Bevölkerung erhöhen. Das Nachlassen dieser Bereitschaft ist ja auch der Grund für die Korrekturbedürftigkeit der Lohnstruktur. Aber der Sinn des Zuschlags ist es nicht, diese Bereitschaft zu erhöhen, sondern den Bedarf an Nacharbeit zu senken, die Verantwortlichen (darunter an hervorragender Stelle den öffentlichen Bereich) zu zwingen, darüber nachzudenken, wieviel Nacharbeit angesichts der Opfer, die der nachts Arbeitende bringt, sinnvoll ist. Daher sollte der Nachzuschlag keiner steuerlichen Vergünstigung unterliegen.

Aus ähnlichen Überlegungen könnte, um ein weiteres Beispiel zu leben benachteiligt? Leider ja, obschon es keine Diskriminierung der nennen, ein Lohnabschlag (vielleicht von 10 %) für Halbtagsarbeit erwägt diese Lohndifferenzierung nicht gerade wieder die Frau im Arbeitsgewert sein, weil Halbtagsarbeit wegen der wenigen Arbeitsstunden täglich relativ weniger Mühe macht, mit weniger Arbeitsleid je Arbeitsstunde verbunden ist; denn das Arbeitsleid steigt mit der Zahl der Arbeitsstunden. Die Kosten, die Mühe und der Zeitaufwand für den Weg zwischen Wohnung und Arbeitsplatz sind hier freilich je gearbeitete Stunde höher — falls die Distanz zwischen Wohnung und Arbeitsplatz bei Halbtagsarbeit sich gegenüber Ganztagsarbeit nicht ändert; tat-

sächlich verringert sie sich aber: Der Halbtagsarbeit Suchende beschränkt seine Suche auf nähere Distanzen als der eine Ganztagsarbeit Suchende. Das lohnstrukturelle Gestaltungsprinzip knüpft hier an einen nichtgeldlichen Vorteil der kürzeren Arbeitszeit an, der im Lohnsatz kompensiert wird. Es geht um die Billigkeit (equity), gesehen vom Arbeitnehmer her, es geht nicht um einen Ausgleich höherer Kosten der Halbtagsarbeitsplätze für den Arbeitgeber. Wenn der Ansatz der obigen Überlegungen nämlich richtig ist, müßte man sonst erwarten, daß die Zahl der nachgefragten Halbtagsarbeitsplätze auf längere Sicht unverhältnismäßig weiter ansteigen wird (in unserem progressiven Steuersystem werden sie sogar begünstigt). Der Lohnabschlag würde durch eine Erhöhung der angebotenen und Verringerung der nachgefragten Halbtagsarbeitsplätze zum Ausgleich am Teilzeitarbeitsmarkt beitragen.

Ein Abschlag für Halbtagsarbeit würde sicherlich noch weitere Überlegungen verlangen, die hier nicht ausführlich diskutiert werden können. Würden die Gewerkschaften zustimmen? Wahrscheinlich ja. Ließe sich der Abschlag mit individuellem Leistungslohn vereinbaren? Er könnte wohl nur den garantierten Grundlohn verändern. Würde durch Frau darstellt. Man darf aber nicht die andere Seite übersehen, daß für viele Arten qualifizierter Arbeit die Ganztagsarbeit notwendig ist, weil die Qualifikation erst mit der Arbeit, durch die Arbeit, am Arbeitsplatz erworben wird. Es steht hier die Erhöhung der Qualität unseres Lebensstils durch mehr Freizeit einer anderen Seite der Qualität unseres Lebens gegenüber, der Qualität unserer Güter und Dienstleistungen.

Ein anderer Bereich, wo die heutige Lohnposition fragwürdig geworden ist, ist der der akademischen und anderer in der Qualifikation angrenzender und sich am akademischen Einkommensniveau ausrichtender Berufe. Hier liegen Angebot und Nachfrage inzwischen weit auseinander. Für die meisten freien akademischen Arbeitsplätze sind heute zwei oder drei qualifizierte Bewerber da, von denen nur einer den Arbeitsplatz bekommen kann³⁰. Für den Volkswirt ist das ein klares Zeichen eines gestörten Gleichgewichts. Die Arbeitslosenzahlen für Akademiker zeigen dies natürlich nicht; denn — abgesehen von besonders inflexiblen Ausbildungsrichtungen — kann der akademisch Ausgebildete leicht auf niedrigerer Stufe einen Arbeitsplatz finden und dort die bisherigen Bewerber herausdrängen. Auch die Ertragsrechnung für akademische Berufsausbildungen über Alter-Verdienst-Profile geben die Lohnposition des Akademikers heute nicht richtig wieder. Die meisten

³⁰ Der beklagte Mangel an Ingenieuren scheint dem zu widersprechen. Ich kann den Umfang dieser Lücke nicht beurteilen, habe aber Zweifel. Es müßte geprüft werden, ob heute Ingenieure für Arbeitsplätze angefordert werden, die keine Ingenieurarbeitsplätze wären nach den Kriterien vor 20 Jahren.

akademischen Tätigkeiten sind mit großen nicht geldlichen Annehmlichkeiten verbunden; wenn sich für einen akademischen Beruf keine besonders gute Verzinsung errechnet, folgt deshalb noch nicht daraus, daß er nicht überbezahlt ist³¹. Außerdem basieren solche Berechnungen auf den Verdiensten aller Beschäftigten mit akademischer Ausbildung, gleichgültig, wo sie beschäftigt sind. Sie geben daher die Verdienste auf akademischen Arbeitsplätzen zu niedrig an, wenn auf dem akademischen Berufsmarkt eine Zeitlang ein Überangebot geherrscht hat und ein Teil gezwungen war, andere, geringer bezahlte Arbeitsplätze anzunehmen.

Die Lohnrelation zwischen akademischen und weniger qualifizierten Arbeitsplätzen spiegelt noch frühere Marktverhältnisse wider, als das Angebot an akademischen Qualifikationen im Vergleich zur Nachfrage knapp war, knapp aufgrund der finanziellen und umweltbedingten Hindernisse, die den meisten jungen Menschen damals den Weg nach oben versperrten. Beide Hindernisse sind heute weitgehend abgebaut: das finanzielle durch den allgemein gestiegenen Lebensstandard und durch die staatliche Ausbildungsförderung, das umweltbedingte dadurch, daß der Anteil der Jugendlichen, deren Eltern eine höher qualifizierte Schulausbildung haben, gewachsen ist.

Nun soll nicht geleugnet werden, daß die entsprechenden lohnstrukturellen Anpassungsprozesse in Gang gekommen sind. Sie kommen aber sehr langsam voran³². Der rasch wachsende Überhang bei jungen Akademikern verlangt jetzt, wiederum aus Gründen der Billigkeit, eine schnellere Anpassung.

Die Gründe für den so langsamen Anpassungsprozeß liegen zum einen in der Wirkungsweise und der Macht der Berufsverbände, die sehr vehement sich dafür einzusetzen verstehen, daß der Lohnvorsprung gewahrt bleibt. Daß der DGB eine reine Akademikergewerkschaft zu seinen Mitgliedern zählt, die GEW, hat das ebenfalls begünstigt. Der schwedische Gewerkschaftsdachverband hat einer entsprechenden schwedischen Akademikergewerkschaft die Aufnahme verweigert. Neben dem Verbandseinfluß ist aber auch die große Verbreitung der internen Arbeitsmärkte im akademischen Bereich eine Ursache der Starrheit dieser Lohndifferenz. Viele höhere Positionen sind hier nur durch Aufstieg innerhalb des Unternehmens oder der Behörde zu erreichen, während auf der Eingangsstufe der Lohnsatz und die Zahl der Arbeitsplätze vor-

³¹ G. Psacharopoulos (*Earnings and Education in OECD Countries*, Paris 1975) hat herausgefunden, daß monopolistische Elemente im Verdienst der Akademiker vernachlässigbar seien. Die nichtmonetäre Seite der Berufe ist aber nicht beachtet worden. Außerdem scheint die Auswahl der untersuchten Länder das Ergebnis zu färben.

³² In der Bundesrepublik Deutschland vielleicht langsamer als in den meisten vom Entwicklungsstand vergleichbaren westlichen Ländern.

gegeben sind und die Variation des Angebots auf dem Arbeitsmarkt sich in einer Warteschlange niederschlägt. Da diese aber immer wieder abbröckelt, beeinflußt ihre Länge den Eingangslohnsatz kaum. Das derzeitige Schicksal unseres wissenschaftlichen Nachwuchses ist ein typisches Beispiel für diesen Wirkungszusammenhang.

Die Regierung hätte hier die Aufgabe, die fällige Korrektur der Lohnrelationen im öffentlichen Bereich durchzusetzen. Dies würde auch genügen, da der öffentliche Dienst auf diesem Arbeitsmarkt der Preisführer ist. Leider scheint aus besoldungsrechtlichen und politischen Überlegungen der Weg beschritten zu werden, daß nur die Eingangsgehaltsstufen der neu in den öffentlichen Dienst Eintretenden gesenkt werden, während sonst alles unangetastet bleibt. Dies würde eine krasse Verletzung der Prinzipien sein, nach denen eine innerbetriebliche bzw. innerbehördliche Lohnstruktur gestaltet sein müßte, wenn sie Zufriedenheit, Arbeitsbereitschaft und Arbeitsfrieden schaffen soll.

Kriterien der Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als arbeitsmarktpolitisches Regulativ

Von *Dieter Schäfer*, Bamberg

A. Die Fragestellung

Wieder einmal — wie schon in anderen austerity-Perioden — wird derzeit sehr lebhaft diskutiert, welche Beschäftigungen einem Arbeitslosen zugemutet werden sollen. Es werden verschärzte Kriterien dafür vorgeschlagen, deren Wirkung darin bestehen soll, die (offizielle) Zahl der Arbeitslosen zu reduzieren, sei es dadurch, daß bestimmte beschäftigungslose Personen aus der Arbeitslosigkeit herausdefiniert werden, sei es dadurch, daß sie durch Androhung dieser Folge dazu bewogen werden, eine ansonsten von ihnen abgelehnte Beschäftigung aufzunehmen.

Der erste Hauptteil (Teil C) dieses Beitrages beschäftigt sich mit der Frage, ob überhaupt — und, wenn ja, inwieweit — Veränderungen dieser Zumutbarkeitskriterien in der unterstellten Weise regulierend auf den Arbeitsmarkt einwirken. Es kann hier schon vorweggenommen werden, daß es keine empirischen Untersuchungen gibt, aus denen sich diese Frage beantworten ließe. Sie läßt sich daher wie folgt reduzieren und damit präzisieren: Welche Wirkungen veränderter Zumutbarkeitskriterien können als einigermaßen wahrscheinlich erwartet werden und wie ließen sich solche Hypothesen empirisch testen?

Der Zumutbarkeitsbegriff hat aber nicht nur für die Definition der Arbeitslosigkeit eine zentrale Bedeutung, sondern für fast alle Sozialleistungen, zumindest für solche, deren Funktion die Gewährung von Lohnersatzzahlungen ist. Daher soll in einem zweiten Hauptteil (Teil D) der Frage nachgegangen werden, inwieweit die (in der Regel sozialleistungsbegründenden) Unzumutbarkeitsregelungen an anderen Stellen unseres Sozial- und Arbeitsrechts (auch, vielleicht sogar viel stärker) als Arbeitsmarktregulativ wirken.

Um den Zusammenhang dieser beiden Fragen zu verdeutlichen, sei ihrer Behandlung ein Einleitungskapitel (Teil B) mit einigen allgemeinen, grundsätzlichen Bemerkungen zur Bedeutung des Zumutbarkeitsbegriffs für die Sozial- und die Arbeitsmarktpolitik vorausgeschickt. Sie

beruhen auf der in den beiden Hauptteilen näher zu begründenden Hypothese, daß Arbeitsmarktpolitik kaum durch die Verschärfung von Kriterien der Zumutbarkeit bestimmter Tätigkeiten für Arbeitslose, wohl aber dadurch betrieben werden kann, daß mehr als bisher der Verzicht auf Erwerbstätigkeit zugemutet wird.

B. Die sozialpolitische Bedeutung der Zumutbarkeit von (bestimmten) Erwerbstätigkeiten

Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes¹ beinhaltet nicht zuletzt, daß die staatlich organisierte Gemeinschaft demjenigen, der nicht aus eigenen Kräften seinen Lebensunterhalt sichern kann, die notwendigen Unterhalts-Mittel verfügbar macht. In diesem Sinne wird Art. 20 Abs. 1 durch das Bundessozialhilfegesetz² konkretisiert, das jedermann, der „seinen notwendigen Lebensunterhalt nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln, vor allem aus seinem Einkommen und Vermögen, beschaffen kann“, „die Führung eines Lebens..., das der Würde des Menschen entspricht“, garantiert.

Dieser umfassenden Garantie korrespondiert die Verpflichtung, sich — soweit irgend möglich — seinen Unterhalt durch Erwerbsarbeit zu verschaffen³. Allgemein gesagt: Unsere Gesellschaft geht davon aus, daß grundsätzlich jedermann zuzumuten ist, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, um die notwendigen Unterhaltsmittel zu verdienen. Sie nimmt davon nur diejenigen aus, die (familienrechtliche) Unterhaltsansprüche gegen einen Einkommensbezieher haben⁴.

Unsere Gesellschaft kennt also grundsätzlich drei Systeme für die wirtschaftliche Existenzsicherung: Das Erwerbssystem mit seinen Lohnansprüchen⁵, das Familiensystem mit seinen Unterhaltsansprüchen und das Transfersystem mit seinen Lohnersatz- und Unterhaltsersatzansprüchen. (Transferansprüche wegen erhöhten, „zusätzlichen“ Bedarfs bleiben bei dieser Betrachtung außer Ansatz⁶.) Dabei wird ebenso grundsätz-

¹ Art. 20 Abs. 1 GG.

² §§ 1 Abs. 2, 2 und 11 BSHG.

³ Vgl. § 18 BSHG.

⁴ In diesem Sinne §§ 2 und 11 Abs. 1 BSHG.

⁵ Aus dem Erwerbssystem stammen natürlich auch die Arbeitseinkünfte der Selbständigen und die Vermögenseinkünfte. Es gibt jedoch kein Transfer-system, das Gewinnersatzansprüche zuteilen würde. Wer seine selbständige Existenz verloren hat, wird vielmehr zunächst auf unselbständige Lohnarbeit verwiesen. Erst wenn er auch aus dieser seinen Lebensunterhalt nicht mehr erzielen kann, wird ihm ein Anspruch auf Einkommentransfers zuerkannt.

⁶ Derartige außerordentliche Sonderbelastungen eines Haushalts entstehen vor allem durch Aufwendungen für soziale Dienste, wie medizinische Ver-

lich vorausgesetzt, daß Unterhaltsansprüche aus Lohn oder aus Lohnersatz gedeckt werden müssen und können. (Das Problematische solcher Voraussetzung bleibt bei dieser Betrachtung zunächst ebenfalls außer Ansatz⁷.) Klammert man demgemäß das familienrechtliche Unterhaltsystem aus, so bleibt zu konkretisieren, wem Erwerbsarbeit zuzumuten ist und wem Transferleistungen zustehen, wer also von Erwerbsarbeit freigestellt werden soll.

Die Gesellschaft für sozialen Fortschritt hat vor 10 Jahren eine Systematik entwickelt, die auf den drei genannten Quellen des Lebensunterhalts basiert. Sie hat demgemäß die gesamte Wohnbevölkerung in drei Gruppen eingeteilt, die sich aus den Merkmalen herleiten, ob Erwerbstätigkeit und ob die Zahlung von Beiträgen zur Finanzierung des Transfersystems zugemutet wird. Sie hat diese drei Gruppen in der folgenden Übersicht zusammenfassend beschrieben⁸.

In dieser Systematik (wie in vielen ähnlichen zur Begründung sozialer Sicherungssysteme entwickelten) nimmt die Gruppe der Arbeitslosen eine Sonderstellung ein. Bei allen anderen Gruppen wird ihre Einordnung in die Systematik — anders gesagt: die Antwort auf die Frage, ob ihnen Erwerbstätigkeit zugemutet wird oder ein Anspruch auf Transferzahlungen zustehen soll — aus *persönlichen* Merkmalen hergeleitet: Alter, Ausbildung, Arbeitsfähigkeit, Sorge für Kinder. Arbeitslose dagegen sind die einzige Gruppe, der Erwerbstätigkeit *grundsätzlich* zugemutet und der dennoch ein Anspruch auf Transferzahlungen zuerkannt wird. Wie ist diese Sonderstellung zu erklären?

Die übliche Erklärung ist ebenso einfach wie unzureichend. Sie heißt: Wer zwar arbeiten kann und arbeiten will, aber keine Gelegenheit dazu findet, wem (entlohnte) Arbeitsleistung verweigert wird, wer also keine Möglichkeit hat, sich seinen Lebensunterhalt zu verdienen, dem muß der Lebensunterhalt durch das Transfersystem gewährleistet werden.

sorgung und pflegerische Hilfen. (Vgl. dazu Dieter Schäfer: Soziale Dienste — Angebot und Nachfrage, in: Sozialpolitik durch soziale Dienste, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 82, hrsg. v. Helmut Klages und Detlef Merten, Berlin 1981, S. 89—107). Die Gesellschaft für sozialen Fortschritt hat das „Aufziehen und Ausbilden von Kindern“, Invalidität, Krankheit und Mutterchaft als „soziale Tatbestände . . . , bei denen . . . Transferzahlungen zum Ausgleich zusätzlicher Belastungen des Familienverbandes notwendig erscheinen“, bezeichnet. (Vgl. Schriften der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Bd. 19: Sozialbudget — Sozialplanung, Berlin 1971, S. 56.)

⁷ Unterhaltsverpflichtungen werden gelegentlich mit Aufwendungen für soziale Dienste zusammen als eine Gruppe zusätzlichen Bedarfs behandelt. Vgl. dazu Anm. 6, Gesellschaft für sozialen Fortschritt.

⁸ Entnommen aus Schriften der Gesellschaft für sozialen Fortschritt, Bd. 19, S. 29.

**Gliederung der Wohnbevölkerung nach den sozialen Tatbeständen
der dargelegten sozialpolitischen Konzeption**

			1	2
		Sicherung des Lebensunterhalts	Abgaben zur Finanzierung der Sozialleistungen werden	
			Nicht zugemutet	Zugemutet
1	Soll durch Transferzahlungen zum Einkommensausgleich erfolgen		<ul style="list-style-type: none"> - Lebensalter bis zu 15 Jahren – Vollwaisen u. dgl. - Ausbildung – Vollwaisen u. dgl. - Alter (Frauen mit 60 J. u. mehr, Männer m. 65 J. u. mehr) - Alleinstehende mit Kindern unter 15 J. - Invalidität - Arbeitslosigkeit - Krankheit - Mutterschaft 	X
2	Ohne Anspruch auf Transferzahlungen zum Einkommensausgleich	Gilt innerhalb der Familie als erwünscht	<ul style="list-style-type: none"> - Lebensalter bis zu 15 J., ohne Vollwaisen u. dgl. - Ausbildung ohne Vollwaisen u. dgl. - ein Ehepartner aus Familien mit Kindern unter 15 J. 	X
3		Wird durch eigene Erwerbstätigkeit grundsätzlich zugemutet		<ul style="list-style-type: none"> - Alleinst. Frau unter 60 Jahren u. alleinst. Mann unter 65 Jahren^{a)} - Ehefrau (15–60 J.) u. Ehemann (15–65 J.) ohne Kinder unter 15 J.^{a)} - Ein Ehepartner aus Familien mit Kindern unter 15 J.^{a)}

^{a)} Ohne andere anerkannte soziale Tatbestände.

Diese Erklärung ist deshalb unzureichend und insofern nicht einfach, sondern allzu vereinfachend, weil es die einfache Alternative: „Vorhandensein oder Abhandensein von Erwerbsgelegenheiten“ unter den Bedingungen unserer heutigen Erwerbswirtschaftsgesellschaft fast ebenso wenig gibt wie die andere Alternative: „Arbeitsfähigkeit oder Arbeitsunfähigkeit“.

An der Situation eines Arbeitslosen ist zunächst nur dreierlei eindeutig:

1. Er steht in keinem Arbeitsverhältnis.
2. Er hat (der Arbeitsvermittlung gegenüber) erklärt, er wolle (wieder) ein Arbeitsverhältnis eingehen.
3. Die Arbeitsvermittlung hat ihn (noch) nicht in ein (neues) Arbeitsverhältnis vermitteln können.

Bedeutet das, daß es keine Arbeitsmöglichkeiten für ihn gibt, daß kein Arbeitgeber Arbeitskräfte sucht oder zumindest kein Arbeitgeber bereit ist, ihn (diesen speziellen, individuellen Arbeit suchenden Arbeitslosen) unter Vertrag zu nehmen? Oder bedeutet es, daß der Arbeitslose die Stellen, die vorhanden sind, für die Arbeitskräfte gesucht werden und auf die er auch eingestellt worden wäre, abgelehnt hat, weil er sie als für sich unzumutbar ansieht⁹?

An der Situation der anderen Gruppen, die das soziale Sicherungssystem als leistungsberechtigt definiert, ist jeweils nur der leistungs begründende Tatbestand eindeutig: Der Altersrentner hat ein bestimmtes Lebensalter überschritten, der Invalide hat die amtliche Anerkennung einer Sozialverwaltung, daß er erwerbsunfähig sei, dem Kranken ist von einem Arzt vorübergehende Arbeitsunfähigkeit attestiert worden. Bedeutet das, daß jeder über 65jährige, jeder Behinderte mit einem bestimmten Mde-Grad und jeder Krankgeschriebene grundsätzlich völlig unfähig ist, eine Arbeitsleistung zu erbringen, durch die er ein Einkommen erwerben könnte, daß kein Arbeitgeber bereit wäre, ihn (diesen speziellen, individuellen Alten, Invaliden oder Kranken) zu beschäftigen und zu entlohen? Oder bedeutet es, daß dem Alten, dem Invaliden und dem Kranken nicht zugemutet werden soll, sich mit den verminderten Erwerbschancen zufrieden zu geben, die sie noch wahr-

⁹ Die Frage, ob der Arbeitslose nicht etwas unternehmen können, um sich seinen Lebensunterhalt selbstständig zu verdienen, anstatt darauf zu warten, als unselbstständige Arbeitskraft angeheuert zu werden, soll hier unerörtert bleiben, schon deshalb, weil das zwar für einzelne sicher eine Chance wäre, nicht aber für wahrscheinlich bald 1,5 Millionen Arbeitslose bei einer Gesamtzahl von 2,3 Millionen selbstständig Erwerbstätigen. (Vgl. Stat. Jb. 1980, S. 94: Mikrozensus April 1979.)

nehmen könnten und die ihnen in unserem Erwerbssystem noch geboten würden¹⁰?

Diese Fragen erweisen die Zumutbarkeit bzw. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als Schlüsselbegriff für die soziale Sicherung und für den Arbeitsmarkt. Die Definitionen von Unzumutbarkeit, die in den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung leistungsbegründend sind, entscheiden darüber, wer seinen überwiegenden Lebensunterhalt aus dem Erwerbssystem und wer ihn aus dem Transfersystem bezieht, d. h. weitgehend darüber, wer — statistisch gesehen — zu den Erwerbstätigen gehört und wer nicht. Sie entscheiden andererseits aber auch darüber, wer grundsätzlich zur jeweiligen labour force und wer zu den Rentiers, d. h. — statistisch gesehen — wer zu den Erwerbspersonen — seien sie erwerbstätig oder arbeitslos — gehört und wer nicht. Anders gesagt: Wenn in einer Ökonomie zu einer bestimmten Zeit ein bestimmtes Beschäftigungspotential vorhanden ist, sind die Definitionen von Unzumutbarkeit in den verschiedenen Zweigen der sozialen Sicherung maßgebend dafür, wie sich die Beschäftigungslosen auf Arbeitslose einerseits, Bezieher sonstiger Sozialleistungen andererseits aufteilen¹¹. Die in diesem Beitrag interessierende arbeitsmarktpolitische Frage ist, ob Arbeitslosigkeit eher durch veränderte Zumutbarkeiten in der Arbeitslosenversicherung als in sonstigen Sozialleistungszweigen reduziert werden könnte.

C. Die Zumutbarkeit einer bestimmten Erwerbstätigkeit als Definitionsmerkmal der Arbeitslosigkeit

C. I. Die Zumutbarkeitskriterien des AFG

Bei allen Gruppen außer den Arbeitslosen, denen nach der Systematik der Gesellschaft für sozialen Fortschritt Transferzahlungen aus dem sozialen Sicherungssystem zuerkannt werden sollen, geht es darum, ob ihnen überhaupt eine Erwerbstätigkeit zugemutet werden soll¹². Bei der Gruppe der Arbeitslosen ist dies keine Frage: Bei ihnen ist nicht nur

¹⁰ Vgl. dazu ausführlicher Abschnitt D I.

¹¹ In diesem Sinne hat der Beratende Ausschuß der Internationalen Vereinigung für Soziale Sicherheit für Forschung in der Sozialen Sicherheit bei seiner Sitzung am 31. 3. 1981 in Wien beschlossen, dem Vorstand der IVSS vorzuschlagen, auf einer der nächsten Forschungstagungen „Probleme der Abgrenzung von Arbeitslosigkeit, Invalidität, Alter und Krankheit als Wagnisse der Sozialen Sicherheit“ zu behandeln. (Vgl. Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Heft 2, 1981, S. 241.)

¹² Ein gewisser Sonderfall ist die „Berufsunfähigkeit“ der Rentenversicherungen, bei der die „Verweisbarkeit“ auf andere Tätigkeiten eine wichtige Rolle spielt. Insofern hat sie vielerlei Ähnlichkeit mit der Arbeitslosigkeit. Darauf wird im zweiten Hauptteil zurückzukommen sein. (Vgl. insbesondere Abschnitt D. III.)

selbstverständlich, sondern geradezu begriffsnotwendig, daß ihnen Erwerbstätigkeit grundsätzlich zuzumuten ist. Sie suchen ja selbst eine Arbeitsstelle, manchmal geradezu verzweifelt. Bei ihnen kann also nur die Frage sein: Welche Tätigkeit, welche Arbeitsstelle ist welchem Arbeitslosen — bei Strafe des Entzugs seines Anspruchs auf eine Lohnersatzzahlung — zumutbar? Wann ist die Annahme zutreffend, daß ein als arbeitslos Gemeldeter unfreiwillig ohne Arbeit ist, daß er keine Arbeit finden kann, und wann kann demgegenüber unterstellt werden, daß er freiwillig auf erwerbswirtschaftliche Verwertung seiner Arbeitskraft verzichtet, daß er gar keine Arbeit ausüben möchte?

Insofern ist seit jeher — d. h. seit es überhaupt Arbeitslosenunterstützung gibt — die Zumutbarkeit einer *bestimmten* Arbeitstätigkeit begrifflich notwendiges Definitionsmerkmal der Arbeitslosigkeit gewesen. Würde jede beliebige Tätigkeit zu jedem beliebigen Lohn an jedem beliebigen Ort mit jeder beliebigen Arbeitszeit und zu allen anderen beliebigen Arbeitsbedingungen als zumutbar deklariert, gäbe es zwar wahrscheinlich immer noch unfreiwillig Arbeitslose, aber kaum jemanden, der für seinen individuellen Fall nachweisen könnte, daß er — obwohl arbeitswillig — bei bestem Willen keine Arbeit finden kann (und deshalb auf Arbeitslosenunterstützung angewiesen ist).

Eine derartig rigide — die einzige in gewissem Sinne objektive — Definition der Arbeitslosigkeit, d. h. anders gesagt eine uneingeschränkte Zumutbarkeit, hat es praktisch nie gegeben. In der Erwerbslosenfürsorge nach dem Ersten Weltkrieg wurde eine unterbezahlte (d. h. nicht „ortsüblich“ entlohnte) Arbeit ebensowenig zugemutet wie eine räumliche Mobilität, die „die Versorgung der Familie unmöglich“ gemacht hätte¹³.

Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung führte 1927 die „Vorbildung oder frühere Tätigkeit“ und die „Rücksicht

¹³ § 8 Satz 1 der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 13. 11. 1918 lautet: „Erwerbslose sind verpflichtet, jede nachgewiesene geeignete Arbeit auch außerhalb des Berufs und Wohnorts, namentlich in dem früheren Beschäftigungsort und dem vor dem Krieg bewohnten Orte sowie zu gekürzter Arbeitszeit, anzunehmen, sofern für die nachgewiesene Arbeit angemessener ortsüblicher Lohn geboten wird, die nachgewiesene Arbeit die Gesundheit nicht schädigt, die Unterbringung sittlich bedenkenfrei ist und bei Verheirateten die Versorgung der Familie nicht unmöglich wird.“ § 13 Abs. 1 der Verordnung über Erwerbslosenfürsorge vom 16. 2. 1924 lautet: „Die Unterstützung ist zu versagen oder zu entziehen, wenn der Erwerbslose sich weigert, eine nachgewiesene Arbeit anzunehmen, die auch außerhalb seines Berufs und Wohnorts liegen darf und ihm nach seiner körperlichen Beschaffenheit zugemutet werden kann. Die Weigerung kann nur damit begründet werden, daß für die Arbeit nicht angemessener ortsüblicher Lohn geboten wird, die Unterkunft sittlich bedenklich ist und daß bei Verheirateten die Versorgung der Familie unmöglich wird.“

auf späteres Fortkommen“ des Arbeitslosen als „berechtigten Grund“ für die Ablehnung einer Arbeitsstelle ein¹⁴. Im Arbeitsförderungsgesetz wurde 1969 der unbestimmte Rechtsbegriff der „zumutbaren Beschäftigung“ eingeführt, ohne daß er zunächst näher umschrieben worden wäre¹⁵. Im Bericht des Ausschusses für Arbeit über die Beratung der Gesetzesvorlage hieß es dazu jedoch erläuternd: „Mit der Einführung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs wird es der Verwaltung und Rechtsprechung ermöglicht, die Auslegung dieser Vorschrift den sich wandelnden Wertvorstellungen in der Gesellschaft anzupassen. Im Ausschuß bestand die einmütige Auffassung, daß diese Änderung nicht bedeutet, daß die Arbeitsbereitschaft auf den erlernten oder bisher ausgeübten Beruf und die diesen Berufen benachbarten Tätigkeiten beschränkt werden darf¹⁶.“

Seitdem sind die Zumutbarkeitskriterien immer mehr ausdifferenziert worden. Sie beziehen sich heute vor allem auf

1. die Art der Tätigkeit, insbesondere in bezug auf bisher ausgeübte Tätigkeiten und in bezug auf erworbene Qualifikationen,
2. die Lohnhöhe, insbesondere in bezug auf bisher verdienten Lohn,
3. den Beschäftigungsstandort, insbesondere in bezug auf den bisherigen Wohnort, an den in der Regel vielerlei Bindungen bestehen, von denen die wichtigsten der Besitz eines Eigenheimes, die Schulkarriere der Kinder und ihre Bindung an Freunde, die Berufstätigkeit der Frau, die sich an einem neuen Ort im Zweifel nicht äquivalent fortsetzen ließe, und die sozialen Kontakte zu Verwandten, Freunden und Nachbarn sein dürften,
4. die Arbeitszeit, insbesondere in bezug auf Lage (Schichtzeiten) und Länge (Teilzeitarbeit) bisher ausgeübter und weiterhin angestrebter Tätigkeiten,
5. sonstige mit dem Arbeitsplatz zusammenhängende Bedingungen, wie: Beschwerlichkeit und Gefährlichkeit der Arbeit; soziale Akzeptanz, Prestige, hierarchische Einordnung des neuen Arbeitsplatzes; Selbstbestimmung und Selbstverantwortung in der Arbeit; Karrierechancen; betriebliche Sozialleistungen.

Solche Kriterien sind zweifellos keine objektiven Aussagen über das Vorhandensein oder Abhandensein von Arbeitsplätzen mehr, sondern höchstpersönliche Merkmale, die in gewissem Sinne die gesamte Lebens-

¹⁴ Vgl. § 90 Abs. 2 Nr. 2 AVAVG i. d. F. vom 16. 7. 1927 (RGBI. I, S. 187).

¹⁵ § 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AFG i. d. F. vom 25. 6. 1969 bestimmt lediglich, daß nur derjenige „der Arbeitsvermittlung zur Verfügung steht“, der „bereit ist, jede zumutbare Beschäftigung anzunehmen, die er ausüben kann“ (BGBI. I, S. 582).

¹⁶ Bundestags-Drucksache V/4110, S. 18.

geschichte des Arbeitslosen in Betracht ziehen. Der qualitative Unterschied zwischen den Anspruchsgrundlagen in der Arbeitslosenversicherung, die in der Unzumutbarkeit einer bestimmten Arbeitstätigkeit für einen bestimmten Arbeitslosen, und in den sonstigen Zweigen der sozialen Sicherung, die in der Unzumutbarkeit von Arbeitstätigkeit überhaupt bestehen, ist also sehr viel geringer als es zunächst scheinen mag. Dem Arbeitslosen soll wie dem Alten, dem Invaliden und dem Kranken nicht zugemutet werden, über ein gewisses Maß hinaus Reduktionen seiner Erwerbschancen hinnehmen zu müssen. Wenn und solange solche Reduktionen nicht vermeidbar wären, wird daher ihnen allen ein Transfereinkommen zugebilligt, um sie von dem Zwang zu entbinden, dennoch eine Erwerbsarbeit auszuüben.

C. II. Empirische Untersuchungen zur Wirksamkeit der Zumutbarkeitskriterien des AFG

Die genannten 5 Kriterien würden im einzelnen zu überprüfen sein, wenn die Auswirkung veränderter Zumutbarkeitsbedingungen auf die Arbeitslosenquote untersucht werden soll. Sie sind — in der Regel im Zusammenhang mit veränderten Arbeitsmarktbedingungen — mehrfach verändert worden¹⁷. Läßt sich eine Wirkung solcher veränderter Rechtsregeln auf den Arbeitslosenbestand nachweisen?

Zunächst ist auffällig, daß zwischen den gedanklichen Anstrengungen, unfreiwillige Arbeitslosigkeit genauer zu definieren, und den Bemühungen, die Resultate solcher Anstrengungen zu überprüfen, eine eklatante Diskrepanz besteht. Die wiederholten Anläufe, die Zumutbarkeit bestimmter Arbeitsstellen für bestimmte Arbeitslose genauer zu regeln¹⁸, haben nicht die geringste Entsprechung in Untersuchungen über erfolgreichere Vermittlungsbemühungen gefunden. Anders, genauer gesagt: Ohne irgend etwas darüber in Erfahrung gebracht zu haben, ob veränderte Zumutbarkeitskriterien auch nur im geringsten zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen haben, werden neue Veränderungen der Zumutbarkeitskriterien diskutiert, die folglich — da man nicht weiß, wie sie wirken — wiederum keinerlei Chancen bieten, das Problem der Arbeitslosigkeit durch eine gezielte Strategie zu entschärfen. Die Frage, ob es sich bei all diesen Diskussionen um Zumutbarkeiten nicht viel mehr um den Versuch handelt, Arbeitslosigkeit so umzudefinieren, daß Arbeitslosen ihr Unterstützungsanspruch aberkannt werden

¹⁷ Vgl. Gerhard Bäcker, Reinhard Bispinck, Klaus Hofemann, Gerhard Naegele: Sozialpolitik, Köln 1980, S. 156 ff.

¹⁸ Vgl. dazu Hermann Hummel-Liljegren: Zumutbare Arbeit, Berlin 1981, S. 105.

kann, als um den Versuch, Arbeitslosen zu neuen Arbeitsstellen zu verhelfen, auch wenn diese mit Nachteilen verbunden sein sollten, läßt sich daher kaum unterdrücken.

Angesichts der zeitweise sehr heftigen Kritik an den veränderten Zumutbarkeitsregelungen als „massenhafte Dequalifizierung der Arbeitnehmer“¹⁹ einerseits, der Forderung, sie weiter zu verschärfen, um „das Anspruchsdenken zu drosseln und zugleich die Leistungsbereitschaft zu wecken“²⁰, andererseits wäre zu erwarten, daß statistische Daten, die irgendein Indiz dafür liefern würden, ob die Arbeitslosigkeit auf Variationen der Zumutbarkeitskriterien überhaupt reagiert, entsprechend aufbereitet und analysiert worden wären. Da das nicht der Fall ist, bleibt zunächst nur die theoretische Spekulation über solchen Wirkungszusammenhang²¹.

Theoretisch sind zwei Extreme der Zumutbarkeitsregelung denkbar²²:

1. Es wird ein absoluter Berufsschutz anerkannt. Dem Arbeitslosen werden nur Beschäftigungen zugemutet, die seinem erlernten, überwiegend oder zuletzt ausgeübten Beruf entsprechen, die ihm keine Lohneinbuße aufbürden, die an oder ganz in der Nähe von seinem Wohnort liegen und die keine ungünstigeren Arbeitszeitregelungen haben. In diesem Falle hätte die Arbeitsverwaltung kaum eine Möglichkeit, dem Arbeitslosen mangelnde Arbeitsbereitschaft nachzuweisen. Da es einen nach all diesen Kriterien nahezu identischen Beruf nicht sehr häufig gibt, wäre es weitgehend dem Belieben des Arbeitslosen überlassen, welche Beschäftigung ihm angemessen und akzeptabel erscheint.
2. Es gibt keinerlei Berufsschutz. Dem Arbeitslosen wird jede Beschäftigung zugemutet, die er physisch auszuüben imstande ist und für die er qualifiziert ist oder qualifiziert werden kann, unabhängig von Entlohnung, Arbeitsort und Arbeitszeit.

In diesem Fall könnte es entweder praktisch keine offenen Stellen (bei Fortbestehen von — nun allerdings verringrigerter — Arbeitslosigkeit) oder praktisch keine Arbeitslosen (bei Fortbestehen von — nun

¹⁹ Pressedienst IG Metall vom 9. 10. 1975.

²⁰ Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (iwd), Heft 32, 1981, S. 2.

²¹ Das erscheint auch durchaus legitim; denn nicht alle sozialen Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge müssen durch trial-and-error-Methoden experimentell erforscht werden; vielmehr können auch rein theoretische Überlegungen vor manchem unzweckmäßigen sozialen Versuch bewahren, weil seine Irrtumswahrscheinlichkeit sehr hoch ist.

²² Vgl. dazu auch den Überblick über die Diskussion zur Einführung von Arbeitslosenfürsorge und Arbeitslosenversicherung bei *Hummel-Lillegren*, S. 97 ff.

allerdings verringerten — offenen Stellen) geben. Die Arbeitsverwaltung könnte eine Art „Berufszuweisung“ (um nicht zu sagen Zwangsverpflichtung) praktizieren, bis entweder — bei Unterbeschäftigung — keine Arbeitsstellen mehr verfügbar wären oder — bei Voll- oder Überbeschäftigung — das Arbeitskräftepotential voll ausgeschöpft wäre.

Die Zumutbarkeitskriterien, mit denen de facto operiert wird, liegen offensichtlich und selbstverständlich irgendwo zwischen diesen beiden Extremen. Das bedeutet aber zugleich, daß ihre Wirksamkeit sich durch Annäherung an den zweiten Extremfall nachweisen lassen müßte. Konkret: Eine Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien müßte zu einem Abbau der offenen Stellen führen, ihr Wirkungsgrad müßte sich durch diesen messen lassen.

Das kann andererseits aber natürlich nur unter einer cet.-par.-Bedingung gelten, und darin liegt offensichtlich die Schwierigkeit eines empirischen Tests. Selbst wenn man davon ausgehen könnte, daß bei einer Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien alle (anderen) Konstellationen des Arbeitsmarktes unverändert blieben, wäre schon deshalb keine Konstanz aller (anderen) Faktoren mehr gegeben, weil die Dauer der Arbeitslosigkeit bei denen, die unter den mildernden Zumutbarkeitskriterien nicht vermittelt werden konnten, zugenommen hätte. Selbst wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit nicht zu den Zumutbarkeitskriterien gehörte, wären dadurch Einstellungen und Erwartungen der Arbeitslosen verändert worden, so daß sie möglicherweise ihrerseits subjektiv andere Beschäftigungen als für sich zumutbar ansehen. Eine Veränderung von Arbeitslosen und offenen Stellen, die empirisch festgestellt würde, wäre also vielleicht auch ohne Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien eingetreten.

Für die empirische Untersuchung der Wirksamkeit einer Veränderung von Zumutbarkeitskriterien wäre also nicht nur die Beobachtung von Arbeitslosenzahlen, offenen Stellen und Vermittlungen wenig aufschlußreich; vielmehr wäre auch ein Verfahren, das eine bestimmte Gruppe von Arbeitslosen über längere Zeit vor und nach der Veränderung der Zumutbarkeitskriterien beobachten würde, methodisch noch unzulänglich. Erst die Bildung von Vergleichsgruppen, die nicht nur in bezug auf Qualifikation und berufliche Karrieren, Lohnstruktur und regionale Verteilung, Alters- und Geschlechtsgliederung, familiäre und sonstige persönliche Verhältnisse, sondern auch auf die Dauer der Arbeitslosigkeit homogen sind, könnte Untersuchungen über die Effektivität von Variationen der Zumutbarkeitskriterien eine gewisse Signifikanz oder zumindest Plausibilität geben — wobei jedoch immer noch vorauszusetzen wäre, daß sich die Arbeitsmarktverhältnisse, die Arbeitslosenquoten

und die offenen Stellen, nicht so verändern, daß sie Verhaltensänderungen induzieren. Ein empirischer Test wird also nicht nur durch Sekundäranalysen der offiziellen arbeitsmarktstatistischen Daten nicht möglich sein, sondern auch aufgrund einer Verlaufsstatistik verschiedener homogener Arbeitslosencohorten nur zu Wahrscheinlichkeitswerten mit erheblichen Unsicherheiten führen können.

C. III. Hypothesen zur Wirksamkeit der Zumutbarkeitskriterien des AFG

Mit welchen Wirkungen veränderter Zumutbarkeitskriterien auf den Arbeitslosenbestand kann man sinnvollerweise rechnen? Welche Hypothesen sollte man durch empirische Projekte zu überprüfen versuchen, wenn erfolgversprechende methodische Konzepte dafür vorgelegt würden?

In allgemeinster Formulierung könnte eine solche Hypothese lauten: Verschärfte Zumutbarkeitskriterien werden dann — und nur dann — zu einer Verminderung der Arbeitslosigkeit beitragen, wenn sie die Vermittlung auf Arbeitsplätze ermöglichen, die unter der Geltung milderer Zumutbarkeitskriterien nicht zu besetzen waren bzw. nicht zu besetzen sein würden. Andernfalls führen sie bestenfalls zur Umschichtung des (grundsätzlich unverändert bleibenden) Arbeitslosenbestandes.

C. III.1. Die Zumutbarkeit der Annahme einer minderqualifizierten Arbeit

Das zentrale, am meisten diskutierte und am heftigsten kritisierte Kriterium der Zumutbarkeit ist die Qualifikation. Das Gesetz sagt, daß „bei der Beurteilung der Zumutbarkeit ... insbesondere die bisherige berufliche Tätigkeit und die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten des Arbeitslosen ... zu berücksichtigen“ sind²³. Der — wie manche meinen: unrhühmlich — bekannt gewordene Runderlaß 280/78 der Bundesanstalt für Arbeit hatte dieses Kriterium durch drei Qualifikationsstufen zu konkretisieren versucht, in die Arbeitslose nach ihren Zeugnissen, Abschlüssen und Berufserfahrungen eingeordnet werden sollten. Stufe A entsprach einer Hochschulausbildung, Stufe B einer Fachausbildung, Stufe C umfaßte alle übrigen Beschäftigungen. Nach bestimmten Fristen sollte eine Beschäftigung in der nächstniedrigeren Qualifikationsstufe zumutbar sein. Die „Abstufung“ von A nach B oder von B nach C sollte in der Regel nach 6 Monaten, die von A nach C (vom Akademiker zum Hilfsarbeiter) in der Regel nach 12 Monaten vergeblicher „vielseitiger“ Vermittlungsbemühungen vorgenommen werden²⁴.

²³ § 103 Abs. 2 Satz 1 u. 2 AFG.

²⁴ Der Wortlaut des Runderlasses ist bei Hummel-Liljegren, S. 211 ff., abgedruckt, Meinungen dazu auf S. 112 ff.

Diese Regelung, die 1979 durch die 5. AFG-Novelle aufgehoben worden war, ist als Entwurf einer Durchführungsanweisung zur Zumutbarkeits-Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom 3. 10. 1979 von den Arbeitgeber-Vertretern im Verwaltungsrat der Bundesanstalt kürzlich wieder vorgelegt worden²⁵.

Die Einzelheiten dieser Regelung sind für die Frage, inwieweit sie zu einer Reduzierung von Arbeitslosigkeit beitragen könnte, ziemlich unerheblich. Interessant und aufschlußreich sind aber drei grundsätzliche Aspekte:

1. das außerordentlich grobe Qualifikationsschema²⁶, das die Aspekte von Ausbildungs- oder Erfahrungsqualifikationen, die vielleicht auch in einer berufsfremden Beschäftigung verwertbar wären, von Berufskarrieren und von sozialer Verwandtschaft von Berufen gänzlich ignoriert,
2. die ziemlich rigorose Fristenregelung, die nicht einmal die Depressionsphase eines Konjunkturzyklus überbrückt,
3. vor allem die Prämisse, daß Beschäftigungsmöglichkeiten um so leichter nachzuweisen seien, je geringer die Qualifikationsniveaus der in Frage kommenden Arbeitsplätze sind; anders gesagt, daß die Arbeitslosigkeit — zumindest teilweise — insofern strukturell bedingt sei, als es eine Überqualifikation der Arbeitslosen im Verhältnis zu verfügbaren, unbesetzten Arbeitsplätzen gäbe.

Im Gegensatz dazu hieß es in der Begründung der 5. AFG-Novelle²⁷: „Am Arbeitsmarkt behindern Diskrepanzen zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage einen besseren und schnelleren Arbeitsmarktausgleich ... Die Anforderungen von Unternehmen und Verwaltungen an die berufliche Qualifikation von Arbeitnehmern (...) sind in den letzten Jahren gestiegen. Demgegenüber setzt sich der Personenkreis der Arbeitslosen als Folge einer mehrjährigen ungünstigen Beschäftigungslage und den damit verbundenen Aussonderungseffekten zunehmend aus Erwerbspersonen zusammen, die diesen geänderten Anforderungen nicht entsprechen. Die Strukturanalyse der Arbeitslosen weist aus, daß Ende Mai 1978 55,5 % der Arbeitslosen ungelernte Arbeitnehmer waren.“ Die Situation hat sich seitdem wenig verändert. Bis September 1980 „ließ die Kräftenachfrage nach Bewerbern ohne berufliche Qualifikation deutlich nach... Der stärkere Anstieg der Zahl der

²⁵ Vgl. dazu Jutta Roitsch: Was die Arbeitgeber wollen, in: Frankfurter Rundschau vom 3. 7. 1981.

²⁶ Die Zumutbarkeit eines Verweisungsberufes für einen berufsunfähigen Arbeiter wird inzwischen nach einem 5-Stufen-Schema geprüft.

²⁷ Bundestags-Drucksache 8/2624, S. 17.

Arbeitslosen ohne berufliche Qualifikation führte dazu, daß deren Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen jetzt bei 62 % liegt; im Vergleich zu den Vorjahren hat er nochmals leicht zugenommen²⁸.“

Bei einer solchen Struktur des Arbeitsmarktes nach Berufen und Qualifikationen kann der genannten Prämisse von der leichteren Vermittelbarkeit in unqualifizierte Beschäftigungen kein nennenswerter Realitätsgehalt zuerkannt werden. Wenn — wie im September 1980 — die Nichtfacharbeiter mit fast 48 % die größte Gruppe der Arbeitslosen bilden und weitere 14 % ebenfalls ohne berufliche Qualifikation sind, dürfte die Erwartung, durch Abqualifizierung qualifizierter Arbeitskräfte Stellen besetzen zu können, die aus dem Reservoir der Nichtqualifizierten nicht zu besetzen sind, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit illusorisch sein.

Zwar ist keineswegs auszuschließen, daß unter dem Druck verschärfter Zumutbarkeitskriterien Arbeitslose zur Annahme minderqualifizierter Arbeitsplätze veranlaßt werden können. Da hierdurch aber im Zweifel kein einziger Arbeitsplatz für einen Unqualifizierten neu geschaffen werden kann, würde es sich lediglich um eine Art erzwungenen Verdrängungswettbewerb handeln, der die Unqualifizierten nur um so mehr selektiert und in die langfristige Arbeitslosigkeit abdrängt. Die Bundesanstalt für Arbeit könnte freilich auf diese Weise bei den Arbeitslosengeld-Zahlungen etwas einsparen; denn die Ansprüche der Unqualifizierten sind im Zweifel a) niedriger als die der Höherqualifizierten und b) eher erschöpft, weil sie häufiger von lang dauernder Arbeitslosigkeit betroffen sind.

C. III.2. Die Zumutbarkeit der Annahme höher qualifizierter Arbeit nach Umschulung und die Zumutbarkeit räumlicher Mobilität

Bei anderen, quasi umgekehrten Zumutbarkeitskriterien könnten eher positive Wirkungen auf den Arbeitsmarkt erwartet werden. Die Arbeitsverwaltung hat ja nicht nur die Aufgabe, Arbeitslosigkeit durch Vermittlung in (eben noch zumutbare) Arbeit zu verhindern, und nicht nur die Möglichkeit, die Nichtannahme solcher Arbeit durch Sperrung oder Entzug des Arbeitslosengeldes zu ahnden, sondern auch die Aufgabe, unterwertige Beschäftigung — insbesondere durch Förderung der beruflichen Bildung — zu verhindern, und die Möglichkeit, die Nichtteilnahme an solcher Förderung durch Sperrzeiten zu sanktionieren²⁹.

²⁸ Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), Nr. 2, 1981, S. 101.

²⁹ § 2 Nr. 2 i. V. m. § 119 Abs. 1 Satz 1 AFG.

Alle Arbeitsmarktanalysen deuten nun darauf hin, daß die Arbeitslosigkeit eher dadurch, daß mehr Um- und Höherqualifizierung, als dadurch, daß mehr Abqualifizierung zugemutet wird, reduziert werden kann. Die Begründung der 5. AFG-Novelle hatte auf Arbeitsmarktungleichgewichte in regionaler und qualifikatorischer Hinsicht aufmerksam gemacht³⁰:

- „Angebots- und Nachfrageprofile sind nicht immer deckungsgleich. Offene Stellen, insbesondere für einige Facharbeiterberufe, sind nicht besetzbar.“
- „Während in der Mehrzahl der Arbeitsamtsbezirke ein hoher Beschäftigungsstand nicht erreicht wird, herrscht in einigen Bezirken Arbeitskräfteknappheit.“

Die Bundesanstalt für Arbeit hat für September 1980 immer noch einen — wenn auch etwas nachlassenden — Mangel an Facharbeitern konstatiert: „Insgesamt gesehen blieb der Arbeitsmarkt für Facharbeiter im Herbst 1980 durchaus aufnahmefähig. Dies zeigt sich auch daran, daß Ende September 108 900 arbeitslosen Facharbeitern 95 500 offene Stellen gegenüber standen³¹.“ Regional gibt es weiterhin eine starke Streuung der Arbeitslosenquoten, die 1980 bei den Arbeitsamtsbezirken von 1,4 % (Göppingen) bis 7,5 % (Leer und Saarbrücken), bei den Dienststellensbereichen sogar von 0,8 % (Furtwangen im Amt Villingen-Schwennen- gen) bis 14,2 % (Kötzing im Amt Schwandorf) reichte³². Diese regionalen Unterschiede, die 1979 kleiner geworden waren, haben sich schon 1980 wieder stärker ausgeprägt³³. Überall aber ist die Situation der Arbeitskräfte mit beruflicher Qualifikation und unter ihnen insbesondere die der Facharbeiter wesentlich günstiger. „So ist in der Mehrzahl aller 142 Arbeitsamtsbezirke die durchschnittliche Arbeitslosenquote mindestens dreimal so groß wie die Teilquote der Facharbeiter . . . in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk unterschreitet die facharbeiter spezifische Arbeitslosenquote die Marke von 1,5 Prozent, in jedem fünften liegt sie zwischen 1,5 und 2,0 Prozent . . . In 99 Arbeitsamtsbezirken wurden nur solche Arbeitslosenquoten für Facharbeiter registriert, wie sie zwischen 1968 und 1973 am Gesamtarbeitsmarkt gemessen wurden. Dieser Zeitraum aber wird gewöhnlich mit den Begriffen ‚Vollbeschäftigung‘ bzw. ‚Überbeschäftigung‘ belegt. Andererseits gab es im September 1980 insgesamt nur drei Regionen mit einer Facharbeiter-Arbeitslosenquote, die über der Durchschnittsquote des Gesamtarbeitsmarktes lag³⁴.“

³⁰ Bundestags-Drucksache 8/2624, S. 17.

³¹ ANBA Nr. 2, 1981, S. 144.

³² ANBA, Arbeitsstatistik 1980 — Jahreszahlen, S. 63—69.

³³ ANBA Nr. 2, 1981, S. 114.

³⁴ Bernd Hof: Beschäftigung — Neuere Überlegungen zur Arbeitszeitverkürzung, in: Der Arbeitgeber, Heft 14/15, 1981, S. 706.

Ob — wie das Institut der deutschen Wirtschaft kürzlich urteilte — „der seit fünf Jahren bestehende Widerspruch zwischen unverhältnismäßig hoher Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig regional und sektorale schwerwiegendem Fachkräftemangel auf eine geringe Wirksamkeit der bisherigen Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen“³⁵ hindeutet, mag dahingestellt bleiben. Es könnte auch sein, daß die Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen zu wenig forciert und zu gering dotiert worden sind, daß der räumlichen Mobilität zu viele und zu große Hemmnisse entgegenstehen und daß die Arbeitgeber ihre Einstellungsanforderungen übersteigern und zu wenig Einarbeitungs- und Anlernbereitschaft zeigen. Jedenfalls scheinen in qualifizierten, insbesondere in Facharbeiter-Berufen noch gewisse Arbeitsplatzreserven zu bestehen, nicht dagegen in Berufen ohne Qualifikation. Sollen veränderte Zumutbarkeitskriterien zu einem Abbau von Arbeitslosigkeit und nicht nur zu einem Abbau der Ansprüche von Arbeitslosen beitragen, müßten sie mehr Umschulung, mehr Fortbildung und mehr Mobilität fordern, nicht aber mehr Dequalifikation und mehr sozialen Abstieg³⁶.

Glaubt man dem Institut der deutschen Wirtschaft, könnte auf diese Weise vielleicht auch die Beschäftigung von Arbeitskräften ohne berufliche Qualifikation gefördert werden. „Weil Facharbeiter die Schlüsselgröße moderner Produktionsverfahren sind“, hat es kürzlich geschrieben, „hat der regional verbreitete Facharbeiterengpaß der Beschäftigungsentwicklung im nichtqualifizierten Bereich Grenzen gesetzt. Folge: Die allgemeine Beschäftigung nahm weniger stark zu, als es bei einem ausreichenden Angebot an Facharbeitern möglich gewesen wäre³⁷.“

³⁵ iwd Heft 32, 1981, S. 2.

³⁶ Georg Heller hat kürzlich im Radius, Heft 4, 1981, S. 2 darauf hingewiesen, daß eine solche Maxime nicht nur rein quantitativ-arbeitsmarktpolitisch, sondern auch gesamtwirtschaftlich und gesamtgesellschaftlich wesentlich positivere Aspekte hat: „Wenn alle Deutschen bereit wären, als Reinemachefrau oder Küchenhilfe zu arbeiten, gleich wie sie ausgebildet sind, dann gäbe es vermutlich ein paar arbeitslose Deutsche weniger. Dafür aber kaum die Leistung, welche die deutsche Volkswirtschaft, dank der Qualifikation ihrer Arbeitskräfte, erbringt. Es ist nämlich für die Gesellschaft alles andere als schädlich, wenn Menschen den beruflichen Abstieg scheuen. Wer nicht jede Arbeit zu jeder Bedingung annimmt, der handelt noch lange nicht asozial, sondern, im Gegenteil, sozial. Das ist denn auch der ökonomische Hintergrund jeden vernünftigen Arbeitsförderungsgesetzes. Es kann nicht das Ziel sein, die Qualität der Volkswirtschaft zu vermindern. Es nützt ihrer Wettbewerbsfähigkeit mehr, wenn Arbeitskräfte fortgebildet, als wenn sie zu jeder Arbeit gezwungen werden.“

³⁷ iwd Heft 31, 1981, S. 3.

D. Die Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit nach sozial- und familienrechtlichen Vorschriften außerhalb des AFG als Definitionsmerkmal für das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential

D. I. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als sozialrechtlicher Leistungsgrund

Gelingt es nicht, einem Arbeitslosen eine zumutbare Beschäftigungsmöglichkeit nachzuweisen, tritt als Rechtsfolge ein Anspruch auf Arbeitslosengeld ein³⁸. Das bedeutet — umgekehrt formuliert —, daß es der „soziale Zweck“ des Arbeitslosengeldes ist, den Arbeitnehmer „vor der Notwendigkeit zu bewahren, unzumutbare Tätigkeiten zu verrichten, um das ohne . . . (Arbeitslosengeld) erforderliche Erwerbseinkommen zu erzielen“.

Genau dieses ist nun aber auch die Begründung für alle anderen Sozialleistungen mit Lohnersatzfunktion. Der zitierte Satz stammt aus einer Abhandlung von Bley über „Die Unzumutbarkeit als Verweisbarkeitsgrenze, dargestellt am Tatbestand der Berufsunfähigkeit“³⁹, wobei nur an Stelle des Wortes „Arbeitslosengeld“ das Wort „Rente“ steht. Nun hat zwar der Tatbestand „Berufsunfähigkeit“ am meisten Ähnlichkeit mit dem Tatbestand „Arbeitslosigkeit“: Bei beiden wird Erwerbstätigkeit grundsätzlich zugemutet, bei beiden gelten aber bestimmte Tätigkeiten und bestimmte Arbeitsplätze als unzumutbar, und bei beiden sind Ausbildung, berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten und die bisherige Tätigkeit wesentliche Kriterien für die Zumutbarkeit⁴⁰. Aber auch die anderen Tatbestände, die Sozialleistungen mit Lohnersatz- oder Unterhaltsersatzfunktion auslösen, sind grundsätzlich Beschreibungen von Situationen und Zuständen, in denen — abweichend von der generellen Erwartungshaltung unserer Gesellschaft — dem Betroffenen nicht zugemutet werden soll, sich seinen Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu verdienen. „Die Unzumutbarkeit ist in diesem Fall rechtlich akzeptierter Erwerbsuntätigkeitsgrund“⁴¹, die Unmöglichkeit einer Erwerbstätigkeit ist nur ihr Grenzfall.

³⁸ Wenn auch die sonstigen Voraussetzungen des § 100 AFG erfüllt sind.

³⁹ Helmar Bley: Die Unzumutbarkeit als Verweisbarkeitsgrenze, dargestellt am Tatbestand der Berufsunfähigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung, in: Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB), Heft 7/8, 1980, S. 274 ff.

⁴⁰ Vgl. § 1246 Abs. 2 RVO und § 23 Abs. 2 AVG mit § 103 Abs. 2 AFG. Da beim Arbeitslosen auch die Dauer der Arbeitslosigkeit zu berücksichtigen ist, wird ihm am Beginn der Arbeitslosigkeit kein, bei länger anhaltender Arbeitslosigkeit aber ein tieferer sozialer Abstieg als dem Berufsunfähigen zugemutet.

⁴¹ H. Bley: Die (Un)Zumutbarkeit als Sozialrechtsbegriff, in: Im Dienst des Sozialrechts, Festschrift für Georg Wannagat, hrsg. von Wolfgang Gitter, Werner Thieme, Hans F. Zacher, Köln, Bonn, München 1981, S. 22.

Am deutlichsten ist das beim „Versicherungsfall Alter“. Das „Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung“ vom 22. 6. 1889 hatte noch ausdrücklich formuliert, daß Altersrente von der Vollendung des 70. Lebensjahres an gezahlt wird, „ohne daß es des Nachweises der Erwerbsunfähigkeit bedarf“⁴².

Mit der Vorverlegung der Altersgrenze und mit der Einführung vorzeitiger und vorgezogener Altersrenten wird die Unzumutbarkeit anstatt der (unterstellten) Unmöglichkeit einer Erwerbstätigkeit immer mehr zum Motiv der Leistungsgewährung⁴³. Insbesondere die vorzeitige Altersrente nach einjähriger Arbeitslosigkeit belegt das. Bei ihr wird sozusagen nur ein Unzumutbarkeitstatbestand durch einen anderen abgelöst: Das Arbeitslosengeld, das gezahlt wurde, weil eine zumutbare Beschäftigung nicht gefunden werden konnte, durch das Altersruhegeld, das gezahlt wird, weil nun eine Beschäftigung überhaupt nicht mehr zugezumutet wird.

Der vom Wort her scheinbar so eindeutige „Versicherungsfall Erwerbsunfähigkeit“ ist ebenfalls überwiegend ein Fall, in dem weitere Erwerbstätigkeit nicht zugemutet werden soll. Berücksichtigt man nämlich, daß über $\frac{2}{3}$ aller Erwerbsfähigkeitsrenten wegen Erkrankungen zuerkannt werden, die größtenteils schleichend verlaufen und chronisch werden und bei denen zwar in der Regel das Leistungsvermögen vermindert und die Leistungserbringung erschwert ist, aber zumindest bestimmte Arbeiten oft noch verrichtet werden können (und von Leidensgenossen auch zum Teil noch lange verrichtet werden)⁴⁴, erweist sich, daß die Grenze zwischen leichteren Beschwerissen und Behinderungen einerseits, gesundheitlich bedingter völliger Arbeitsunfähigkeit andererseits sehr fließend ist. Erwerbsunfähigkeit ist somit überwiegend ein Zustand des Versicherten, in dem ihm Erwerbstätigkeit deshalb nicht mehr zugemutet wird, weil sie mit Schmerzen, besonderen Anstrengungen und der Gefahr einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes verbunden sein kann⁴⁵.

Für den Fall der Arbeitsunfähigkeit infolge Krankheit gilt offensichtlich das Gleiche, vielleicht in noch stärkerem Maße. Da damit gerechnet werden kann, daß der Arbeitnehmer bald — nach Ausheilung der Krankheit — wieder auf seinen bisherigen Arbeitsplatz zurückkehren

⁴² § 9 Abs. 4, zitiert nach Diether Döring: Das System der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt, New York 1980, S. 16.

⁴³ Vgl. auch Bley, 1981, S. 24.

⁴⁴ Von allen Erwerbsfähigkeitsrenten wurden 1979 42,5 % wegen Herz- und Kreislauf-, 16,5 % wegen rheumatischer und sonstiger Knochen- und Gelenks- und 9 % wegen verschiedener innerer Erkrankungen zuerkannt (Statistik der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung, Bd. 54, S. 34—41).

⁴⁵ Vgl. auch Bley, 1981, S. 27.

kann, soll ihm nicht zugemutet werden, in der Zwischenzeit eine andere Arbeit zu verrichten, schon gar nicht, den Arbeitgeber zu wechseln. Weitere Motive für die Freistellung von Arbeitsleistung sind die Verbesserung der Heilungschancen und die Verringerung der Gefahr einer Verschlechterung des Gesundheitszustandes sowie der Ausbreitung der Krankheit durch Ansteckung, insbesondere von Kollegen am Arbeitsplatz⁴⁶.

Bei Ausbildungsförderung bzw. -hilfe⁴⁷, bei der sogenannten unbedingten Witwenrente und bei Leistungen an alleinstehende Elternteile mit Kindern ist vollends evident, daß sie nicht wegen irgendwelcher objektiver Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit gewährt werden, sondern einzig und allein weil Erwerbstätigkeit nicht (oder nur in begrenztem Maße) zugemutet werden soll. Wer sich als Erwachsener noch in Ausbildung befindet, könnte sich gewiß aus eigener Kraft durch Erwerbstätigkeit unterhalten. Er soll jedoch von diesem Zwang vorläufig verschont bleiben, um sich *für spätere Erwerbstätigkeit* besser qualifizieren zu können.

Eine Witwe erhält nicht deshalb eine Rente, weil sie etwa erwerbsunfähig wäre, sondern nur deshalb, weil sie ihren Unterhaltsanspruch verloren hat, wobei „der Gesetzgeber in der Renten- und Unfallversicherung offensichtlich noch davon aus(-geht), daß die Witwe zuvor nicht erwerbstätig war, denn unzumutbar kann — wie die Regelung für die Witwerrente ... andeutet — nur die Aufnahme, nicht die Fortsetzung einer Erwerbstätigkeit sein“⁴⁸. Kindererziehung als solche ist zwar — im Gegensatz zu den Vorstellungen der Gesellschaft für sozialen Fortschritt⁴⁹ — kein Leistungstatbestand, der einen Anspruch auf Transferzahlungen auslösen würde. Wohl aber löst sie den Anspruch auf die „große“ Witwenrente aus und macht in der Sozialhilfe Arbeit zur Be- schaffung des Lebensunterhalts unzumutbar⁵⁰.

D. II. Unzumutbarkeit als Determinante des gesamtwirtschaftlichen Arbeitspotentials

Die Beispiele mögen genügen, um zu belegen, daß Sozialleistungen, die ihren Empfängern ermöglichen, ihren Lebensunterhalt (ganz oder teilweise) ohne Erwerbstätigkeit zu bestreiten, in den sozialen Vorstellungen (bzw. den Vorstellungen des Gesetzgebers) darüber begründet sind, inwieweit unter welchen Bedingungen eine Arbeitsleistung zum

⁴⁶ Vgl. auch Bley, 1981, S. 27 f.

⁴⁷ Nach BAföG oder BSHG.

⁴⁸ Bley, 1981, S. 23.

⁴⁹ Vgl. die Übersicht in Abschnitt B.

⁵⁰ § 8 Abs. 3 Satz 2 BSHG.

Zweck des Erwerbs der notwendigen Unterhaltsmittel nicht zugemutet werden soll. Das bedeutet gleichzeitig, daß eine *Veränderung* dieser Zumutbarkeitskriterien die Zahl derer, die zur Deckung ihres Lebensunterhalts auf Erwerbstätigkeit angewiesen sind, und damit das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential vergrößern oder verkleinern muß.

Nun haben sich seit einiger Zeit zweifellos nicht unbeträchtliche Wandlungen in den gesellschaftlichen Einstellungen über die Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit vollzogen, die sich in vielerlei Änderungen des Sozial- und des Familienrechts bereits niedergeschlagen und zu Vorschlägen für weitere Änderungen geführt haben. In bezug auf die Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitspotentials sind wahrscheinlich drei Entwicklungslinien besonders bemerkenswert, weil sie quantitativ, d. h. auf den Bestand an Erwerbspersonen, stark durchschlagen:

1. Die Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit wegen qualifizierter (und deshalb längerer) Ausbildung.
2. Die Herabsetzung der Altersgrenzen, jenseits derer Erwerbstätigkeit nicht zugemutet wird.
3. Die vergrößerte Zumutung an (verheiratete, verwitwete und geschiedene) Frauen, erwerbstätig zu sein.

D. II.1. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit bei verlängerter Ausbildung

Seit Georg Picht 1964 von der drohenden Bildungskatastrophe und Ralf Dahrendorf 1965 vom Bürgerrecht auf Bildung gesprochen hatten, sind von der Sozial- respektive Bildungspolitik zunehmende Anstrengungen unternommen worden, bessere und — was häufig damit identifiziert wurde — längere Ausbildungen zu fördern (Slogan der Aktion Gemeinsinn: „Schick Dein Kind länger auf bessere Schulen“). Das erforderte die Übernahme nicht nur der Ausbildungskosten, sondern insbesondere auch der Lebenshaltungskosten während der verlängerten Ausbildungszeit durch Transferzahlungen aus dem Sozialbudget. Die wichtigsten Instrumente dafür waren das BAföG von 1971 und das AFG von 1969 mit seinen Vorschriften über individuelle Förderung der beruflichen Bildung, vor allem über die Förderung der beruflichen Ausbildung⁵¹. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang aber auch die Ausbildungshilfe nach BSHG, die Vorschrift des BKGG, nach der Kinder geld bei längerer Ausbildung bis zum 28. Lebensjahr — in Ausnahmefällen auch darüber hinaus — zusteht⁵², das Graduiertenförderungs-

⁵¹ § 40 AFG.

⁵² § 2 Abs. 2 u. 3 BKGG.

gesetz von 1971 sowie Kinderzuschläge und Waisenrenten aus den Rentenversicherungen, der Unfallversicherung und der Kriegsopferversorgung, die allerdings schon eine lange Tradition haben.

Diese Förderungsmaßnahmen bewirkten, daß das Eintrittsalter in das Erwerbsleben anstieg. Von 1968 bis 1978 fiel die Erwerbsquote der 15- bis 20jährigen von 61,4 % auf 47,5 %, die der 20- bis 25jährigen allerdings nur von 76,2 % auf 75,5 %, wohingegen die Erwerbsquoten der 25- bis 55jährigen im gleichen Zeitraum anstiegen⁵³. Die großzügigen Ausbildungsförderungsangebote sind jedoch geschlechts- bzw. familienstandspezifisch sehr unterschiedlich angenommen worden. Die jeweiligen Erwerbsquoten fielen von 1968—1978

- bei Männern im Alter von 15 bis unter 20 Jahren von 61,7 % auf 50,6 %
- bei Männern im Alter von 20 bis unter 25 Jahren von 84,8 % auf 80,9 %
- bei ledigen Frauen im Alter von 15 bis unter 20 Jahren von 61,2 % auf 43,6 %
- bei ledigen Frauen im Alter von 20 bis unter 25 Jahren von 85,7 % auf 75,9 %

während sie

- bei verheirateten Frauen im Alter von 15 bis unter 20 Jahren mit 54,8 % gleichblieben und
- bei verheirateten Frauen im Alter von 20 bis unter 25 Jahren von 51,8 % auf 62,5 % stiegen⁵⁴.

Insgesamt — d. h. auf die Gesamtbevölkerung im Alter von 15 bis 25 Jahren gerechnet — ergibt sich eine Verschiebung der Aufnahme von Erwerbstätigkeit in höhere Lebensalter. Die Ausbildungen verlängern sich, der Eintritt in das Erwerbsleben verzögert sich. Die verschiedenen genannten Sozialgesetze, die mit ihrer Zusage, länger dauernde Ausbildungen zu finanzieren, die Zumutung, sich selbst durch eigene Erwerbstätigkeit seinen Lebensunterhalt zu verdienen, sobald man dazu fähig ist, zeitlich begrenzt zurücknehmen, wirken also darauf hin, daß das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential (bei gegebener Bevölkerung und gegebener Altersstruktur) verringert wird. Die bisher fraglos akzeptierte Annahme der Statistiker, daß die Bevölkerung zwischen 15 und 65 Jahren als „im erwerbsfähigen Alter“ befindlich anzusehen ist, scheint nicht mehr zu stimmen. Wenn qualifizierte Ausbildungen als

⁵³ Hauptergebnisse 1980 der Arbeits- und Sozialstatistik, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1980, S. 14.

⁵⁴ Hauptergebnisse 1980, S. 15—19.

Grund dafür akzeptiert werden, daß Erwerbstätigkeit (noch) nicht zugemutet wird, reduziert sich die „labour force“ einer Volkswirtschaft entsprechend.

Der beschriebene Trend zu einem gesellschaftlichen Konsens, längere Ausbildungen zwecks Erwerbs einer höheren Qualifikation aus dem Sozialbudget zu finanzieren und während dieser Ausbildungszeiten Erwerbstätigkeit noch nicht zuzumuten, ist jedoch nicht eindeutig und ungebrochen. Schon das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 hatte frühere Versprechungen im BAföG und im AFG zurückgenommen. Die „Operation 82“ zur Haushaltssanierung wird zu weiteren Restriktionen führen. Die Streichung der Ausbildungsförderung für Schüler und die Begrenzung der Förderung der beruflichen Bildung nach AFG sind bereits vorgeschlagen worden. Die Kürzung des Kindergeldes und seine vollständige Streichung bei länger dauernder Ausbildung werden ebenfalls diskutiert. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 12. 2. 1981 entschieden, daß Studenten keinen Anspruch auf Ausbildungshilfe nach dem BSHG mehr haben; ihnen kann vielmehr zugemutet werden, ihr Studium aufzugeben, um sich durch Erwerbsarbeit ihren Lebensunterhalt zu verdienen⁵⁵.

Insofern ist zur Zeit nicht auszumachen, ob der seitherige gesellschaftliche Konsens, junge Leute durch Förderung qualifizierterer Ausbildung von der gesellschaftlich ansonsten allgemein akzeptierten Verpflichtung, sich durch eigene Erwerbstätigkeit selbst ihren Lebensunterhalt zu verdienen, zu entbinden — d. h. ihnen Erwerbstätigkeit nicht zuzumuten, solange sie sich in Ausbildung befinden, — Bestand haben wird. Ohne den Beweis dafür anzutreten, kann jedoch vermutet werden, daß auch in Zukunft — von kurfristigen Variationen abgesehen — eher die Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit wegen länger dauernder Ausbildung gesellschaftlich (und auch gesetzlich) anerkannt werden wird, als daß eine (den physischen Fähigkeiten entsprechende) Erwerbsausübung, die solche Ausbildung nicht zuließe, gefordert würde.

D. II.2. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit bei höherem Lebensalter

Seit 1913 hatte in der Angestelltenversicherung, seit 1916 in der Arbeiterrentenversicherung die Altersgrenze von 65 Jahren gegolten. 1957 wurde für Frauen und Arbeitslose der Rentenbezug schon mit 60 Jahren ermöglicht. 1972 wurde die flexible Altersgrenze von 63 bis 67 Jahren eingeführt. Die Forderung des DGB lautet schon seit langem auf

⁵⁵ Vgl Utz Krahmer: Was bleibt noch von der Systematik des BSHG?, in: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Nr. 8, 1981, S. 212—216, hier insbes. S. 215.

eine flexible Altersgrenze von 60 bis 65 Jahren. Die IG Metall hat kürzlich angekündigt, durch Tarifverträge das Rentenalter auf 60 Jahre senken zu wollen und für dieses Ziel notfalls zu streiken.

Das frühere Ausscheiden aus dem Erwerbsleben hat bewirkt, daß von 1968 bis 1978 die Erwerbsquote der 60- bis 65jährigen von 46,4 % auf 24,6 % gesunken ist, und zwar bei Männern von 76,1 % auf 43,1 % und bei Frauen von 23,5 % auf 12,2 %⁵⁶.

Die Problematik der Altersrenten und Altersgrenzen ist stets auch unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten diskutiert worden. So ist — um nur die jüngsten Beispiele zu nennen — Anfang der 70er Jahre gegen die Einführung der flexiblen Altersgrenze argumentiert worden, die dadurch hervorgerufene Reduzierung des Arbeitskräftepotentials könne zu ernsthaften Störungen des Wirtschaftsprozesses führen und würde auf jeden Fall Wachstumsverluste bewirken; heute wird dagegen vielfach eine Erweiterung der flexiblen Altersgrenze nach unten empfohlen, um wegen des verringerten Arbeitskräftebedarfs das Arbeitskräfteangebot zu reduzieren und so Arbeitsplätze für jüngere Arbeitslose freizumachen⁵⁷. Die weitere Flexibilisierung des Ruhestandsalters wird vielfach als die beschäftigungspolitisch aussichtsreichste Variante von Arbeitszeitverkürzung angesehen.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß neben der vorzeitigen und der vorgezogenen Altersrente nur begrenzte Erwerbseinkünfte zulässig sind. Bei der normalen Altersrente mit 65 Jahren gibt es dagegen keine Obergrenze für einen Hinzuerdienst. Trotzdem ist das Ausscheiden aus dem Arbeitsleben mit Erreichen der Rentenberechtigung die Regel. Es hat sich eine Art gesellschaftlicher Verhaltenskodex entwickelt, wonach es als unziemlich, bei schlechter Beschäftigungslage sogar als sozial verantwortungslos gilt, wenn ein Arbeitgeber einen Rentner weiterbeschäftigt oder wenn ein Arbeitnehmer, dem Rente zusteht, weiterarbeitet. Die Funktion von Lohn- und Unterhaltsersatzleistungen, dem Empfänger Erwerbstätigkeit nicht (mehr) zuzumuten, hat so auch ihre Umkehrung: Wem eine unterhaltssichernde Transferzahlung zusteht, dem kann zugemutet werden, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, um bei Arbeitsplatzknappheit Erwerbsgelegenheiten zugunsten anderer (Jüngerer) zur Verfügung zu stellen.

⁵⁶ Hauptergebnisse 1980, S. 14—16.

⁵⁷ Gerhard Kühlewind: Die Erweiterung der flexiblen Ruhestandsregelung als beschäftigungspolitisches Instrument, in: WSI-Mitteilungen, Heft 7, 1977, S. 436—443.

*D. II.3. Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit
für verheiratete, verwitwete und geschiedene Frauen*

Die Invalidenversicherung von 1889 hatte noch keine Hinterbliebenenversorgung vorgesehen. Erst als 1911 die Angestelltenversicherung errichtet wurde, fügte man auch in die RVO Regelungen über eine Witwenrente ein. Die Arbeiterwitwen blieben jedoch deutlich benachteiligt: Sie erhielten nur dann eine Rente, wenn sie selbst invalide waren, während Angestelltenwitwen einen unbedingten Rentenanspruch hatten. Diese Regelung wurde damit begründet, daß Arbeiterfrauen ohnehin zumeist während der Ehe schon erwerbstätig seien und dies auch als Witwe bleiben könnten, wohingegen der Frau eines Angehörigen des Mittelstandes Arbeit nicht zugemutet werden könne, zumal sie in der Regel keine Ausbildung habe und die Erziehung und Ausbildung der Kinder eines Angestellten besonders hohe Anforderungen stelle⁵⁸.

So ist verständlich, daß es als ein großer sozialer Fortschritt galt, als 1949 Arbeiterwitwen den Angestelltenwitwen gleichgestellt wurden. Seitdem bestand bis vor kurzem weitgehend Einigkeit darüber, daß Witwen eine Erwerbstätigkeit grundsätzlich nicht oder nur in Grenzen zugemutet werden solle. „Die Neuregelung der sozialen Sicherung hinterbliebener geschiedener Ehegatten durch das 1. Eherechtsreformgesetz vom 14. 6. 1976 und manche Überlegungen zur Reform der sozialen Sicherung von Ehegatten bei bestehender Ehe begründen jedoch Zweifel am Fortbestand dieses Konsenses⁵⁹.“

In der Tat ist die Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben, zumindest in bezug auf die Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit, weit fortgeschritten. Nach dem 1. Weltkrieg hatte man die drohende Arbeitslosigkeit der entlassenen Kriegsteilnehmer mittels der Demobilmachungsvorschriften, die die zwangsweise Entlassung von — zuvor nach dem Hilfsdienstgesetz zwangsverpflichteter — Personen, die auf Erwerb nicht angewiesen waren (also insbesondere von verheirateten Frauen), anordneten, so erfolgreich bekämpft, „daß, nachdem von 6 Millionen Soldaten 95 % entlassen worden waren, doch im Februar 1919 ‚nur‘ noch 1 101 000 unterstützte Erwerbslose, im April 830 000, im Juni 1920 270 000 vorhanden waren“⁶⁰. Heute wird Frauen in viel größerem Maße zugemutet, erwerbstätig zu sein, und in viel geringerem Maße zugemutet, auf Erwerbstätigkeit zu verzichten, mit der Folge, daß ihre

⁵⁸ Vgl. Döring, S. 27 f.

⁵⁹ Helmar Bley: Die Unzumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit als Leistungsanlaß der Rentenversicherung, in: Die Angestelltenversicherung, Heft 5, 1980, S. 146.

⁶⁰ Ludwig Preller: Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Düsseldorf 1978, S. 236.

Arbeitslosenquote um gut $\frac{2}{3}$ höher ist als die der Männer⁶¹ und daß sie (schon nach gesetzlicher Definition)⁶² zu den sogenannten Problemgruppen des Arbeitsmarktes gehören.

Die Gesellschaft für sozialen Fortschritt hatte in dem erwähnten Gutachten von 1971 Ehefrauen und Witwen ohne Kinder unter 15 Jahren zu der Gruppe gerechnet, der sowohl eigene Erwerbstätigkeit als auch Abgaben zur Finanzierung der Sozialleistungen grundsätzlich zugemutet werden. Die Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen hat 1979 vorgeschlagen, daß die unbedingte Witwenrente entfallen soll und „daß hinterbliebene Ehegatten (nur noch dann) einen Anspruch auf Rente haben sollen, wenn eine Bedarfssituation (Alter, Invalidität, Kindererziehung) vorliegt“⁶³. Geschiedenen Ehegatten wird seit der Ehrechtsreform von 1976 grundsätzlich Erwerbstätigkeit zugemutet; einen Unterhaltsanspruch haben sie nur dann, wenn Bedarfssituationen wie die von der 84er-Kommission vorgesehenen bestehen. Die Gesamtrendenz hat Bley als Ablösung des bisher geltenden Prinzips „Unterhaltsersatz bei Unterhaltsausfall“ durch den Grundsatz „Unterhaltsersatz nur bei Unzumutbarkeit der Selbsthilfe durch eigene Erwerbstätigkeit“ beschrieben⁶⁴. Kommt zu dieser Tendenz noch die größere Bereitschaft oder der stärkere Wunsch der Frauen, erwerbstätig zu sein, hinzu, wird das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräftepotential beträchtlich erhöht. Von 1968 bis 1978 ist die Erwerbsquote der verheirateten Frauen im Alter von 20 bis 60 Jahren bereits von 38,8 % auf 47 %, die der verwitweten und geschiedenen Frauen von 56,7 % auf 62,2 % gestiegen⁶⁵.

D. II.4. Zusammenfassung zu Abschnitt D. II.

Der Anspruch auf Lohnersatz aus dem sozialen Sicherungssystem einerseits, der Anspruch auf Unterhalt aus dem Familiensystem bzw. Unterhaltsersatz aus dem sozialen Sicherungssystem andererseits haben sich als gesellschaftliches Kriterium für die Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit nahezu umgekehrt. Die frühen Sozialleistungen, insbesondere die der Arbeiterversicherung, waren überwiegend als Zuschuß konzipiert, der zum Lebensunterhalt allein nicht ausreichte und auch gar

⁶¹ Im August 1981 7,4 % gegenüber 4,4 % bei den Männern (Bundesarbeitsblatt, Heft 11, 1981, S. 117).

⁶² Vgl. § 2 Nr. 5 AFG.

⁶³ Gutachten der Sachverständigenkommission vom 21. Mai 1979, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Tz. 148.

⁶⁴ Helmar Bley: „Bedingtes“ Hinterbliebenengeld in der Altershilfe für Landwirte — ein Vorbild für die gesetzliche Rentenversicherung?, in: Zeitschrift für Sozialreform, Heft 10, 1980, S. 578.

⁶⁵ Hauptergebnisse 1980, S. 18 f.

nicht ausreichen sollte, sondern entweder durch ein Lohneinkommen aufgrund reduzierter Erwerbstätigkeit oder durch Unterhaltsleistungen im Familienverband ergänzt werden mußte. Am deutlichsten ist das bei der ursprünglichen Altersrente, die „den über 70 Jahre alten, noch arbeitenden Versicherten eine Schonung ihrer Kräfte gestatten“⁶⁶, sie aber keineswegs völlig von der Verpflichtung und Notwendigkeit, Lohnarbeit zu verrichten, entbinden sollte. Heute wird dagegen gefordert, daß Lohnersatzleistungen nicht nur den Lebensunterhalt gewährleisten, sondern den Lebensstandard aufrecht zu erhalten erlauben, und demgemäß wird von Empfängern solcher Leistungen erwartet und teilweise aufgrund der gesetzlichen Anspruchsnormen erzwungen, daß sie ihre Arbeitsplätze zugunsten jüngerer bzw. voll leistungsfähiger Erwerbspersonen räumen und allenfalls in Überbeschäftigungssituationen nach dem Maß ihrer verbliebenen Kräfte als Arbeitsmarktreserve zur Verfügung stehen.

Demgegenüber hat früher die Sicherstellung des Unterhalts im Familiensystem, ohne eigene Erwerbstätigkeit, sowohl als individuelle Legitimation gegenüber der Gesellschaft, sich von der Verpflichtung zu Erwerbstätigkeit entbunden zu fühlen, als auch als gesellschaftliche Legitimation gegenüber dem Individuum, von ihm den Verzicht auf Erwerbstätigkeit (zugunsten anderer, die darauf angewiesen waren) zu erwarten, gegolten. Es sei nur noch einmal an die Demobilmachungsverordnungen mit ihrem Entlassungszwang (insbesondere für Frauen) einerseits und ihrem Einstellungs- und Arbeitsstreckungszwang (insbesondere zugunsten der Kriegsheimkehrer) andererseits erinnert⁶⁷. Heute gilt dagegen trotz familienrechtlicher Unterhaltsansprüche bzw. trotz sozialrechtlicher Unterhaltsersatzansprüche die Zumutung an verheiratete und verwitwete Frauen, auf Erwerbsarbeit zu verzichten, als nicht vereinbar mit der Gleichberechtigung von Mann und Frau mit den Emanzipationsbestrebungen der Frauen.

Wenn dem so ist, sind bestimmte Konsequenzen für die Konzeption des sozialen Sicherungssystems nicht nur verständlich, sondern geradezu selbstverständlich. Sie bestehen in einer Begrenzung der Zuerwerbsmöglichkeiten zu Sozialleistungen, die ohne Beeinträchtigung des Anspruchs auf die Sozialleistung zulässig sind, einerseits, in einer Reduktion der Ansprüche auf Unterhalts- und Unterhaltsersatzleistungen, die wegen Unzumutbarkeit von Erwerbstätigkeit eingeräumt werden, andererseits. Die Gesamtrendenz könnte auch dahingehend bezeichnet wer-

⁶⁶ H. Gebhardt, P. Geibel: Führer durch das Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. Juni 1889, Altenburg 1889, S. 72, zitiert nach Döring, S. 16.

⁶⁷ Preller, S. 237.

den, daß die Ansprüche auf Sicherstellung des Lebensunterhalts aus dem Familiensystem an Bedeutung verlieren, daß die Sicherstellung des Lebensunterhalts immer weniger dem Familienverband zugemutet und immer mehr in individuelle Verantwortung übergeben wird und daß als Folgerung daraus das soziale Sicherungssystem einerseits immer mehr von Leistungsbestandteilen, die mit Rücksicht auf Familienlasten gewährt werden, „gereinigt“, andererseits immer mehr mit individuellen, familienabhängigen Leistungen angereichert wird.

Für die gesellschaftlichen Erwartungen bezüglich des Verhaltens im Erwerbsleben ergeben sich demzufolge höchst ambivalente Rück- und Wechselwirkungen: Während dem Empfänger einer Lohnersatzleistung nicht nur immer weniger zugemutet wird, erwerbstätig zu sein, sondern auch immer mehr zugemutet wird, auf einen Arbeitsplatz Verzicht zu leisten, wird dem Empfänger (insbesondere der Empfängerin) einer Unterhalts- bzw. Unterhaltsersatzleistung immer mehr das (zu ihrer „Selbstverwirklichung“ angeblich unabdingbare) Recht zugebilligt, auch dann erwerbstätig zu sein, wenn es zur Sicherstellung des eigenen und des familialen Lebensunterhalts durchaus entbehrlich wäre⁶⁸. Da es gute

⁶⁸ Das Nebeneinander von familienrechtlichen Unterhaltsansprüchen und daraus abgeleiteten sozialrechtlichen Unterhaltsersatzansprüchen einerseits, Ansprüchen auf Unterhaltserwerb und Selbstverwirklichung durch Beteiligung am Erwerbsleben und daraus abgeleiteten sozialrechtlichen Lohnersatzansprüchen andererseits wird auf absehbare Zeit — und vielleicht auf Dauer — eine gesellschaftstheoretische Aporie bleiben. Für die Arbeitslosenversicherung bedeutet das z. B., daß unbestimmt bleibt, ob Erwerbslosigkeit eines Ehegatten bei voller Erwerbstätigkeit des anderen echte (d. h. unfreiwillige) Arbeitslosigkeit im Sinne des Gesetzes ist oder auf freiem Entschluß des Ehepaars, in Zukunft in anderer Rollenverteilung zu leben, beruht — es sei denn, dem erwerbslosen Ehegatten könnten jederzeit zumutbare Arbeitsplätze nachgewiesen werden, d. h. es bestünde Vollbeschäftigung. Versuche, diese Aporie gesetzgeberisch zu bewältigen, ohne sich verändernde Lebensanschauungen und Lebensformen zu vergewaltigen, sind z. B. die Zugewinngemeinschaft, der Versorgungsausgleich und der Vorschlag der Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen für eine Teilhabe des überlebenden Ehegatten an der Gesamtversorgung des Ehepaars. Überträgt man die Maxime dieser Regelungen auf die Arbeitslosenversicherung, müßte diese nicht mehr unbedingt das jeweilige Individualeinkommen, sondern nur noch das „Gesamteinkommen“ des Ehepaars absichern, so daß das Arbeitslosengeld eines Arbeitslosen, dessen Ehegatte weiterhin erwerbstätig ist, niedriger sein könnte als das eines arbeitslos gewordenen Alleinernährers der Familie oder eines Alleinstehenden. Eine andere Analogie könnte man zur Neuregelung des Krankenversicherungsbeitrages der Rentner ab 1983 ziehen: So wie hier verschiedene Einkünfte für die Bemessung des Krankenversicherungsbeitrages zusammengerechnet werden, könnte auch die Arbeitslosenversicherung davon ausgehen, daß nicht das Arbeitseinkommen als solches, sondern nur das Gesamteinkommen, zu dem z. B. auch eine (Witwen-)Rente gehören kann, abgesichert werden soll. Es ist unverkennbar, daß derartige Überlegungen in gewissem Maße (wieder) ein Bedarfsprinzip in die Arbeitslosenversicherung einbringen würden. Dem Grundprinzip unseres sozialen Sicherungssystems, daß der Lebensstandard (im Sinne von relativen Einkommenspositionen) gesichert werden soll, wür-

Gründe dafür gibt anzunehmen, daß die Erwerbsquote der Frauen, insbesondere die der verheirateten Frauen in mittlerem Lebensalter, in einem Maße weiter steigen wird, das durch den Rückgang der Erwerbsquote in höherem Lebensalter durch frühere „Verrentung“ nicht kompensiert wird, muß man per Saldo damit rechnen, daß der Anteil der Erwerbspersonen an den Personen im erwerbsfähigen Alter zunehmen wird. Gelingt es nicht, ein das Produktivitätswachstum übersteigendes Wirtschaftswachstum zu erreichen, wird daraus bei den derzeitig gegebenen Zumutbarkeitskriterien für Erwerbstätigkeit eine höhere Arbeitslosigkeit resultieren.

D. III. Das Paradigma der Berufsunfähigkeit

Der Zusammenhang zwischen Zumutbarkeitskriterien des AFG und Zumutbarkeitskriterien des sonstigen sozialen Sicherungssystems sei abschließend noch einmal kurz an dem Paradigma der Berufsunfähigkeit erläutert.

Berufsunfähigkeit ist ein Zustand, in dem Erwerbstätigkeit zwar noch zugemutet wird, aber nur in einem — der krankheitsbedingten Einschränkung der Leistungsfähigkeit entsprechenden — begrenzten Umfang. Um die dadurch eintretende Minderung des Erwerbseinkommens auszugleichen, wird eine Teilrente gewährt.

Der Lebensunterhalt soll sich also teils aus — vermindertem — Erwerbseinkommen, teils aus Sozialeinkommen zusammensetzen.

Solange die Verwertung der verbliebenen Rest-Erwerbsfähigkeit zugemutet und deshalb keine Vollrente zugebilligt wird, ist der Berufsunfähige wie jeder Erwerbstätige dem Risiko ausgesetzt, keine Verwertungsmöglichkeit seiner (Rest-)Erwerbsfähigkeit am Arbeitsmarkt zu finden. Dieses Risiko ist jedoch aus der Arbeitslosenversicherung herausdefiniert worden, indem Berufsunfähige im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung als nicht vermittelungsfähig gelten⁶⁹. Damit fehlt die Voraussetzung der Verfügbarkeit, so daß ein Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht entsteht, obwohl Erwerbstätigkeit vom Standpunkt der Rentenversicherung aus noch erwartet wird.

den sie jedoch durchaus gerecht. Solche Reflexionen seien hier jedoch nur als meditativer Exkurs mitgeteilt, weil nicht die Anspruchsvoraussetzungen für und die Bemessung von Arbeitslosenunterstützungen Gegenstand dieses Beitrages sind, sondern vielmehr die Frage, wie durch die Zumutbarkeitskriterien unseres familienrechtlichen und unseres sozialen Transfersystems die Aufteilung der erwachsenen Bevölkerung auf Erwerbstätige, Arbeitslose und aus dem Erwerbssystem Ausgegliederte (Familienangehörige und Sozialleistungsempfänger) reguliert wird.

⁶⁹ § 103 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 a AFG.

Diese Sicherungslücke hat das Bundessozialgericht durch seine sogenannte konkrete Betrachtungsweise geschlossen, indem es entschieden hat, daß derjenige, dem ein zumutbarer (Teilzeit-)Arbeitsplatz, den er täglich von seiner Wohnung aus erreichen kann, innerhalb eines Jahres nicht nachgewiesen werden kann, als erwerbsunfähig gilt. Ihm wird also hinfest *überhaupt keine* Erwerbstätigkeit mehr zugemutet mit der Folge, daß er nun auch aus dem Bestand an Arbeitslosen herausdefiniert ist. Die (Teilzeit-)Arbeitslosigkeit wird also zum Anlaß genommen, eine Erwerbsarbeit überhaupt nicht mehr zuzumuten, so daß die Arbeitslosigkeit sinkt. (Teilzeit-)Arbeitslose werden zu Invaliden umdefiniert, die Arbeitslosigkeit durch ein aus ihr selbst, nämlich aus der Beschäftigungssituation, aus dem Mangel an angemessenen (Teilzeit-)Arbeitsplätzen abgeleitetes Unzumutbarkeitskriterium im Rahmen der Rentenversicherung statistisch reduziert.

Der gleiche Effekt würde offensichtlich erzielt, wenn — im Zuge von Sparmaßnahmen — die berufsfördernden Leistungen zur Rehabilitation eingeschränkt würden. Behinderte, die durch Rehabilitationsmaßnahmen arbeitsfähig erhalten oder wieder arbeitsfähig gemacht werden könnten, würden statistisch und sozialrechtlich aus dem Arbeitslosenbestand in die (Erwerbsunfähigkeits-)Rentnerpopulation überwiesen.

E. Zusammenfassende Thesen

1. Wie die Veränderung von Kriterien, welche Arbeitsplätze welchen Arbeitslosen zuzumuten sind, sich auf den Bestand an Arbeitslosen auswirkt, ist unbekannt. Empirische Untersuchungen gibt es darüber nicht.
2. Die Wirkung der Änderung von Zumutbarkeitskriterien auf den Arbeitslosenbestand läßt sich aus vorhandener arbeitsmarktstatistischen Daten kaum entnehmen. Die Bildung entsprechender homogener Vergleichsgruppen wird allerdings sehr schwierig sein, weil sich der Einfluß von Änderungen der Arbeitsmarktkonstellation kaum ausschalten, die Wirkung von Änderungen der Zumutbarkeitskriterien also kaum isolieren läßt.
3. Eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit durch Änderung von Zumutbarkeitskriterien kann nur erwartet werden, wenn dadurch Arbeitslose auf Arbeitsplätze vermittelt werden können, die nach den geltenden Zumutbarkeitskriterien nicht zu besetzen waren. Denn die Änderung von Zumutbarkeitskriterien schafft keine neuen Arbeitsplätze.
4. Wenn die Struktur der Arbeitslosigkeit durch besonders hohe Arbeitslosenquoten der Unqualifizierten einerseits, Facharbeiter-

mangel zumindest in bestimmten Sektoren und Regionen andererseits charakterisiert ist, kann Arbeitslosigkeit nicht dadurch, daß mehr Dequalifizierung und mehr sozialer Abstieg, sondern allenfalls dadurch, daß mehr Um- und Höherqualifizierung und mehr räumliche Mobilität zugemutet wird, reduziert werden.

5. Der soziale Zweck von Transfereinkommen mit Lohn- oder Unterhaltsersatzfunktion ist, ihre Empfänger vor der Notwendigkeit zu bewahren, unzumutbare Erwerbstätigkeiten verrichten zu müssen, um das zum Lebensunterhalt erforderliche Einkommen zu erzielen. Die Veränderung dieser Zumutbarkeitskriterien (= Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen) wird daher die Zahl derer, die zur Deckung ihres Lebensunterhalts auf Erwerbstätigkeit angewiesen sind, und damit das gesamtwirtschaftliche Arbeitspotential vergrößern oder verkleinern.
6. Wem die Gesellschaft ein Transfereinkommen zur Verfügung stellt, um ihm Erwerbstätigkeit nicht (mehr) zumuten zu müssen, dem mutet sie in der Regel zu, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden, um bei Arbeitsplatzknappheit Erwerbsgelegenheiten zugunsten anderer zur Verfügung zu stellen.
7. Für die Größe des gesamtwirtschaftlichen Arbeitspotentials sind quantitativ besonders bedeutsam
 - a) die verminderte Zumutung von Erwerbstätigkeit bei verlängerter Ausbildung,
 - b) die Herabsetzung der Altersgrenzen, jenseits derer Erwerbstätigkeit nicht mehr zugemutet wird,
 - c) die verminderte Unzumutbarkeit der Erwerbstätigkeit verheirateter, verwitweter und geschiedener Frauen.
8. Qualifizierte Ausbildungen vermindern nicht nur aktuelle Arbeitslosigkeit, indem sie junge Leute länger vom Erwerbsleben fernhalten. Wenn sie bessere Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen, tragen sie vielmehr auch zur Verminderung zukünftiger Arbeitslosigkeit bei.
9. Die Herabsetzung von Altersgrenzen für den Rentenbezug trägt zwar statistisch zum Abbau von Arbeitslosigkeit bei, falls sie nicht zum Abbau von Beschäftigung benutzt wird. Gesamtwirtschaftlich gesehen verlagert sie jedoch nur die Arbeitslosigkeit auf die älteren Jahrgänge und ihre Finanzierung von der Arbeitslosen- auf die Rentenversicherung. Der gleiche Effekt entsteht, wenn in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigte Arbeitslose zu Erwerbsunfähigen umdefiniert werden.

10. Die Erwerbstätigkeit von Frauen gilt — von bestimmten „Bedarfssituationen“ abgesehen — mehr und mehr als zumutbar, der Verzicht von Frauen auf Erwerbstätigkeit mehr und mehr als unzumutbar. Gegenüber Zeiten, in denen die Sicherstellung des Unterhalts im Familiensystem sowohl als individuelle Legitimation gegenüber der Gesellschaft, sich von der Verpflichtung zu Erwerbstätigkeit entbunden zu fühlen, als auch als gesellschaftliche Legitimation gegenüber dem Individuum, von ihm den Verzicht auf Erwerbstätigkeit zu erwarten, gegolten hat, vergrößert sich das Erwerbspotential und damit cet. par. die Arbeitslosigkeit.
11. Die verschiedenen Unzumutbarkeitsdefinitionen unseres familienrechtlichen und unseres sozialen Transfer-Systems regulieren die Aufteilung der erwachsenen Bevölkerung auf Erwerbstätige, Arbeitslose und aus dem Erwerbssystem Ausgegliederte (Familienangehörige und Sozialleistungsempfänger).

Dabei haben die Kriterien der Zumutbarkeit eines bestimmten Arbeitsplatzes für einen bestimmten Arbeitslosen insgesamt wahrscheinlich eine wesentlich geringere Wirkung auf die Arbeitslosigkeit als Kriterien der Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit überhaupt. Denn Produktivitätsfortschritte, die nicht voll in Produktionswachstum umgesetzt werden (können oder sollen), ermöglichen Freistellung oder erzwingen Freisetzung von Erwerbsarbeit.