

# Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II

Von

Friedrich Buttler, H.-D. Hardes, Alfred Klose

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

**Schriften des Vereins für Socialpolitik**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 152/II**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**  
**Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften**  
**Neue Folge Band 152/II**

---

**Sozialpolitik  
in der Beschäftigungskrise II**



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

# Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise II

Von

Friedrich Buttler, H.-D. Hardes, Alfred Klose

Herausgegeben von Helmut Winterstein



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise** / hrsg.  
von Helmut Winterstein. — Berlin: Duncker und  
Humboldt

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissen-  
schaften; N. F., Bd. 152)

NE: Winterstein, Helmut [Hrsg.]; Gesellschaft  
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften:  
Schriften des Vereins ...

2. Von Friedrich Buttler ... — (1986)  
ISBN 3-428-06047-4

NE: Buttler, Friedrich [Mitverf.]

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen  
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten  
© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41  
Gedruckt 1986 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61  
Printed in Germany

ISBN 3-428-06047-4

## Vorwort

Bereits 1984 hat sich der Sozialpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit den Problemen beschäftigt, die sich aus der Beschäftigungskrise unseres Landes für die Sozialpolitik ergeben. Auch die Beratungen auf der Jahrestagung in Trier waren von den gleichen Problemen bestimmt. Dabei rückten nunmehr Arbeitsmarktprobleme in den Mittelpunkt. Ein Referat war den spezifischen Ansätzen gewidmet, die Österreich zur Steuerung von Beschäftigungsproblemen gefunden hat. Mit der Untersuchung der Interdependenzen von öffentlicher Arbeitsmarktpolitik und betrieblicher Weiterbildung wird ein Aspekt der sozialpolitischen Arbeit ins Licht gerückt, dem gerade in unserer Beschäftigungskrise erhebliche Bedeutung zukommt, der aber häufig wenig Beachtung findet. Das Thema Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen geht auf heute viel diskutierte Überlegungen ein, schöpft aber – natürlich – keinesfalls alle Nuancen dieses Themas aus. Da Regulierungsprobleme den Sozialpolitischen Ausschuß weiterbeschäftigen werden, wird mit diesem Referat gleichsam eine Brücke zur Jahrestagung 1986 geschlagen.

*Der Herausgeber*



## **Inhalt**

Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen Von <i>Friedrich Buttler</i> , Paderborn .....	9
Öffentliche Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Weiterbildung Von <i>Heinz-Dieter Hardes</i> , Trier .....	53
Problematik der Sozialpolitik bei rückläufigem Wachstum in Österreich Von <i>Alfred Klose</i> , Wien .....	91



# Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen\*

Von *Friedrich Buttler*, Paderborn

## 1. Flexibilisierung des Arbeitsmarktes

In der arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Diskussion wird neuerdings häufig die Ansicht vertreten, die Arbeitsmärkte in der Bundesrepublik seien mangels Flexibilität unzureichend funktionsfähig, um die Arbeitslosigkeit zu überwinden. Deshalb gelte es, die Anpassungsfähigkeit und -bereitschaft auf Angebots- und Nachfrageseite zu erhöhen. Dazu sei der Abbau beschäftigungs-hemmender Regulierungen der Arbeitsbeziehungen, also der individuellen und kollektiven Beziehungen zwischen Arbeitsanbietern und -nachfragern, erforderlich. Beschäftigungs-hemmende Regulierungen seien in der Tarifpolitik, im Arbeitsschutz und im System der sozialen Sicherung zu erkennen. Sie seien in der Vergangenheit in wohlmeinender Absicht eingeführt worden, hätten sich jedoch inzwischen teilweise als dysfunktional erwiesen, sie würden sich in ihrer Wirkung häufig gegen jene richten, zu deren Schutz sie erdacht wurden, insbesondere würden sie Barrieren gegen die Wiedereingliederung Arbeitsloser darstellen<sup>1</sup>. Deregulierung solle daher Flexibilität („Gelenkigkeit“) wiederherstellen, „mehr Markt am Arbeitsmarkt“<sup>2</sup> ermöglichen, damit das Niveau der Beschäftigung erhöhen bzw. Arbeitslosigkeit eindämmen.

Kristallisierungspunkt der politischen und wissenschaftlichen Diskussion war zuletzt das „Beschäftigungsförderungsgesetz 1985“: „Mit dieser gesetzlichen Initiative wollen wir erreichen, daß sich der Aufschwung nicht wie in der Vergangenheit erst mit Verspätung auf dem Arbeitsmarkt auswirkt. Eine solche Verzögerung entsteht dadurch, daß Unternehmer zunächst abwarten und die ersten zusätzlichen Aufträge durch Überstunden und Sonderschichten erledigen. Einstellen muß aber vor Überstunden gehen... Für eine Übergangszeit bis 1991 sieht das Gesetz die Möglichkeit vor, befristete Arbeitsverträge mit Arbeitslosen zu erleichtern... Denn für Arbeitslose ist es besser, befristet Arbeit

---

\* Mein Dank für kritischen Kommentar gilt insbesondere den Kollegen Wolfram *Mieth*, Walther *Müller-Jentsch* und Eberhard *Dorndorf*.

<sup>1</sup> Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände: Zwanzig Punkte Programm: Für mehr Beschäftigung, Köln 1985, S. 29.

<sup>2</sup> *Soltwedel*, Rüdiger: Mehr Markt am Arbeitsmarkt, München und Wien 1984; vgl. auch Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1984, Bonn 1984, Ziffern 11 und 27.

zu finden als unbefristet arbeitslos zu bleiben“<sup>3</sup>. Das prominente Zitat gibt den oben geschilderten Zusammenhang zwischen Flexibilisierung und Deregulierung an einem Beispiel wieder. Die Diskussion hat jedoch einen weit größeren Ausstrahlungsbereich in das Arbeitsrecht, die Gestaltung der Tarifautonomie und die Sozialpolitik. Nur Teile der vielfältigen Deregulierungsvorschläge sind bisher in Gesetzesvorhaben der Bundesregierung eingeflossen<sup>4</sup>.

Die Gegenargumente sind vielfältig; sie wenden sich politisch gegen den vermuteten „sozialpolitischen Rückschritt“<sup>5</sup>, den „Wettlauf in die Vergangenheit“<sup>6</sup>, den „Abbau von Arbeitnehmerschutzrechten“<sup>7</sup>, den Versuch, „die bestehenden Prinzipien, nach denen die Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit funktionieren, gründlich umzustülpfen“<sup>8</sup>. Aus der Sicht des Vorstands des DGB gipfelt die Kritik in der Feststellung: „Es geht in Wirklichkeit nicht um mehr Differenzierung und Flexibilisierung, sondern um Systemveränderung. Es geht ausschließlich um den gewollten Ausstieg aus dem kollektiven Arbeits- und Sozialrecht“<sup>9</sup>.

Eine Reihe von Gegenargumenten stellt die Beschäftigungswirkungen von Deregulierungsmaßnahmen in Frage. Sie setzen damit am Kern der einleitend dargestellten Begründung für die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes an. Mehr Flexibilität wird von den Kritikern der Deregulierungsvorschläge nicht allgemein abgelehnt, z. B. gehört Arbeitszeitflexibilisierung in das Vorschlagsarsenal von Befürwortern und Gegnern, nur meinen beide nicht genau dasselbe damit. Es ist nötig, die Debatte in ihren Gegenständen und Begründungen in Grundzügen darzustellen. Zu fragen ist also:

- (1) Was soll flexibilisiert werden und welche Regulierungen stehen dem im Wege?
- (2) Was kann über die erwarteten Beschäftigungseffekte gesagt werden?

Das hier zu referierende Ergebnis muß notgedrungen vorläufig bleiben, weil die Diskussion empirisch und theoretisch noch unzureichend abgesichert ist. Darüber hinaus wird das Ergebnis deshalb unbefriedigend bleiben müssen, weil die Diskussion bisher einseitig die Dysfunktionalität von Regulierungen zum

---

<sup>3</sup> Blüm, Norbert: Ein beschäftigungspolitisches Akutprogramm. In: Wirtschaftsdienst, IX, 1984, S. 419.

<sup>4</sup> Vgl. z. B. die Liste als vordringlich bezeichneter Vorhaben in: Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände, a. a. O.

<sup>5</sup> Fuchs, Anke: Ein Schritt zurück ins 19. Jahrhundert. In: Wirtschaftsdienst, IX, 1984, S. 422.

<sup>6</sup> Mertens, Dieter: Wettlauf in die Vergangenheit. In: Der Spiegel, Nr. 19, 1985, S. 84f.

<sup>7</sup> Muhr, Gerd: Vor dem eingeschlagenen Weg ist zu warnen. In: Wirtschaftsdienst, IX, 1984, S. 427.

<sup>8</sup> Seifert, Hartmut: Was bringt die Deregulierung für den Arbeitsmarkt? — Das Beispiel des Beschäftigungsförderungsgesetzes. In: WSI-Mitteilungen, 5, 1985, S. 292.

<sup>9</sup> Zimmermann, Lothar: Das eigentliche Ziel ist eine Systemveränderung. In: Wirtschaftsdienst, V, 1985, S. 222.

Ausgangspunkt nahm und seitens der Gegner weitreichender Flexibilisierungsstrategien deutlich defensiv geführt wurde. Für eine begründete Analyse der Dysfunktionalitäten von Regulierungen der Arbeitsbeziehungen ist ein gesichertes Verständnis der Funktionalität notwendig. Die bloße Forderung nach mehr Markt im Arbeitsmarkt ist arbeitsmarkttheoretisch zu wenig reflektiert: Arbeitsbeziehungen können schon wegen der Besonderheit der Arbeitsbeziehungen und nicht erst wegen unerwünschter Marktergebnisse und Marktversagens nicht ausschließlich marktlich organisiert sein. Andererseits gilt: „Die Kritik an der Verrechtlichung und erst recht die Deregulierungsforderung sind unübersehbare Zeichen der Legitimationskrise des Arbeitsrechts“<sup>10</sup>. Deshalb stellt sich als dritte Frage:

(3) Welches sind die arbeitsökonomischen Begründungen für die Funktionalität von Regulierungen?

Bei der Behandlung wird sich zeigen, daß eine ausschließlich arbeitsmarkttheoretische Analyse zu kurz greift, immerhin ein Diskussionsangebot an andere Disziplinen z. B. zur arbeitsökonomischen Interpretation des Arbeitsrechts erlaubt.

## **2. Was soll flexibilisiert werden und welche Regelungen stehen dem im Wege?**

Es gibt mehrere Möglichkeiten, die verschiedenen Vorschläge zu systematisieren. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit könnte erstens danach unterschieden werden, in welchem Bereich der Sozialpolitik im weitesten Sinne der regulierte Sachverhalt angesiedelt ist, nämlich im Bereich der sozialen Sicherung, des Arbeitnehmerschutzes, der Mitbestimmung, der Lohnpolitik, der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Familienpolitik. Zweitens böte sich eine Unterscheidung nach den regulierten Sachverhalten selbst an, nämlich Lohn, Lohnstruktur, Lohnnebenkosten, Arbeitsfixkosten, Arbeitszeit, Bestandschutz des Arbeitsverhältnisses, Gefahrenschutz, Arbeitslosenversicherung, Arbeitskräftemobilität, Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit, Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Wahrnehmung von Alternativen der Erwerbstätigkeit (Alternativökonomie) oder zur Erwerbsarbeit (Haushalt, Kindererziehung) oder auch zur unselbständigen Erwerbstätigkeit (Existenzgründung). Drittens ließe sich eine Unterscheidung danach treffen, ob die Vorschläge auf das Arbeitsangebot, die Arbeitsnachfrage oder den Arbeitsmarktausgleich abzielen. Im Interesse des Beschäftigungsziels sind angesichts der unzureichenden Arbeitsnachfrage die meisten Deregulierungsvorschläge auf den Abbau nachfragehemmender Regulierungen oder was dafür gehalten wird gerichtet. Deshalb ist die letztgenannte Unterscheidung wenig ergiebig. Da die

---

<sup>10</sup> Simitis, Spiros: Zur Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen. In: Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, hrsg. von Kübler, Friedrich, Frankfurt 1985, S. 113.

erste zu wenig problemorientiert ist, wird die zweite vorgezogen. Zunächst werden die Flexibilisierungsvorschläge referiert. Eine erste Analyse folgt im Abschnitt 3.

Vor Eintritt in die Erörterung sei der verwendete Regulierungsbegriff kurz vorgestellt. Regulierungen im hier verwendeten Sinn des Begriffes sind Institutionen des Arbeitsmarktes, wobei ein weiter Marktbezug vorausgesetzt wird, welcher neben der Preis-Mengen-Koordination andere Koordinationsmechanismen wie Hierarchie, Verhandeln, Wahl und Reihenfolge umfaßt und im allgemeisten Sinn als jeder Ort des Zusammentreffens von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage zu verstehen ist. Institution soll ein normatives Regelwerk oder dauerhaftes Muster sozialer Beziehungen heißen, das erzwungen oder legitim ist und als tatsächlich gelebtes Muster entsprechendes Regulierungspotential enthält. Institutionen des Arbeitsmarktes sind z. B. die Tarifautonomie, der Arbeitsvertrag, das Arbeitsförderungsgesetz, die Mitbestimmung, das System der sozialen Sicherung. Unter Regulierung der Arbeitsbeziehungen wird die absichtliche nicht-preisliche Beeinflussung der Handlungsalternativen von Arbeitsanbietern und -nachfragern bzw. ihrer Kollektive im Wege der Vereinbarung zwischen beiden oder der Auferlegung untereinander bzw. durch Dritte verstanden. Obwohl sie absichtlich erfolgen, sind Regulierungen häufig nicht das Ergebnis eines einheitlichen konsistenten Ziel-Mittel-Zusammenhangs, sondern als geronnene Interessenkonstellationen Ergebnis gesellschaftlicher Interessenausgleichsprozesse.

Ein so weiter Regulierungsbegriff ist hier notwendig, um die mit der Forderung nach Flexibilisierung und Deregulierung angesprochenen Zusammenhänge zu umfassen. Regulierung wird also nicht nur auf staatliches Handeln bezogen. Diese Erweiterung ist nötig, weil Arbeitsbeziehungen auf verschiedenen zueinander in Komplementaritäts- und Substitutionalitätsbeziehungen stehenden Ebenen oder Systemen (inhaltliche Ausgestaltung des Individualvertrags, Gruppennormen, betriebliche Übungen, Kollektivvertrag, Arbeits- und Sozialrecht) gestaltet werden. Die Wahl der Regulierungsebenen selbst wie auch die Wahl des Regulierungstyps (z. B. substantielle oder prozedurale Regulierungen) ist nicht nur ordnungspolitisch bedeutsam und damit zentraler Gegenstand der „Regulation of Regulation“<sup>11</sup>, sondern impliziert auch unterschiedliche Ergebnisse, die ihrerseits unterschiedliche Verteilungen von Nutzen und Kosten auf die Beteiligten mit sich bringen: Regulierungen verändern Eigentumsrechte. Wenn also heute diskutiert wird, ob an die Stelle gesetzlicher Kündigungsschutzregeln teilweise tarifvertragliche Vereinbarungen treten können und sollen, oder ob Branchen- und Gebietstarifverträge ganz oder teilweise durch unternehmens-individuelle Kollektivverträge substituiert werden sollen, so handelt es sich in jedem Fall um Wahlentscheidungen zwischen verschiedenen Regulierungsmög-

---

<sup>11</sup> Reynolds, R. Larry: The Regulation of Regulation. In: Journal of Economic Issues, March 1985, S. 103ff.

lichkeiten und nicht, wie häufig propagandistisch formuliert wird, um Entscheidungen zwischen Regulierung einerseits, Markt andererseits.

## 2.1 Löhne, Lohnstruktur, Personalnebenkosten

(1) *Lohnrigiditäten* sind nach Auffassung von Angebotspolitikern dafür verantwortlich, daß der Lohnsatz die ihm obliegende Markträumungsfunktion nicht wahrnehmen kann. „Dreh- und Angelpunkt einer angebotsorientierten Politik ist eine . . . angemessene Rollenverteilung in der Wirtschaftspolitik. Es muß Klarheit darüber bestehen, wer die Verantwortung für die Ziele Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung und außenwirtschaftliches Gleichgewicht trägt. Daran mangelt es derzeit . . . Der Lohnpolitik fällt die Aufgabe zu, die Beschäftigung zu sichern. . . Wünschenswert sind . . . angesichts der hohen Arbeitslosigkeit nicht nur beschäftigungsneutrale Lohnerhöhungen, sondern Abschlüsse, die einen Anstieg der Beschäftigung zulassen“<sup>12</sup>. Zurückhaltende Lohnpolitik, die der Sachverständigenrat<sup>13</sup> seit Beginn der Beschäftigungskrise Mitte der siebziger Jahre empfiehlt, ist unter den Tarifparteien und zwischen ihnen und der Bundesregierung im allgemeinen unbestritten. Die Gewerkschaften nehmen für sich in Anspruch, sie weithin mitgetragen zu haben. Über das zutreffende Maß bestehen die bekannten interessenbedingten Unterschiede.

Flexibilisierungsvorschläge wollen Lohnrigidität dadurch abbauen, daß das „Kartell auf dem Arbeitsmarkt“<sup>14</sup>, welches Außenseiterkonkurrenz durch Lohnunterbietung praktisch ausschließe, aufgelöst werde. Der diesbezüglichen Flexibilisierungsabsicht stehe das Tarifvertragsgesetz von 1949 im Wege. Es „unterwirft einzelne tarifgebundene Unternehmen einer außerordentlich strengen Einbindung in die zwischen den Verbänden und Gewerkschaften vereinbarten Konditionen. Eine schnelle Anpassung der Beschäftigungskosten bei konkursbedrohten Unternehmen wird damit faktisch verhindert. . . Das Tarifvertragsrecht verweigert auch Arbeitslosen den Minderheitenschutz, durch Lohnzugeständnisse ihre Marktchancen . . . zu verbessern“<sup>15</sup>. „Die jetzigen Tarif-Hochlöhne, die eine starke ‚Mindestlohnarbeitslosigkeit‘ zur Folge haben, sollten in den weiteren Tarifrunden . . . unter der Zielsetzung größerer solidarischer Hilfe für die Benachteiligten auf dem Arbeitsmarkt überdacht werden“<sup>16</sup>. George fordert eine „begrenzte Unterschreitung der Tarifbedingungen“ und

<sup>12</sup> Walter, Norbert: Angebotsorientierter Politikansatz. In: Staat und Beschäftigung, hrsg. von Buttler, Friedrich, Jürgen Kühl, Bernd Rahmann, BeitrAB 88, Nürnberg 1985, S. 3f.

<sup>13</sup> Vgl. Sachverständigenrat: Chancen für einen langen Aufschwung, Jahresgutachten, Stuttgart und Mainz 1984/85, Tz. 375–377.

<sup>14</sup> Soltwedel, Rüdiger: a. a. O.

<sup>15</sup> Ebd., S. 169.

<sup>16</sup> George, Haimo: Wie kann die Arbeitslosigkeit eingedämmt werden? In: Arbeit und Sozialpolitik, 8, 1983, S. 269.

eine höhere „Reversibilität übertariflicher Löhne und Gehälter“. Daß der Kartellkritik Soltwedels von Gewerkschaften widersprochen wurde, bedarf keiner weiteren Hervorhebung. Hervorhebenswert ist jedoch, daß auch maßgebliche Vertreter der Unternehmensverbände Flexibilisierungsabsichten widersprechen, die die Tarifbindung bei der Einstellung von Arbeitslosen aufheben wollen: „Kann hierin... wirklich eine Antwort auf das Problem der Arbeitslosigkeit liegen? Wird damit nicht vielmehr ein bewährter Koordinationsprozeß in Frage gestellt, der seit Bestehen der Bundesrepublik entscheidend zur Wahrung des sozialen Friedens beigetragen hat?“<sup>17</sup> In der Sprache der Arbeitsmarkttheorie bedeutet die Frage Erdmanns den Hinweis auf andere Lohnfunktionen als die von Soltwedel und anderen einseitig betonte Markträumungsfunktion, nämlich die Kontroll- und Motivationsfunktion.

(2) Mehr *Differenzierung* in den Lohnveränderungen soll helfen, „die beschäftigungspolitischen Ziele mit verteilungspolitischen Zielen hinsichtlich der durchschnittlichen Lohn-Gewinn-Relation in Einklang zu halten. Solche Differenzierung erlaubt es, Unterschieden in der relativen Knappheit von Arbeitskräften in marktgerechter Weise Rechnung zu tragen“<sup>18</sup>. Gemeint ist eine stärkere Differenzierung nach Qualifikationen, Regionen, Sektoren und einzelnen Unternehmen, die durch bisherige solidarische Lohnpolitik der Gewerkschaften verhindert werde<sup>19</sup>. Als die Differenzierung hindernde Regulierungen werden vornehmlich die Tarifverträge angesehen: „Die Tarifverträge herkömmlichen Musters bieten keine ausreichenden Möglichkeiten für differenzierte Lohnabschlüsse nach Branchen und Regionen, was angesichts deren unterschiedlicher wirtschaftlicher Lage sinnvoll wäre. Neue Formen von Rahmenvereinbarungen der Tarifparteien könnten einen zusätzlichen Spielraum für die Belegschaft und die Unternehmensführung einzelner Betriebe schaffen, Tarifabkommen individuell auszugestalten“<sup>20</sup>. Es fehle auch an Öffnungsklauseln, die ermöglichen, „daß bei Vorliegen bestimmter Kriterien mit Zustimmung sowohl der zuständigen Gewerkschaft als auch des zuständigen Arbeitgeberverbandes eine begrenzte Unterschreitung der Tarifbedingungen möglich ist“<sup>21</sup>.

(3) *Personalnebenkosten* sind in den vergangenen Jahren schneller als die gesamten Personalkosten gestiegen. 1969 betrug der Anteil an den gesamten Personalkosten 32 %, 1981 bereits 43 %<sup>22</sup> und 1985 44,5 %<sup>23</sup>. Dabei haben sich

<sup>17</sup> Erdmann, Ernst-Gerhard: Die Verbindlichkeit der Tarifnormen ist unverzichtbar. In: *Wirtschaftsdienst*, V, 1985, S. 222.

<sup>18</sup> Sachverständigenrat: Ein Schritt voran, Jahresgutachten, Stuttgart und Mainz 1983/84, Tz. 535.

<sup>19</sup> Vgl. Soltwedel, Rüdiger: a.a.O.; Engels, Wolfram: Arbeitslosigkeit, Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e.V., Schriftenreihe, Bd. 5, Bad Homburg v.d.H. 1984, S. 98.

<sup>20</sup> CDU: Tagesprotokoll, 32. Bundesparteitag, 10. Mai 1984, 2. Tag, Bonn 1984, S. 356.

<sup>21</sup> George, Haimo: a.a.O., S. 269.

die gesetzlichen Personalkosten wie Arbeitgeberpflichtbeiträge, gesetzliche Lohn- und Gehaltsfortzahlung und Vergütung gesetzlicher Feiertage und sonstiger Ausfallzeiten im genannten Zeitraum von 14,5 auf 19,1 % erhöht, 2,7 der zusätzlichen 4,6 Prozentpunkte entfallen auf die Sozialversicherung. Unter den tarifvertraglichen Personalkosten sind die Kosten für Urlaubsvergütung, Urlaubsgeld und vermögenswirksame Leistungen von 7,2 auf 12,2 % gestiegen. Tarifliche Einführung des 13. Monatsgehaltes und die gesetzliche Vorschrift zur Dynamisierung der betrieblichen Altersversorgung erklären zum Großteil den Rest der Zunahme<sup>24</sup>. Es handelt sich also sowohl um Ergebnisse staatlicher als auch tarifvertraglicher und betrieblich vereinbarter Regulierungen.

Für die Beschäftigungswirksamkeit des Anstiegs der Personalnebenkosten ist von Bedeutung, „daß wegen des hohen und steigenden Anteils derjenigen Personalkosten, die von der Anzahl der Beschäftigten und deren regulärer Arbeitszeit abhängen, eine Ausweitung des Arbeitsvolumens durch mehr Überstunden im Vergleich mit anderen Alternativen in den letzten Jahren zunehmend attraktiver geworden ist. So betragen die Kosten einer Überstunde bei einem Überstundenzuschlag von 25 v. H. im Jahr 1969 etwa 103 v. H. der Kosten einer durchschnittlichen Arbeitsstunde; im Jahr 1981 waren es nur 94 v. H., jeweils einschließlich aller Lohnnebenkosten, soweit sich diese einigermaßen verlässlich erfassen und zuordnen lassen“<sup>25</sup>. Werden die gesamten Arbeitskosten betrachtet, so lassen sich Kosten pro Arbeitskraft von Kosten pro Arbeitsstunde unterscheiden. Steigen die ersten schneller als die letzteren, wird es *ceteris paribus* lohnender, ein gegebenes Beschäftigungsvolumen auf möglichst wenige Arbeitskräfte zu verteilen<sup>26</sup>.

Regulierungen, die die Kosten pro Arbeitskraft im Verhältnis zu den Kosten pro Arbeitsstunde verändern, können z. B. die Einführung, Veränderung oder verspätete Anpassung von Bemessungsgrenzen für Sozialversicherungsbeiträge sein: Steigt das versicherungspflichtige Einkommen aufgrund von Überstunden über die Bemessungsgrenze, so nehmen die Arbeitskosten unterproportional zu den Arbeitsstunden zu, d. h. die Kosten pro Arbeitsstunde sinken.

Ein zweites im klein- und mittelbetrieblichen Bereich möglicherweise bedeutsames Beispiel bilden Sozialleistungen, die erst von einer Mindestbelegschaftsgröße an zur Pflicht gemacht sind: Wird die Freigrenze unterschritten, sinken die Kosten pro Arbeitskraft. An der Grenze kann deshalb die Entscheidung für Mehrarbeit und gegen Neueinstellung vorteilhaft sein. Deregulierungen könn-

<sup>22</sup> Vgl. Sachverständigenrat: 1983/84, a.a.O., Tz. 161 ff.

<sup>23</sup> Vgl. Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA): a.a.O., S. 31.

<sup>24</sup> Vgl. Sachverständigenrat: 1983/84, a.a.O., S. 92 und Tz. 166.

<sup>25</sup> Sachverständigenrat: 1983/84, a.a.O., Tz. 169. Der SVR verkennt nicht die Funktionalität von betrieblichen Sozialleistungen für die Arbeitsproduktivität und führt zu Recht ihr Entstehen darauf zurück.

<sup>26</sup> Vgl. Hart, Robert A.: *The Economics of Non-Wage Labour Costs*, London 1984, S. 14.

ten deshalb darin bestehen, solche Freigrenzen einzuführen, anzuheben oder die Bemessungsgrundlage, etwa die Definition der anrechnungspflichtigen Arbeitskräfte, zu verändern.

Deregulierung kann auch in der Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen bestehen. Das wird im Hinblick auf suchtheoretisch begründete beschäftigungs-hemmende Wirkungen von Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversiche-  
rung insbesondere für die diesbezüglichen Beiträge gefordert. Dagegen werden wegen der Finanzierungsnotwendigkeiten der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung („Kostenexplosion“ im Gesundheitswesen, Veränderung des Altersaufbaus der Bevölkerung) neben Beitragssatzsenkungen insbesondere Umbasierungen auf andere Bemessungsgrundlagen als das Arbeitseinkommen diskutiert. Umbasierungen sind keine Deregulierungen, nur Veränderungen der Regulierungsmethode. Sie sollen dadurch, daß sie nicht nur Arbeitseinkommen, sondern im Extremfall die gesamte Wertschöpfung zur Bemessungsgrundlage machen, die Produktionsfaktoren gleichmäßiger belasten und zur Verringerung des relativen Preises der Arbeit gegenüber dem des Kapitals und damit zu mehr Nachfrage nach Arbeit führen.

Wieder ein anderer Fall ist die Regelung des Beschäftigungsförderungsgesetzes, bei Kleinbetrieben den Zuschuß für das Mutterschaftsgeld in die Umlagefinanzierung der Lohnfortzahlung hineinzunehmen. Hier handelt es sich um eine gezielte Verringerung der von Kleinbetrieben bei Frauenbeschäftigung erwarteten Beschäftigungsfixkosten<sup>27</sup>, den Versuch, spezifische Beschäftigungshemmnisse durch Änderung der Regulierungsart abzubauen.

## 2.2 Arbeitszeit

„Es sollen... flexiblere Regelungen angestrebt werden, die den einzelnen Arbeitnehmern und Unternehmen eine individuelle Gestaltung der Arbeitszei-ten ermöglichen. Die vielfältigen Anwendungsformen neuer Technologien haben dabei die organisatorischen Möglichkeiten und die betrieblichen Not-wendigkeiten zur Flexibilisierung der Arbeitszeit erhöht. Neue flexiblere Formen der Tages-, Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit können zugleich den individuellen Arbeitszeitwünschen der Arbeitnehmer und den veränderten Anforderungen der Betriebe Rechnung tragen und den Arbeitsmarkt entlasten“<sup>28</sup>. Die Bundesregierung hat damit zum Jahresgutachten 1983/84 Stellung genommen, in dem sich der Sachverständigenrat ausführlich mit der Arbeitszeitdiskussion beschäftigte<sup>29</sup>.

Die Arbeitszeitdiskussion ist mit besonderer Intensität geführt worden, und sie hat sich zum Aufmarschplatz für die verschiedenen Konzeptionen der

<sup>27</sup> Vgl. *Blüm*, Norbert: a.a.O., S. 421.

<sup>28</sup> Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung, Bonn 1984, Ziffer 27.

<sup>29</sup> Vgl. Sachverständigenrat: 1983/84, a.a.O., Tz. 432ff.

Regulierung und Deregulierung der Arbeitsbeziehungen entwickelt. Auf beiden Seiten werden beschäftigungspolitische Begründungen vorgetragen, seitens der Gewerkschaften mit dem Argument der Umverteilung knapp gewordener Arbeitsplätze, seitens der Befürworter von Flexibilisierungsstrategien mit dem Argument der Befreiung der Wirtschaft aus dem Prokrustesbett von Arbeitszeitregulierungen. Beide Positionen kommen dort zur Übereinstimmung, wo wie bei der Vorruststandsregelung oder bei der Eröffnung zusätzlicher Teilzeitbeschäftigung unternehmerischen Flexibilitätsinteressen entsprochen und Wahlmöglichkeiten der Arbeitskräfte erweitert werden. Dagegen entstehen Konflikte über die Verteilung der Entscheidungskompetenz bezüglich der Nutzung der gewonnenen Flexibilitätsspielräume. Ein Beispiel eines solchen Konfliktes bietet die tarifliche Wochenarbeitszeitverkürzung, bei der die eine Seite die Einführung der 38,5-Stunden-Woche, die andere Seite die Einführung einer 37-40-Stunden-Woche meint, die eine Seite also auf eine möglichst standardisierte, die andere auf eine möglichst flexibel handhabbare Regelung abhebt<sup>30</sup>. Ein anderes Beispiel geben die vielfältigen Formen der Teilzeitbeschäftigung zwischen den Extremen rein unternehmensexistiger oder rein arbeitnehmerseitiger Festlegung von Lage und Dauer der Arbeitszeit. D.h., es geht um die Verfügung über Eigentumsrechte, die Verteilung der Verfügungsnutzen, die Höhe der mit der Nutzung verbundenen Transaktionskosten und deren Inzidenz.

Die Regulierung der Arbeitszeit hat viele Facetten. Neben der Diskussion um die Verkürzung der Wochen- und Lebensarbeitszeit stehen im Mittelpunkt der gegenwärtigen Diskussion die Arbeitszeitordnung, die Erleichterung der legalen Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) und die Ausdehnung der Teilzeitarbeit. Auch hier stehen sich die oben skizzierten Positionen gegenüber.

(1) Die *Arbeitszeitordnung* regelt die Dauer und Lage der Arbeitszeit. Eine Position möchte eine möglichst hohe Arbeitskonzentration pro Arbeitstag, bis zu maximal 12 Arbeitsstunden, eine Reduzierung der Einschränkungen für Nacht- und Schichtarbeit, darunter insbesondere die Aufhebung von Sondervorschriften für Frauen und Jugendliche, eine Relativierung der durch das Gebot der Sonn- und Feiertagsruhe bedingten Grenzen, eine möglichst offene Regelung der Mehrarbeit und ihrer Vergütung erreichen<sup>31</sup>. Die andere Position will insbesondere Arbeitnehmerschutzrechte in den Vordergrund stellen, und sie fordert eine Regelung zur Begrenzung der Überstunden. Die verschiedenen Entwürfe eines Arbeitszeitgesetzes<sup>32</sup> reflektieren dies.

(2) Während die Erweiterung der Höchstdauer für die *Leiharbeit* von drei auf sechs Monate im Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 von ihren Befürwortern

<sup>30</sup> Vgl. *Kurz-Scherf*, Ingrid: Ergebnisse und Tendenzen der Tarifrunde 1985. In: WSI-Mitteilungen, 3, 1985, S. 130 ff.

<sup>31</sup> Vgl. *Schüren*, Peter: Neue rechtliche Rahmenbedingungen der Arbeitszeitflexibilisierung. In: Recht der Arbeit, Heft 1, 1985, S. 25f.

<sup>32</sup> Vgl. BT-Drucksache: 10/2706, CDU; BT-Drucksache: 10/2188, Die Grünen.

2 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 152/II

unter Hinweis auf die Verbesserung der Möglichkeit begründet wurde, „den zeitlich befristeten Ausfall von Mitarbeitern (zu) überbrücken, ohne in Überstunden oder Sonderschichten ausweichen zu müssen“<sup>33</sup>, sehen ihre Kritiker darin eine Verschärfung der Segmentation des Arbeitsmarktes: „Das Ergebnis ist schon heute klar: Die Unternehmen werden noch systematischer dazu übergehen, sich knappe Stammbelegschaften möglichst gesunder und qualifizierter Arbeitskräfte zu schaffen und im übrigen auf eine Einsatzreserve von Leiharbeitnehmern und Arbeitnehmern mit befristeten Arbeitsverträgen zurückgreifen“<sup>34</sup>.

(3) An der Diskussion über die Voraussetzungen für die Schaffung zusätzlicher *Teilzeitarbeitsplätze* sollen die unterschiedlichen Vorstellungen exemplarisch dargestellt werden.

Teilzeitarbeit kennt eine Vielzahl von Varianten. Bei herkömmlicher Teilzeitarbeit leistet ein Arbeitnehmer eine nach Dauer und Lage vertraglich festgelegte Arbeitszeit unter vierzig Wochenstunden. Zu den gegenwärtig diskutierten wichtigsten Alternativen gehören die kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit (Kapovaz), freie Abrufverträge, Mehrarbeit-/Abbummelverträge, Job-Sharing und verkürzte Jahresarbeitszeit. Die Unterschiede liegen in der Bestimmtheit der Dauer der vertraglich vereinbarten Arbeitszeit, in der Verteilung ihrer Lage auf die tägliche, wöchentliche und jährliche Arbeitszeit und in der Verteilung der Entscheidungsbefugnisse zwischen Arbeitgeber (im Extremfall ungebundener Abruf) und Arbeitnehmer (im Extremfall ungebundener Einsatz) über Dauer und Lage<sup>35</sup>.

Es scheint weithin Übereinstimmung darüber zu herrschen, daß Teilzeitarbeit für Beschäftigte „zu einer Vollzeitarbeit gleichwertigen Beschäftigungsform wird“<sup>36</sup>, anders ausgedrückt: „Teilzeitarbeit... darf nicht länger ein Arbeitsverhältnis zweiter Klasse sein. Deshalb werten wir Teilzeitarbeit auf“<sup>37</sup>. Die beschäftigungspolitische Argumentation ist etwa die folgende: Das Angebot attraktiver Teilzeitbeschäftigung gibt Teilzeitarbeit suchenden Vollzeitbeschäftigten die Möglichkeit, ihr Arbeitsangebot ihrer Arbeits-/Freizeitpräferenz besser anzupassen und Arbeitslosen die Chance, im Rahmen der freiwerdenden Stundenkontingente Beschäftigung zu finden. Dadurch wird zwar das Arbeitsvolumen nicht erhöht, aber die Zahl der Beschäftigten nimmt zu. Die

<sup>33</sup> Blüm, Norbert: a.a.O., S. 420.

<sup>34</sup> Fuchs, Anke: a.a.O., S. 423.

<sup>35</sup> Vgl. Löwisch, Manfred: Arbeits- und sozialrechtliche Hemmnisse einer weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeit. In: Recht der Arbeit, Heft 4, 1984, S. 197ff.; Bertelsmann, Klaus; Rust, Ursula: Arbeits- und sozialrechtliche Nachteile bei Teilzeitarbeit. In: Recht der Arbeit, Heft 3, 1985, S. 146ff.

<sup>36</sup> Weitzel, Renate; Hoff, Andreas: Öffentliche Förderung von Teilzeitarbeit? In: Aktive Arbeitsmarktpolitik, hrsg. von Fritz W. Scharpf et al., Frankfurt und New York 1982, S. 202.

<sup>37</sup> Blüm, Norbert: a.a.O., S. 420.

Aufwertung von Teilzeitarbeit kann aber auch die Erhöhung ihrer Kosten im Vergleich zur Vollzeitarbeit oder auch Mehrarbeit und damit eine Verringerung ihrer Vorzugswürdigkeit aus der Sicht der Beschäftigter zur Folge haben. Hier gilt das oben zu Arbeitskosten pro Arbeitskraft und pro Arbeitsstunde Gesagte entsprechend<sup>38</sup>. Würde z. B. daran gedacht, die Gleichstellung von Teilzeitarbeit durch Aufhebung der Befreiung geringfügiger Einkommen von der Sozialversicherungspflicht fördern, so wäre mit dem Wegfall einer großen Zahl entsprechender Teilzeitarbeitsverhältnisse zu rechnen.

Als Orientierung für eine sozialpolitisch vertretbare und die Vorzugswürdigkeit der Teilzeitarbeit aus der Sicht der Unternehmen nicht verringernde Regelung der Gleichstellung wird von einigen Autoren die Empfehlung des Rates der EG angesehen, die den Grundsatz der „Nichtdiskriminierung“ mit dem Grundsatz der „Proportionalität von Leistungen“ an Teilzeitbeschäftigte verbindet. Danach bezieht sich die Nicht-Diskriminierung auf die „unteilbaren Rechte“ wie Mindestarbeitsbedingungen, Kündigungsschutz, Beteiligung an Organen der Arbeitnehmervertretung, Zugang zur Berufsausbildung und zum beruflichen Aufstieg. Bei allen Arten von Entgelten soll dagegen eine zur Arbeitszeit proportionale Differenzierung erfolgen. Entsprechende Überlegungen hat die SPD in ihrem Entwurf für einen neuen § 630d des BGB zum Ausdruck gebracht<sup>39</sup>. Bertelsmann und Rust sowie Weitzel und Hoff schlagen ähnlich eine Reihe von zusätzlichen tarifvertraglichen arbeitsrechtlichen Regeln vor, die die Mindestvoraussetzungen der Teilzeitarbeit sichern sollen. Zudem möchten sie die (zumindest zeitlich begrenzte) Reversibilität der Entscheidung für Teilzeitarbeit durch Rückkehroptionen bzw. Vorrangigkeit interner Bewerbungen von Teilzeitbeschäftigten für Vollarbeitszeitstellen bei gleicher Qualifikation gesichert wissen<sup>40</sup>.

Löwisch untersucht demgegenüber bestehende Regelungen daraufhin, ob sie die Unternehmen an der Ausdehnung des Angebots von Teilzeitarbeit hindern: „Hierzu zählen neben einzelnen Bestimmungen des Arbeitszeitrechts, des Kündigungsschutzrechts, des Jugendarbeitsschutzrechts und des Krankenversicherungsrechts auch Bestimmungen, die das Eingreifen arbeitsrechtlicher Regelungen von der Beschäftigung einer bestimmten nach Köpfen zu rechnenden Zahl von Arbeitnehmern abhängig machen... Die meisten dieser Bestimmungen lassen sich ohne Beeinträchtigung der berechtigten Interessen der Arbeitnehmer modifizieren“<sup>41</sup>. Danach sollen Teilzeitbeschäftigte mit nicht mehr als 30 Wochenstunden Arbeitszeit oder einer entsprechenden Jahresar-

<sup>38</sup> Vgl. auch *Hart*, Robert A.: a.a.O., S. 135ff.

<sup>39</sup> Vgl. *Knigge*, Arnold: Zur geplanten Änderung des Rechts der Teilzeitbeschäftigten. In: Arbeit und Recht, Heft 4, 1985, S. 119.

<sup>40</sup> Vgl. *Weitzel*, Renate; *Hoff*, Andreas: a.a.O., S. 202f.; *Bertelsmann*, Klaus; *Rust*, Ursula: a.a.O., S. 157f.

<sup>41</sup> *Löwisch*, Manfred: a.a.O., S. 213.

beitszeit bei der Ermittlung der für den Geltungsbereich einer arbeitsrechtlichen Vorschrift maßgeblichen Beschäftigungszahl nur halb gerechnet werden. Die Folge wäre eine Reduktion des Geltungsbereichs bestehender Vorschriften.

Der Vergleich der vorgeschlagenen Lösungswege läßt erkennen, daß die Analysen der Handlungsbeschränkungen, die einer Ausweitung der Teilzeitarbeit im Wege stehen, die Interessen der beiden Marktseiten in unterschiedlicher Weise berücksichtigen. Im Zusammenhang damit stehen unterschiedliche Prioritäten hinsichtlich der mit der Regulierung der Teilzeitarbeit verfolgten Ziele Abbau der Arbeitslosigkeit, Optimierung der Betriebszeiten, Erhöhung der Zeitsouveränität der Arbeitskräfte und Gleichstellung der Teilzeitbeschäftigte.

Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 spricht zwar in Artikel 1, § 2 vom Verbot der unterschiedlichen Behandlung, schränkt es aber ein: „(1) Der Arbeitgeber darf einen teilzeitbeschäftigte Arbeitnehmer nicht wegen der Teilzeitarbeit gegenüber vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmern unterschiedlich behandeln, *es sei denn, daß sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen*“ (Hervorhebung F. B.). Folgt man der Argumentation Gauglers, so dürften sich wegen der zunehmenden Differenzierung der Arbeitsbedingungen in den Unternehmen solche Gründe unschwer ergeben<sup>42</sup>.

### 2.3 Arbeitnehmerschutz

Hier steht die Deregulierung des Bestandsschutzes der Arbeitsverhältnisse im Vordergrund der Diskussion. Daneben geht es um den Abbau von Regeln im Arbeitszeitschutz und im Gefahrenschutz, die für beschäftigungshemmend gehalten werden.

Die Bundesregierung hatte im Jahreswirtschaftsbericht 1984 mehr Flexibilität bei der Handhabung von befristeten Arbeitsverträgen, die Aufhebung oder Anpassung von Vorschriften im Frauenarbeitsschutz und die flexiblere Gestaltung der Arbeitszeitvorschriften für Jugendliche angekündigt<sup>43</sup>.

(1) Zur Erleichterung der Befristung von Arbeitsverträgen sind inzwischen das Gesetz über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen und das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 in Kraft getreten. Das erstgenannte Gesetz regelt die entsprechend dem Ziel der Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses von den Hochschulen und Forschungseinrichtungen gewünschte Rotation auf einer ceteris

<sup>42</sup> Vgl. Gaugler, Eduard: Flexibilisierung der Arbeitszeit. In: Schmalenbachs Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung, Bd. 35, 1983, S. 871; vgl. auch Schüren, Peter: a. a. O., S. 25: Das Gleichbehandlungsgebot ist „wenig wert“.

<sup>43</sup> Vgl. Jahreswirtschaftsbericht ... 1984, a. a. O., Ziffer 27.

paribus konstanten Anzahl von Stellen. Mit der zweitgenannten Regelung wird für die Dauer bis zum 1. 1. 1990 die Möglichkeit zur Befristung von Arbeitsverträgen von bisher bis zu 6 auf nunmehr bis zu 18 bzw. bei Firmenreugründungen 24 Monaten erweitert<sup>44</sup>. Dabei werden Kettenverträge, d. h. die ununterbrochene Aneinanderreichung kurzfristiger Arbeitsverträge beim selben Arbeitgeber, ausgeschlossen, nicht aber die Aneinanderreichung kurzfristiger Verträge bei verschiedenen Arbeitgebern.

Ob es erst dieser Regelung bedurfte, um die Zahl der befristeten Beschäftigungsverhältnisse deutlich ansteigen zu lassen, wird bezweifelt. Büchtemann<sup>45</sup> rechnet vor, daß 1980 etwa jeder sechste Arbeitnehmer in der Bundesrepublik befristet beschäftigt war und gibt Hinweise auf steigende Anteile der nur befristet zu besetzenden Stellen. Seifert<sup>46</sup> drückt die in Gewerkschaften verbreitete Befürchtung aus, daß bisher als relativ stabil geltende Beschäftigungsverhältnisse zu instabilen werden. Peiseler<sup>47</sup> sieht in der Befristung nur die Absicht zur Umgehung von Beteiligungsrechten der Arbeitnehmervertretungen.

(2) Artikel 2 des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985 hat eine Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes mit dem Ziel zum Gegenstand, die Sozialplanpflicht zu mildern. Existenzgründungen sollen dadurch erleichtert werden, daß in den ersten vier Jahren kein Sozialplan erzwingbar ist. Damit sollen erwartete Beschäftigungsfixkosten gesenkt werden. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände hält diese Veränderungen für ergänzungsbedürftig und schlägt vor, den Anwendungsbereich für die Sozialplanpflicht weiter zu reduzieren, das Verfahren des Interessenausgleichs zu beschleunigen und bei sanierungsbedingten Betriebsveräußerungen dem Gesichtspunkt der „Sicherung von Arbeitsplätzen den Vorrang vor teuren Sozialaufwendungen“<sup>48</sup> zu geben.

(3) Im Arbeitszeitschutz und im Gefahrenschutz werden insbesondere solche Regulierungen als beschäftigungshemmend angesehen, die die spezifischen Kosten der Frauenbeschäftigung, der Beschäftigung von Schwerbehinderten und der Ausbildung von Lehrlingen erhöhen. Dabei geht es um den Abbau von Beschäftigungsverboten zu bestimmten Arbeitszeiten (Frauen, Auszubildende) und in bestimmten Tätigkeiten (Frauen) oder die Reduktion des zu schützenden Personenkreises „auf die wirklich Schutzbedürftigen“ (Schwerbehinderte)<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Vgl. Beschäftigungsförderungsgesetz: Bundesgesetzblatt, Teil I, Jg. 1985, Artikel 1, § 1.

<sup>45</sup> Vgl. Büchtemann, Christoph: Zusätzliche Beschäftigung durch befristete Arbeitsverträge? In: Wirtschaftsdienst, IX, 1984, S. 545.

<sup>46</sup> Vgl. Seifert, Hartmut: a.a.O., S. 292.

<sup>47</sup> Peiseler, Manfred: Probleme des befristeten Arbeitsverhältnisses. In: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht, Heft 8, 1985, S. 238f.

<sup>48</sup> Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberverbände: a.a.O., S. 29.

<sup>49</sup> Ebd., S. 30.

Die Begründung für eine Lockerung des Bestandschutzes der Arbeitsverhältnisse hat Reuter<sup>50</sup> in zwei Argumenten zusammengefaßt. Erstens könnten die Institutionen der sozialen Sicherung Schutzinteressen der Arbeitskräfte befriedigen, weshalb es der Erschwerung unternehmerischer Dispositionsfreiheit durch soziale Kündigungsschutzziele nicht bedürfe, zweitens diskriminiere der Bestandsschutz Arbeitsuchende gegenüber Arbeitsplatzinhabern. Die erste Begründung ist für die Beurteilung von Vorschlägen zur Reduzierung sozialpolitischer Leistungen von Bedeutung, die im Zusammenhang mit dem Abbau des Instrumentariums der Arbeitsmarktpolitik vorgebracht werden. Die zweite Begründung wird daran zu überprüfen sein, ob durch Flexibilisierung des Bestandsschutzes tatsächlich mehr Beschäftigung ermöglicht wird.

## 2.4 Arbeitsmarktpolitik i.S. des Arbeitsförderungsgesetzes

Hier werden insbesondere zwei Argumente vorgetragen. Erstens wird behauptet, Lohnersatzleistungen verlängerten die Dauer und damit den Umfang der Arbeitslosigkeit. Zweitens wird behauptet, aktive Arbeitsmarktpolitik trage zur Verringerung der Flexibilität der relativen Preise auf den Arbeitsmärkten bei und behindere damit die Arbeitsmarktanpassung. Flexibilisierungsforderungen beziehen sich schließlich auf die Lockerung des Vermittlungsmonopols der Bundesanstalt für Arbeit.

(1) Die These, Lohnersatzleistungen verlängerten die Dauer der Arbeitslosigkeit, ist suchtheoretisch begründet. Arbeitsmarktpolitisch hat sie ihr Pendant in der Debatte um die Veränderung der Zumutbarkeitsregelung<sup>51</sup>. Die Popularität der These ist ihrer scheinbaren mikroökonomischen Plausibilität zu verdanken: Da Lohnersatzleistungen die Opportunitätskosten der Arbeitssuche relativ zur während der Arbeitslosigkeit genossenen Freizeit erhöhen, verringern sie die Suchintensität, erhöhen den Akzeptanzlohn und verlängern insgesamt die Suchdauer. Konsequenterweise sei ein Teil der Arbeitslosigkeit als durch Arbeitslosenversicherung induziert anzusehen.

(2) Mit dem Flexibilisierungsargument begründete Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind insoweit unstreitig, als sie die berufliche und regionale Mobilität der Arbeitskräfte erhöhen. In geringer regionaler Mobilität wird übereinstimmend ein wesentlicher Unterschied zwischen der Funktionsweise des deutschen und des US-amerikanischen Arbeitsmarktes gesehen. Dagegen wird die berufliche Flexibilität deutscher Arbeitskräfte vergleichsweise hoch

---

<sup>50</sup> Vgl. Reuter, Dieter: Der Bestandsschutz des Arbeitsverhältnisses — Soziale Errungenschaft oder Irrweg? In: Ordo, Bd. 33, 1982, S. 180.

<sup>51</sup> Vgl. Muhr, Gerd: Eine einseitige Belastung der Arbeitslosen. In: Wirtschaftsdienst, IV, 1982, S. 161 ff.; Himmelreich, Fritz-Heinz: Ein Stückchen mehr Gerechtigkeit. In: Wirtschaftsdienst, IV, 1982, S. 159 ff.; Zinn, Karl G.: Zur gesellschaftlichen Bedeutung der Herabsetzung der Zumutbarkeitskriterien in der Arbeitslosenvermittlung. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 1, 1979, S. 27 ff.

eingeschätzt. Wegen der Selektivität der Mobilität hinsichtlich Alter, Geschlecht und Qualifikation ist die regionalpolitische Bewertung überregionaler Mobilität in der Bundesrepublik kontrovers.

Deregulierungsvorschläge zielen demgegenüber auf andere Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik, insbesondere Kurzarbeitergeld und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Es wird vorgeschlagen, bei den zu reduzierenden Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung zudem nur reduzierte Entgelte zu zahlen, um die Bereitschaft zu Lohnzugeständnissen zu erhöhen<sup>52</sup>. Auch hier steht das Mindestlohnarbeitslosigkeitsargument Pate. Mit einer Novellierung des § 116 AFG (keine Beeinflussung von Arbeitskämpfen durch Lohnersatzleistungen) sollen die Bedingungen erweitert werden, unter denen auch nicht am Arbeitskampf beteiligten Arbeitnehmern Lohnersatzleistungen versagt werden können. Davon werden Auswirkungen auf die Streikbereitschaft der Gewerkschaften erwartet.

## 2.5 Alternativen der Erwerbsarbeit und Alternativen zur Erwerbsarbeit

Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen kann auch durch die Vermehrung der den Erwerbstätigen zur Verfügung stehenden Optionen erreicht werden. Dieser Gedanke stand schon hinter den Überlegungen zur Erleichterung der Teilzeitarbeit.

Ein Weg geht dahin, „daß Männer und Frauen Beruf und Familie besser miteinander verbinden können“<sup>53</sup>. Neben der Förderung der Teilzeitarbeit soll dies unter Nutzung der Dezentralisierungsmöglichkeiten neuer Technik auf „in den Wohnbereich verlagerten Arbeitsplätzen“<sup>54</sup>, d. h. in Heimarbeit möglich sein. Zu dem Zweck sollen Heimarbeitsplätze arbeitsrechtlich „unter gleichwerten Schutz“<sup>55</sup> gestellt werden<sup>56</sup>.

Die Erleichterung des Wechsels zwischen Familie und Beruf je nach den Bedingungen der einzelnen Lebensabschnitte soll einen Schwerpunkt der Arbeitsförderung bilden. Die CDU<sup>57</sup> nennt in diesem Zusammenhang die Eröffnung der Möglichkeit, daß Frauen bereits vor der Wiedereingliederung an Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen können. Familienpolitisch motivierte sozialpolitische Maßnahmen wie die Einführung eines Erziehungs geldes und die Anrechnung von Erziehungszeiten könnten die Entscheidung für

<sup>52</sup> Vgl. Soltwedel, Rüdiger: a. a. O., S. 162; George, Haimo: a. a. O., S. 270.

<sup>53</sup> CDU: Tagesprotokoll, a. a. O., S. 357.

<sup>54</sup> FDP: Liberales Manifest für eine Gesellschaft im Umbruch, Saarbrücken 1985.

<sup>55</sup> Ebd.

<sup>56</sup> Zu den Erfahrungen aus einem Modellversuch in Baden-Württemberg vgl. Kern, Peter / Wawrzinek, Stephan: Dezentrale Schreibarbeitsplätze im Verbund mit der Zentrale. Erste Erfahrungen aus dem Modellversuch Baden-Württemberg „Schaffung dezentraler Arbeitsplätze unter Einsatz von Teletext“. In: Office Management, 5, 1984, S. 436ff.

<sup>57</sup> Vgl. CDU: Tagesprotokoll, a. a. o., S. 357.

die Familie beeinflussen. Hier ist die Rückkehroption und ihre Ausgestaltung ein kritisches Problem.

Beschäftigungsexperimente sollten mehr als bisher in die Diskussion einbezogen werden<sup>58</sup>, dabei sei an einen „zweiten Arbeitsmarkt“ entsprechend dem Hamburger Beispiel ebenso zu denken wie an gemeinnützige Arbeit nach dem Sozialhilfegesetz und an alternative Bereiche.

Alternativen zur unselbständigen Erwerbsarbeit werden schließlich in Existenzgründungen erkannt. Dabei wird auf das Beispiel der Beschäftigungsexpansion in den USA hingewiesen. Die Förderung solcher Aktivitäten durch Venture-Kapital, Technologieparks, Technologieberatung soll insbesondere Zutrittsbeschränkungen, die Restriktionen für Existenzgründungen darstellen könnten, abbauen. Allgemein besteht die Restriktion im Zugang zu Realkapital.

## 2.6 Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis kann festgestellt werden, daß das Thema Flexibilisierung der Arbeitsbeziehungen weit über die Grenzen dessen hinausgeht, was jeweils in der schon heute vorliegenden Fülle der Einzeldarstellungen und Forderungen erkennbar wird. Die Flexibilisierungs- und Deregulierungsdebatte ist in der Bundesrepublik erst drei Jahre alt und hat schnell an Umfang gewonnen. Dabei zeichnen sich folgende Tendenzen ab: Erstens macht die Vielfalt der Überlegungen und die Unterschiedlichkeit ihrer Motivation deutlich, daß hier nicht nur um beschäftigungspolitische Strategien gerungen wird, sondern auch eine allgemeine sozialpolitische Bestandsaufnahme ansteht. Zweitens deutet sich an, daß der Regulierungsbegriff nicht auf staatliche Regulierung begrenzt werden darf, weil die Institutionen und Organisationen des Arbeitsmarktes nicht passives Objekt staatlicher Rahmensexzung sind, sondern über die Möglichkeit aktiver Selbstorganisation verfügen. Drittens bringt Flexibilisierung eine teilweise Auflösung des historisch ausgebildeten Typs der Lohnarbeit als Betriebsarbeit im Normalarbeitstag mit sich, löst sie an den Rändern ein Stück ab. Viertens zeigt sich, daß die propagandistische Forderung nach mehr Markt am Arbeitsmarkt die Richtung der Diskussion nur unzureichend charakterisiert, statt Deregulierung ist häufig nichts anderes als Substitution unterschiedlicher Regulierungsebenen, -typen und -arten untereinander mit dem Ziel gemeint, Regulierungen zu finden, deren Nutzen-Kosten-Verteilung den Interessen der vorschlagenden gesellschaftlichen Gruppe besser entspricht als dies bei der obwaltenden Regulierung der Fall ist.

---

<sup>58</sup> Vgl. Sachverständigenrat: 1984/85, Tz. 387.

### 3. Welche Beschäftigungswirkungen werden erwartet?

Obwohl das Beschäftigungsziel die Richtung der Deregulierungsdebatte nicht allein bestimmt, stand es doch zunächst programmatisch im Vordergrund. Es gibt Hinweise darauf, daß das Beschäftigungsziel bei einem Teil der Vorschläge nur die Funktion hat, Zustimmung zu sichern, ohne selbst im Zentrum des Interesses zu stehen, was bedeutet, daß mit dem beschäftigungspolitischen Argument ordnungs- bzw. verteilungspolitische Mitnahmeeffekte zugunsten der vorschlagenden Gruppe erzielt werden sollen. Gleichwohl wird das beschäftigungspolitische Argument zunächst ernst genommen.

Dabei konzentriert sich die nachfolgende vorläufige Analyse auf die Wirkungen, die Flexibilisierungsmaßnahmen im Sinne von Regulierungsänderungen auf das Niveau der Beschäftigung und hierbei insbesondere auf das Beschäftigungsvolumen haben, während die Wirkungen auf die Beschäftigungsstruktur und die Struktur der Arbeitslosigkeit im wesentlichen unberücksichtigt bleiben, obwohl Deregulierungsvorschläge, wie einleitend gezeigt wurde, auch mit der Diagnose unerwünschter Effekte zielgruppenbezogener Regulierungen begründet werden. Struktureffekte sind also nicht vernachlässigbar und bedürfen der Untersuchung. Immerhin gebührt der Analyse der Niveaueffekte insofern Priorität, als bei Annäherung an das Vollbeschäftigungsniveau auch die Beschäftigungschancen von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik zunehmen.

## 3.1 Lohnflexibilität

### 3.1.1. Erfüllt der Lohn die Markträumungsfunktion?

Die marktradikale Position der Deregulierungsbefürworter geht, indem sie allein der Lohnpolitik die Aufgabe der Vollbeschäftigungssicherung zuweist, von der Markträumungsfunktion des Lohnsatzes aus. Danach wären Lohnsatzänderungen, genauer gesagt Änderungen der relativen Faktorpreise, das geeignete Mittel, die Arbeitslosigkeit bis auf einen strukturwandelbedingten, friktionellen und saisonalen Rest abzubauen, mithin konjunkturelle und wachstumsdefizitäre Arbeitslosigkeit zum Verschwinden zu bringen. Deregulierungsvorschläge zielen auf die Flexibilisierung der Nominallöhne, zumindest aber auf Reallohnflexibilisierung. Sie verweisen auf das Beispiel der USA und bringen das dort seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre auftretende „Beschäftigungswunder“<sup>59</sup> in Zusammenhang mit höherer Arbeitsmarktflexibilität. Die OECD hat in einem Ländervergleich die Reallohnflexibilität bzw. -rigidität zu ermitteln versucht. Sie definiert Reallohnrigidität als Quotienten

<sup>59</sup> Vgl. zur Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit Kregel, Jan A.: The Supply—Side Approach in the United States: Reagonomics. In: Staat und Beschäftigung, a. a. O., S. 126f.

aus der Elastizität der Nominallöhne in bezug auf kurzfristige Preisniveauänderungen und aus der Elastizität der Nominallöhne in bezug auf Veränderungen der Arbeitslosenquote. Der ermittelte Wert ist für die USA und die Bundesrepublik nicht signifikant verschieden<sup>60</sup>. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt Kahn<sup>61</sup>, der für Frankreich, die Bundesrepublik, Italien, Japan, UK und USA langfristig für 1963–81 keine signifikanten Unterschiede der Reallohnrigidität feststellt. Kahn lässt offen, ob dieses Ergebnis auf Modellfehlspezifikationen zurückzuführen ist.

Auch wenn der Verweis auf vergleichsweise höhere Lohnflexibilität in den USA nicht taugen sollte, bliebe doch weiter zu untersuchen, welche Bedeutung absolute und relative Faktorpreisänderungen für die Nachfrage nach Arbeit und die Beschäftigung haben. Neoklassische Vorhersagen lassen erwarten, daß eine Verringerung der Arbeitskosten bisher nicht lohnende Produktionen lohnenswert erscheinen läßt und daß mit ihrer Aufnahme zusätzliche Nachfrage nach Arbeit wirksam wird. Eine strukturwandelshemmende Wirkung der (Re-)Aktivierung von Grenzanbietern bzw. Grenzangeboten ist allerdings die mögliche Folge: Die langfristigen Beschäftigungseffekte können also nicht einfach als Extrapolation kurzfristig erreichter Beschäftigungsgewinne ermittelt werden.

Neoklassische Vorhersagen lassen erwarten, daß eine Verringerung des relativen Preises der Arbeit *ceteris paribus* arbeitssparende Rationalisierungsinvestitionen weniger vorteilhaft macht, und daß eine Verbesserung der Erlös-Kosten-Differenz (Verbesserung der Angebotsbedingungen) die Bereitschaft zu Erweiterungsinvestitionen und damit mittelfristig die Arbeitsnachfrage erhöht. Daraus ist von den Befürwortern von Flexibilisierungsstrategien geschlossen worden, in einer Verbesserung der Angebotsbedingungen über (Real-)Lohnflexibilisierung liege der entscheidende Schlüssel für beschäftigungspolitische Erfolge.

Es gibt zwei wichtige Typen von Gegenargumenten. Das erste wird in der theoretischen Kontroverse zwischen angebots- und nachfrageorientiertem Ansatz der Beschäftigungspolitik vorgetragen und lautet: Es ist zwar evident, daß Verbesserungen der Angebotsbedingungen auf Gütermärkten Bedeutung für die Arbeitsnachfrage haben, doch weisen empirische Untersuchungen der relativen Bedeutung von gütermarktinduzierten Beschäftigungseffekten im Vergleich zu faktorpreisinduzierten Beschäftigungseffekten auf die größere Bedeutung ersterer hin. Das zweite Gegenargument geht davon aus, daß der Lohnsatz neben der Markträumungsfunktion eine produktivitätsfördernde Funktion hat und daß daher absolute und relative Lohnveränderungen auch effizienzmindernde Effekte haben können.

<sup>60</sup> Vgl. OECD: Working Party No. 1 Of The Economic Policy Committee Labour Market Flexibility, Paris 1985, S. 11 f.

<sup>61</sup> Vgl. Kahn, George A.: Internal Differences in Wage Behaviour: Real, Nominal, or Exaggerated? In: American Economic Review, Papers and Proceedings, 74, 1984, S. 158.

### 3.1.1.1. Die relative Bedeutung von Faktorpreisänderungen im Vergleich zu Nachfrageänderungen auf Gütermärkten

Die Diskussion hierüber ist insbesondere investitionstheoretisch mit folgender Fragestellung geführt worden: Werden Investitionen, von denen ein positiver Beschäftigungseffekt erwartet wird, eher durch Impulse vom Gütermarkt oder durch Veränderungen der Faktorpreise im Verhältnis zueinander oder zu den Güterpreisen induziert? Liegen die strategischen Variablen eher im Bereich der Verbesserung der Angebotsbedingungen oder in der Stimulierung der Güternachfrage? Daß sich Produktion und Beschäftigung nicht notwendigerweise proportional entwickeln, wird dabei nicht vernachlässigt, aber auch nicht gezielt untersucht.

Für die Bundesrepublik gibt es für die achtziger Jahre, also für die Zeit des Strategiewechsels zugunsten des Vorrangs der Förderung der Angebotsbedingungen, noch keine empirischen Befunde über den Zusammenhang von Angebotspolitik, Investitionstätigkeit und Beschäftigung, vielmehr nur Schätzungen von Investitionsfunktionen für die sechziger und siebziger Jahre<sup>62</sup>. Blazejczak findet, daß sowohl die kurz- als auch die langfristigen Elastizitäten der Nachfrage nach Produktionsfaktoren in bezug auf den Output im allgemeinen größer sind als die relativen Preise, wobei die relative Bedeutung sektorale verschieden ist: „Der von vielen Ökonomen immer wieder behauptete quantitativ bedeutende Zusammenhang zwischen Faktoreinsatz und Preisen für Kapital und Arbeit konnte somit auf der Basis des hier verwendeten Materials nicht bestätigt werden“<sup>63</sup>. Gerstenberger sieht ebenfalls in Absatzänderungen „den gewichtigeren Einflußfaktor. Veränderungen der Faktorpreise leisteten jedoch beim Gros der Wirtschaftszweige einen signifikanten zusätzlichen Erklärungsbeitrag. Sowohl die Höhe der Investitionsausgaben insgesamt als auch das Verhältnis zwischen Erweiterungs- und Rationalisierungsinvestitionen wird demnach durch tarifpolitische Entscheidungen (Lohnentwicklung) sowie Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik (Änderungen des Kapitalnutzungspreises) beeinflußt“<sup>64</sup>. Schmähle et al. haben darauf hingewiesen, daß dieses Ergebnis wegen des hohen Wirtschaftswachstums im Beobachtungszeitraum nicht erstaunlich sei<sup>65</sup>: In einer Phase starken Wirtschaftswachstums überlagern outputinduzierte Effekte faktorpreisinduzierte.

<sup>62</sup> Vgl. Gerstenberger, Wolfgang: Absatz und Faktorpreise als Determinanten der Investitionsausgaben. IFO-Studien, 26, 1980; Blazejczak, Jürgen: Bestimmungsgründe der Nachfrage nach Produktionsfaktoren in den Wirtschaftszweigen. — Ein Erklärungsversuch auf der Basis der neoklassischen Unternehmenstheorien. In: Vierteljahreshefte des Instituts für Wirtschaftsforschung, 1982, S. 155 ff.

<sup>63</sup> Blazejczak, Jürgen: a. a. O., S. 165.

<sup>64</sup> Gerstenberger, Wolfgang: a. a. O., S. 119.

<sup>65</sup> Vgl. Schmähle, Winfried / Henke, Klaus-Dirk / Schellhaß, Horst-Manfred: Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? — Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrags“ —, Baden-Baden 1984, S. 178.

Deshalb ist es interessant, die amerikanische Diskussion zu überprüfen, weil dort empirische Ergebnisse für längere Zeiträume einschließlich der achtziger Jahre vorliegen. Indes ist das Ergebnis bezüglich der relativen Bedeutung von absatz- bzw. faktorpreisinduzierten Effekten auf die Investitionsentscheidungen nicht prinzipiell unterschiedlich. Die Diskussion ist dort überwiegend am Beispiel der Senkung des Kapitalnutzungspreises durch Subventionen geführt worden.

Break referiert ältere empirische Arbeiten und kommt zu dem Ergebnis: „Not only does the growth of aggregate output appear to be a basic determinant of new business investment but it probably outranks tax policy in quantitative importance. Governments that fail to keep their economies growing, in other words, are not likely to be able to make up for the investment lost on that account by the use of tax incentives“<sup>66</sup>. Clarks Ergebnisse für die siebziger Jahre stimmen damit überein: „output is clearly the primary determinant of nonresidential fixed investment“<sup>67</sup>. Bernanke mißt zwar wie Hulten<sup>68</sup> auch Realzinsänderungen in ihrer Wirkung auf den Kapitalnutzungspreis und die Abdiskontierung künftiger Erträge Bedeutung zu, bestätigt aber ebenfalls die früheren Befunde<sup>69</sup>. Schließlich kommt Bosworth für die achtziger Jahre zu dem Ergebnis: „The major finding . . . is that there is room for doubt about the role of the 1981–82 tax reduction in the recovery of business investment in 1983–84. Total investment has increased substantially since the recession, but the expansion has been far more uneven than generally recognized: more than 90 percent of the growth in business investment since 1979 is due to a rise in outlays for office equipment, business automobiles, and commercial structures“<sup>70</sup>.

Die Diskussion über die relative Bedeutung angebotsorientierter bzw. nachfrageorientierter Strategien zur Förderung von Investitionen und Beschäftigung muß mithin auch für die USA als unentschieden gelten, und die Ergebnisse legen nahe, beide Strategien nicht für konkurrierend, sondern für komplementär zu halten. Abschließend zu dieser Vorstellung von Ergebnissen empirischer Untersuchungen sei erwähnt, daß deren Methodik umstritten ist, so daß erwartete und unerwartete Ergebnisse auf Spezifizierungsfehler in den verwendeten ökonometrischen Modellen zurückgeführt werden. Hulten zitiert

<sup>66</sup> Break, George F.: The Incidence and Economic Effects of Taxation. In: Blinder, Allen S., Robert M. Solow, George F. Break, Peter O. Steiner, and Donald Netzer: The Economics of Public Finance, Washington 1974, S. 216.

<sup>67</sup> Clark, Peter K.: Investment in the 1970s: Theory, Performance, and Prediction. In: Brookings Papers on Economic Activity, 1, 1979, S. 103.

<sup>68</sup> Vgl. Hulten, Charles R.: Tax Policy and the Investment Decision. In: American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 74, No. 2, 1984, S. 236ff.

<sup>69</sup> Vgl. Bernanke, Ben S.: The Determinants of Investment: Another Look. In: American Economic Review, Vol. 73, 1983, S. 74.

<sup>70</sup> Bosworth, Barry P.: Taxes and the Investment Recovery. In: Brookings Papers on Economic Activity, 1, 1985, S. 34.

Chirenko und Eisner<sup>71</sup> mit der Feststellung: „One can get almost any answer one wants by making sure that the chosen model has specifications appropriate to ones purpose.“

### 3.1.1.2. Die Bedeutung der zur Markträumungsfunktion alternativen Lohnfunktionen

Neben der Markträumungsfunktion hat der Lohnsatz die Funktionen der Einkommenssicherung, der Motivation, der Minimierung von Kontrollkosten, der Loyalitätssicherung, der Renditeerzielung für Humankapitalinvestitionen. Sind diese Funktionen nicht streng komplementär, und das ist der reale Fall, können sie mit einem einzigen Lohnsatz nicht gleichzeitig erfüllt werden. Es bedarf folglich zusätzlicher Organisationsformen und Koordinationsmechanismen. Die Formel „Mehr Markt am Arbeitsmarkt“ reflektiert das nicht.

Die Arbeitsmarkttheorie hat den mikroökonomischen Begründungen für die vom Auktionsmarktmodell abweichenden Funktionsweisen inzwischen erheblichen Raum gewidmet. Daraus sind verschiedene Theorievarianten entstanden, die zwar noch weitgehend unverbunden nebeneinander stehen, die aber alle im wesentlichen ein gemeinsames Ergebnis begründen, nämlich eine teilweise Entkopplung von Lohnsatz und Wertgrenzprodukt der Arbeit mit der Folge, daß der Lohnsatz seine unmittelbare Markträumungsfunktion einbüßt. Sie versuchen vielmehr zu erklären, daß es nicht nur für Arbeitskräfte, sondern auch für Unternehmen rational sein kann, die Lohnentwicklung zu verstetigen, was die Entkopplung impliziert. Die Varianten behandeln<sup>72</sup>:

(1) Information ist auf Arbeitsmärkten unvollkommen und nicht kostenlos (Screening- und Signaling-Theorie, Statistische Diskriminierung, Suchtheorie).

(2) Arbeitsanbieter und -nachfrager maximieren ihre Zielfunktion langfristig. Sie investieren in Humankapital und bemühen sich um die Sicherung der Investitionserträge. Sie amortisieren Beschäftigungsfixkosten. Ihre Präferenzen für Zukunftsgüter und ihre Risikoneigung sind nicht notwendigerweise identisch (Humankapitaltheorie, Arbeit als quasi-fixer Faktor, implizite Kontrakttheorie).

(3) Arbeitsverträge sind asymmetrisch spezifiziert, sie spezifizieren das Arbeitsentgelt genauer als die Arbeitsleistung. Angesichts unsicherer Erwartungen ist es für Unternehmen rational, die Spezifikation der jeweils zu erbringen-

---

<sup>71</sup> Vgl. Chirenko, Robert, F. and Eisner, Robert: Tax Policy and Investment in Major U.S. Macroeconomic Models. In: Journal of Public Economics, Vol. 20, 1983, S. 139.

<sup>72</sup> Vgl. Franz, Wolfgang: Neuere Mikroökonomische Analysen des Arbeitsmarktgeschehens: Ein Überblick. Typoskript, Stuttgart 1985, Gerlach, Knut; Hübler, Olaf. In: Staat und Beschäftigung, a.a.O., S. 249ff.

den Arbeitsleistung in die Zukunft zu verlagern. Sie sichern sich damit Anpassungsflexibilität<sup>73</sup>. Zur Gewährleistung einer hohen Leistungsintensität setzen Unternehmen Lohn und Lohnstruktur zu Motivations- und Loyalitätssicherungszwecken ein. Diese Funktion können nur verstetigte Löhne und Lohnstrukturen erfüllen, weil kurzfristige Schwankungen der Lohnhöhe und Durchbrechungen der Lohnstruktur durch außertarifliche Entlohnung die Entscheidungsgrundlagen für das Verhalten der Arbeitskräfte untergraben. Mit der Verlagerung von Entscheidungen über die Spezifikation der Arbeitsleistung verringern Unternehmen Transaktionskosten, mit dem Einsatz verstetigter Löhne und Lohnstrukturen zur Sicherung der Leistungsintensität verringern sie insbesondere Kontrollkosten.

Der Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände drückt das so aus: „Die Einführung von generellen Öffnungsklauseln . . . in Tarifverträge zusammen mit der Möglichkeit, mit Arbeitslosen Einzelverträge unterhalb der Tarifverträge abzuschließen, würde die Tarifautonomie untergraben und müßte letztlich das Ende des Tarifvertrages überhaupt bedeuten. . . Ebenso wenig praktikabel erscheint die Vorstellung, auf sonst gleichen Arbeitsplätzen Arbeitnehmer mit unterschiedlichen Löhnen zu beschäftigen, nur weil der eine vor seiner Einstellung arbeitslos gewesen ist und der andere nicht“<sup>74</sup>. Nach seiner Einschätzung würde die Erosion der Tarifautonomie dazu führen, daß neue „gesetzliche Mindestbedingungen und Regulierungen insbesondere zugunsten der sozial Schwachen nicht lange auf sich warten“ ließen<sup>75</sup>.

Die bisherige Darstellung hat gezeigt, daß zwischen der Markträumungsfunktion und der Leistungssicherungsfunktion des Lohnes bzw. der Lohnstruktur Inkompabilität herrscht. Inkompatibilitäten sind dafür verantwortlich, daß sich die meisten neueren mikroökonomischen Theorien des Arbeitsmarktes nicht mehr im Referenzmodell des allgemeinen Gleichgewichts verankern lassen, weshalb die Analyse partiell bleibt. Franz<sup>76</sup> hält denn auch die Zusammenführung der Teilespekte in einem Theoriegebäude für wünschbar, aber beim gegenwärtigen Forschungsstand hoffnungslos.

Nach Tinbergen<sup>77</sup> benötigen wir zur Lösung wirtschaftspolitischer Probleme eine gleiche Zahl von Zielen und Instrumenten, es sei denn, daß Ziele zueinander streng komplementär sind. Die gezeigten Inkompatibilitäten zwischen Lohnfunktionen lassen erwarten, daß das System der Tarifautonomie nicht ausreicht,

<sup>73</sup> Vgl. Biebler, Hermann; Brandes, Wolfgang: Arbeitsmarktsegmentation in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt und New York 1981.

<sup>74</sup> Erdmann, Ernst-Gerhard, a.a.O., S. 223.

<sup>75</sup> Ebd., S. 224.

<sup>76</sup> Vgl. Franz, Wolfgang: a.a.O., S. 51.

<sup>77</sup> Vgl. Tinbergen, Jan: Über die Theorie der Wirtschaftspolitik. In: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von Gäfgen, Gérard, Köln und Berlin 1966, S. 390ff.

um über die Lohnpolitik das Vollbeschäftigungsziel zu erreichen. Das unterstreicht die Notwendigkeit staatlicher Verantwortung für die Vollbeschäftigung und verhält sich kritisch zu Deregulierungsabsichten<sup>78</sup>. Anders ausgedrückt bedeutet das: Die Erwartungen der Befürworter von Lohnflexibilisierung bezüglich der Beschäftigungswirkungen sind nicht ausreichend begründet, andererseits mit hohen ordnungspolitischen Risiken behaftet.

### *3.1.2. Ungenügende Flexibilität der Lohnstruktur?*

Mit diesem sehr grundsätzlich abgeleiteten vorläufigen Ergebnis sind nicht alle Fragen beantwortet, die die Flexibilisierungsdebatte aufgeworfen hat. Weder langfristige Veränderungen der Lohnstruktur innerhalb von Branchen und Unternehmen noch Veränderungen der intersektoralen und interregionalen Lohnstruktur sind damit ausgeschlossen<sup>79</sup>. Allerdings muß sorgfältig untersucht werden, ob erstens die These unzureichender Möglichkeit differenzierter Lohnabschlüsse in Tarifverträgen begründet ist und ob zweitens von zunehmender Differenzierung bedeutende Effeke auf das Niveau der Beschäftigung erwartet werden dürfen.

Zunächst ist von den Befürwortern der Differenzierung kein Kriterium für „ausreichende Möglichkeiten“<sup>80</sup> vorgeschlagen worden. Wird nur der gegenwärtige Zustand in der Bundesrepublik aufgenommen und mangels besserer Maßstäbe mit der Lohndifferenzierung in den USA verglichen, so ergibt sich für die USA eine deutlich stärkere Spreizung der Lohnstruktur. Während für viele neue Service-Jobs nur der gesetzliche Mindestlohn von 3,35 Dollar oder wenig darüber gezahlt wird, liegt der Durchschnittsstundenlohn bei 8,30 Dollar und erreichen Automobil- und Stahlarbeiter einen Durchschnitt von 12 bis 13 Dollar. Damit sind noch nicht die Spitz Verdienste aufgeführt<sup>81</sup>. Demgegenüber ist die Bandbreite der Lohnstruktur in der Bundesrepublik geringer. Vogler-Ludwig<sup>82</sup> zeigt, daß Arbeiter und Angestellte in der Mineralölverarbeitung fast doppelt so viel verdienen wie vergleichbare Beschäftigte in Niedriglohnbranchen, daß Facharbeiter zwischen 15 und 40 % mehr als Hilfsarbeiter, Angestellte in gehobener Position zwischen 70 und 140 % mehr verdienen als

<sup>78</sup> Vgl. *Brandes*, Wolfgang; *Weise*, Peter: Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Würzburg und Wien 1980, S. 55.

<sup>79</sup> Vgl. zu deren Notwendigkeit *Mieth*, Wolfram: Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen als Entlastung der Arbeitsmarktpolitik. In: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik, hrsg. von Philip Herder-Dorneich, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 127, Berlin 1982, S. 184ff.

<sup>80</sup> CDU: Tagesprotokoll, a.a.O., S. 356.

<sup>81</sup> Vgl. *Sengenberger*, Werner: Zur Flexibilität im Beschäftigungssystem — Ein Vergleich zwischen den USA und der Bundesrepublik Deutschland, SAMF-Arbeitspapier 3-1984, Paderborn 1984, S. 13.

<sup>82</sup> Vgl. *Vogler-Ludwig*, Kurt: Flexibilisierung der Lohnstrukturen. Ein Patent für die Beschäftigungspolitik? In: Ifo-Schnelldienst 16/1985, S. 20ff.

einfache Angestellte ohne Berufsausbildung, daß die Einkommenschancen von Akademikern etwa 2,4 mal höher sind als die von Arbeitskräften ohne berufliche Ausbildung, daß Frauen in gleichen Qualifikationsgruppen 15 bis 20 % weniger verdienen als Männer. Im Unterschied zu gängigen Thesen ist auch ein positiver, allerdings unterproportionaler Zusammenhang zwischen sektoraler Lohndifferenzierung und sektoraler Arbeitsproduktivität vorhanden. Ob das viel, wenig, zu wenig ist, kann nicht *a priori* beantwortet werden. Hilfreich ist immerhin die Einschätzung Erdmanns, also aus der Arbeitgeberverbandsicht: „Eine Be-standsauftahme der Tarif- und Effektivlohnstrukturen zeigt, daß im Gegensatz zu dem gegenwärtig verbreiteten Eindruck erhebliche Lohnunterschiede zwischen Qualifikationen, Sektoren und Regionen bestehen“<sup>83</sup>. Der zitierte Autor hält eine zusätzliche intersektorale Differenzierung für erforderlich, gibt dafür aber kein Kriterium an.

Die *Veränderung* der Bandbreite der Lohn- und Gehaltsstrukturen wird im wesentlichen übereinstimmend beurteilt. Nach Angaben Soltwedels hat sich die Nivellierung der Lohnstruktur nach 1974 nicht fortgesetzt, allerdings habe es an einer deutlichen Zunahme der Differenzierung gefehlt<sup>84</sup>. Für die letzten Jahre diagnostizierten Zimmermann und Erdmann übereinstimmend eine Zunahme der Differenzierung<sup>85</sup>. Vogler-Ludwig, der zwischen der sektoralen, qualifikatorischen und geschlechtsspezifischen Varianz der Lohnstruktur bei Arbeitern und Angestellten unterscheidet, findet für den Zeitraum 1970–1984 eine Abnahme der Gesamtvarianz, bei den Arbeitern aber eine Zunahme der sektoralen und bei den Angestellten seit 1980 eine Zunahme der qualifikatorischen Lohnunterschiede<sup>86</sup>.

Bisher ist weder in der Bundesrepublik noch in den USA der von Befürwortern von Flexibilisierungskonzepten behauptete Zusammenhang zwischen zunehmender Differenzierung der Lohnstruktur und Rückgang der Arbeitslosigkeit nachgewiesen worden. Lohnstrukturtheoretische Überlegungen lassen einen solchen Zusammenhang fragwürdig erscheinen. Mieth kommt zu folgenden Ergebnissen: Bei schlechter Konjunktur werden vorzugsweise gering qualifizierte Arbeitskräfte entlassen, was mit höheren Beschäftigungsfixkosten der Facharbeiter begründet werden kann. „Die Lohnrelation so zu gestalten, daß statt dessen mehr Fachkräfte freigesetzt werden, wäre volkswirtschaftlich kein Gewinn“<sup>87</sup>. Hübler<sup>88</sup> stellt dar, daß Unternehmen unter Unsicherheit statt nach außen sichtbaren Veränderungen der Lohnstruktur interne personalorganisatorische Anpassungsmaßnahmen bevorzugen; dazu gehören fluktuationss-

<sup>83</sup> Erdmann, Ernst-Gerhard: a. a. O., S. 223.

<sup>84</sup> Vgl. Soltwedel, Rüdiger: a. a. O., S. 57.

<sup>85</sup> Vgl. Zimmermann, Lothar: a. a. O., S. 219; Erdmann, Ernst-Gerhard: a. a. O., S. 223.

<sup>86</sup> Vgl. Vogler-Ludwig, Kurt: a. a. O., S. 24.

<sup>87</sup> Mieth, Wolfram: a. a. O., S. 178.

<sup>88</sup> Vgl. Hübler, Olaf: Lohn- und Beschäftigungsstrukturbewegungen unter Unsicherheit. In: Konjunkturpolitik, Jg. 29, Heft 2, 1983, S. 67ff.

bedingte Mobilitätsprozesse, Arbeitsplatzumsetzungen, damit verbunden Veränderungen der Eingruppierung, der Einstellstandards und der Arbeitsintensität. Die technische Entwicklung beschränkt die Substituierbarkeit zwischen unterschiedlichen Arbeitskräftequalifikationen in Industrie, öffentlichem Dienst, Transportwesen, Banken, daher sei eine mehr als geringfügige Substitution zwischen gelernten und ungelernten Arbeitskräften selbst bei nennenswerten Änderungen der Lohndifferenz nicht zu erwarten<sup>89</sup>.

Tarifabschlüsse in verschiedenen Branchen und Regionen stehen in einem institutionellen Zusammenhang: „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 abweichen“<sup>90</sup>. Zwar könne am ehesten die interregionale Lohnstruktur flexibilisiert werden, indessen würde dies wegen der Selektivität von Wanderungen zwischen Regionen „eher zur Entstehung von Problemgruppen am Arbeitsmarkt beitragen als zu ihrer Beseitigung“<sup>91</sup>.

Dagegen werden in der Literatur drei typische Argumente vorgetragen. Das erste will begründen, daß bei abgesenkten Löhnen für die unteren Qualifikationsgruppen insgesamt mehr Beschäftigung resultiert. Es unterliegt damit denselben Beurteilungsmaßstäben wie die allgemeine Argumentation des Zusammenhangs zwischen Lohnniveau und Beschäftigung. Auch aus der Sicht der Lohnstrukturtheorie ist wegen der Motivationsfunktion der Lohnstruktur darauf hinzuweisen, daß kurzfristige Anpassungen an konjunkturelle Wechsellagen nachteilige Wirkungen für die Arbeitsproduktivität erwarten lassen. „Es besteht ein Trade-off zwischen der Räumung des Arbeitsmarktes durch flexible Löhne und mobile Arbeitnehmer einerseits und der Erhaltung bzw. Verbesserung des Produktivitätsniveaus der Betriebe durch festgeschriebene Lohnstrukturen und langfristige Arbeitsverträge andererseits“<sup>92</sup>. Das zweite Argument sieht in dem von Mieth dargestellten institutionellen Zusammenhang der intersektoralen und interregionalen Lohnstruktur eben das durch Deregulierung zu beseitigende Übel. Demgegenüber weist Mieth auf die ursprüngliche Argumentation des Sachverständigenrates aus dem Jahr 1965 hin, wonach eine auf relativ wettbewerbsschwache Unternehmen und Branchen nicht Rücksicht nehmende relativ einheitliche Lohnstruktur den zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft notwendigen Strukturwandel beschleunige, indem sie dazu zwinge, daß „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 machen“<sup>93</sup>. Das dritte typische

<sup>89</sup> Vgl. *Mieth*, Wolfram: a.a.O., S. 179.

<sup>90</sup> Ebd., S. 181.

<sup>91</sup> Ebd., S. 182.

<sup>92</sup> *Vogler-Ludwig*, Kurt: a.a.O., S. 31.

<sup>93</sup> *Mieth*, Wolfram: a.a.O., S. 173

Argument will begründen, daß interregionale Unterschiede im Verhältnis von offenen Stellen und Arbeitslosen deshalb nicht durch Mobilitätsprozesse ausgeglichen werden, weil die Lohnstruktur zu wenig interregional differenziert sei und mithin unzureichende Wanderungsanreize biete. Demgegenüber haben Biehler et al.<sup>94</sup> gezeigt, daß der Wanderungsanreiz interregionaler Lohnunterschiede dadurch begrenzt ist, daß der Wechsel zwischen internen Arbeitsmärkten verschiedener Unternehmen den wanderungswilligen Arbeitskräften nicht die gesamte Bandbreite der Lohnstruktur, sondern nur die Wahl zwischen vergleichsweise weniger unterschiedlichen Eintrittslohngruppen eröffnet.

Insgesamt ist beim gegenwärtigen Kenntnisstand Mieth zuzustimmen: „Eine flexiblere, auf Marktungleichgewichte rasch reagierende Lohnstruktur würde wahrscheinlich... den Produktivitätszuwachs verringern und dadurch den angestrebten Strukturwandel verlangsamen und so die Arbeitsmarktprobleme nicht lösen, sondern erschweren“<sup>95</sup>.

### 3.1.3. *Abbau von Lohnnebenkosten?*

Nach der oben dargestellten populären These erhöhen Lohnersatzleistungen das Niveau der Arbeitslosigkeit durch die Verlängerung der Suchdauer der Arbeitsanbieter und durch die mit ihrer Finanzierung durch Lohnnebenkosten bewirkte relative Verteuerung des Faktors Arbeit. Von der Reduzierung der Lohnersatzleistungen und der Senkung der Beiträge zu ihrer Finanzierung werden daher positive Effekte für das Beschäftigungsniveau erwartet. Hart<sup>96</sup> zeigt, daß unter den in der Bundesrepublik gültigen institutionellen Bedingungen der Arbeitslosenversicherung Skepsis an der Richtigkeit der These angebracht ist. Anders als vermutet wird, könnte eine Erhöhung der Lohnersatzleistungen bei solchen Arbeitskräften, die darauf noch keinen Anspruch (Berufsanfänger, Frauen mit Kindern bei Rückkehr auf den Arbeitsmarkt) oder keinen Anspruch mehr haben (langfristig Arbeitslose), zu einer Verstärkung der Suchaktivität und Reduktion des Akzeptanzlohns führen, um angesichts der Erwartung eines späteren Wiedereintritts in die Arbeitslosigkeit den attraktiver gewordenen Anspruch auf das erhöhte Arbeitslosengeld zu erwerben („Mortensen-Effekt“).

Auch die Nachfrage nach Arbeitskräften könnte steigen, wenn die Erhöhung der Lohnersatzleistungen durch eine Beitragssatzerhöhung zur Arbeitslosenversicherung, also durch Erhöhung der Lohnnebenkosten, finanziert wird. Wird nämlich gegenwärtig in der Bundesrepublik die Beitragsbemessungsgrenze (1985: 64 800 DM) vom Großteil der Arbeitskräfte auch bei Mehrarbeit nicht

<sup>94</sup> Vgl. Biehler, Hermann; Brandes, Wolfgang; Buttler, Friedrich; Gerlach, Knut; Liepmann, Peter: *Arbeitsmarktstrukturen und -prozesse*, Tübingen 1981, S. 210ff.

<sup>95</sup> Mieth, Wolfram: a.a.o., S. 183.

<sup>96</sup> Vgl. Hart, Robert A.: a.a.O., S. 127ff.

erreicht, mithin bei einkommensunabhängig konstantem Beitragssatz der Beitrag zur Arbeitslosenversicherung ein variables Arbeitskostenelement, und ist für Überstunden ein Mehrarbeitszuschlag zu zahlen, dann verteilt die Beitragssatzerhöhung den Überstundenpreis mehr als den Normalarbeitsstundenpreis. Damit wird die Substitution von Überstunden durch Neueinstellungen *ceteris paribus* begünstigt.

In einer empirischen Untersuchung für die Bundesrepublik hat König<sup>97</sup> einen positiven Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Lohnersatzleistungen dargestellt, allerdings eingeschränkt, der Zusammenhang sei nicht so kraß wie in der populären These behauptet. Egle und Karr<sup>98</sup> haben in ihrer Kritik an Königs Untersuchung die Verlängerung der Dauer der Arbeitslosigkeit nicht auf zunehmende Suchdauer, sondern auf Aussiebungsprozesse zurückgeführt. Diese Interpretation dürfte auch gegenwärtig begründeter sein als die These der durch Lohnersatzleistungen induzierten Sucharbeitslosigkeit.

Da auf ein hohes Beitragsaufkommen der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung nicht verzichtet werden kann, ist diskutiert worden, die arbeitsbezogene Beitragsbemessungsgrundlage durch kapital- oder wertschöpfungsbezogene Bemessungsgrundlagen zu substituieren (Umbasierung). Die Beschäftigungseffekte von Umbasierungen des Arbeitgeberanteils zur gesetzlichen Rentenversicherung haben Elixmann et al.<sup>99</sup> und Schmähle, Henke und Schellhaaß<sup>100</sup> untersucht und im wesentlichen übereinstimmend als quantitativ gering bzw. nicht kurzfristig wirksam eingeschätzt, wobei sich erstere noch dezidierter gegen eine Umbasierung aussprechen als letztere. Schmähle et al. unterscheiden Beschäftigungswirkungen des Substitutions- und des Kostenniveaueffekts von Umbasierungen auf drei alternative Bemessungsgrundlagen, nämlich auf Bruttowertschöpfung, Nettowertschöpfung und Bruttolohn- und Gehaltssumme zuzüglich der Abschreibungen. Die Beschäftigungswirkung des Substitutionseffekts entsteht durch die Wirkung der Umbasierung auf das Faktorpreisverhältnis und die Nachfrage nach Arbeit. Der Kostenniveaueffekt entsteht als Saldo der Be- und Entlastungswirkungen der Umbasierung auf die Sektoren. „Da die begünstigten Branchen in der Regel arbeitsintensiver als die benachteiligten Sektoren produzieren, erhoffen sich die Befürworter einer Umbasierung von der Umverteilung der Sozialbeiträge einen beschäftigungssteigernden Nettoeffekt“<sup>101</sup>.

<sup>97</sup> Vgl. König, Heinz: Zur Dauer der Arbeitslosigkeit: Ein Markov-Modell. In: Kyklos, Jg. 31, 1978, S. 36 ff.

<sup>98</sup> Vgl. Egle, Franz; Karr, Werner: Freiwillige Arbeitslosigkeit? Anmerkungen zu einem Aufsatz von Heinz König. In: Kyklos, Jg. 33, 1980, S. 142 ff.

<sup>99</sup> Vgl. Elixmann, Dieter; Joerg, Harald; Kreuer, Hubert; Sarrazin, Hermann; Krelle, Wilhelm: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Gutachten erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Januar 1985.

<sup>100</sup> Vgl. Schmähle, Winfried et al.: a.a.O.

<sup>101</sup> Ebd., S. 213.

Die zitierten Autoren haben ermittelt, welche Beschäftigungswirkungen der Substitutionseffekt für 1978 gehabt hätte und bezeichnen das je nach Bemessungsgrundlage zwischen 80 000 und 130 000 Arbeitsplätzen liegende Resultat als bescheiden<sup>102</sup>. Den Kostenniveaueffekt haben sie für die alternativen Bemessungsgrundlagen auf der Grundlage von Trendextrapolationen und Prognosewerten zu ermitteln versucht. Das Ergebnis ist im wesentlichen negativ: Eine Umbasierung auf Brutto- bzw. Nettowertschöpfung würde eine beschäftigungssenkende Auswirkung haben, wobei dies bei der Bruttowertschöpfung in geringerem Maß gelte als bei der Nettowertschöpfung. Beide Bemessungsgrundlagen „belasten vorzugsweise die Dienstleistungsunternehmen und entlasten das Warenproduzierende Gewerbe, das wegen hoher Zuwächse bei der Arbeitsproduktivität und/oder komparativer Nachteile in der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung sowohl in der Vergangenheit als auch in der Zukunft eine stark rückläufige Beschäftigung aufweist. Die Entlastungen der wertschöpfungsbezogenen BMG verpuffen deshalb in Mitnahmeeffekten, ohne die Arbeitskräfte nachfrage zu stimulieren oder den Strukturwandel zu fördern“<sup>103</sup>. Für die Bemessungsgrundlage Bruttolohn- und Gehaltssumme zuzüglich der Abschreibungen ist das Ergebnis zwar positiv, wird jedoch im Hinblick auf die bestehenden fiskalischen Engpässe der Staat einschließlich der Sozialversicherung aus der Gruppe der in Zukunft beschäftigungssteigernden Sektoren herausgenommen, so ist der Kostenniveaueffekt auch hier negativ<sup>104</sup>.

Die Ergebnisse der zitierten Autoren unterliegen methodischen Vorbehalten. Der Substitutionseffekt ist, wie Elixmann et al. auch empirisch dargestellt haben, von den im Modell verwendeten Produktionsfunktionen abhängig. Die Berechnungen des Kostenniveaueffekts gründen sich auf Annahmen über künftigen sektoralen Strukturwandel, die bei Unsicherheit über Richtung und Geschwindigkeit von Produkt- und Prozeßinnovationen sowie über die Entwicklung der internationalen Wettbewerbsposition diskussionswürdig sind.

### 3.2. Mengenanpassungen und Substitutionsprozesse auf externen und internen Arbeitsmärkten

#### 3.2.1. Regulierung und Opportunitätskosten

Die einleitend mit den Worten des Bundesarbeitsministers vorgestellte beschäftigungspolitische Logik der Flexibilisierungskonzepte lautet: Im Konjunkturverlauf reagieren Unternehmen auf Absatzschwankungen auf Gütermärkten mit verzögerter Mengenanpassung auf dem Arbeitsmarkt. Flexibilisierung soll die Verzögerung verringern. Die Analyse muß wie bei der Untersu-

<sup>102</sup> Ebd., S. 181.

<sup>103</sup> Schmährl, Winfried et al.: a.a.O., S. 224.

<sup>104</sup> Vgl. ebd., S. 225.

chung der Lohnflexibilität davon ausgehen, daß Unternehmen verzögerte Mengenanpassung auf Arbeitsmärkten aus rationalen Gründen vornehmen und daß diese nicht allein auf Regulierungen der Arbeitsbeziehungen zurückgehen. Bestehen z. B. Beschäftigungsfixkosten wegen der Notwendigkeit innerbetrieblicher Qualifizierung für bestimmte Arbeitsplätze, dann ist die Sicherung der Rendite der diesbezüglichen Humankapitalinvestition ein nicht unternehmensextern regulierungsbedingter Grund für verzögerte Mengenanpassung.

Weithin übereinstimmend wird in der Literatur und in der politischen Diskussion davon ausgegangen, daß Regulierungen der Arbeitsbeziehungen im Sinne arbeitsrechtlicher und tarifvertraglicher Normen die unternehmerische Autonomie beschränken. Sie belegen Handlungsalternativen mit zusätzlichen Opportunitätskosten oder schließen sie gar aus. Gleichwohl darf aus der Zunahme solcher Regulierungen nicht umstandslos geschlossen werden, das erreichbare Beschäftigungsniveau sei gesunken. Ebensowenig darf aus der Abschaffung von Regulierungen umstandslos auf eine Zunahme des erreichbaren Beschäftigungsniveaus geschlossen werden.

Zum besseren Verständnis ist es notwendig, weitere Versuche zur Definition des Begriffs Flexibilität zu referieren: Sengenberger definiert Flexibilität als Verhältnis von Anpassungsvolumen zu Anpassungserfordernis, stellt also die tatsächlich erfolgte Anpassung der notwendigen oder erwünschten Anpassung gegenüber. Hohe Flexibilität bedeutet dann hohe Abdeckung oder gar Überdeckung der Anpassungserfordernisse durch das Anpassungsvolumen. Demgegenüber könnte Flexibilität durch die Anzahl der verfügbaren Optionen definiert werden, und um Gewichtungsproblemen aus dem Weg zu gehen, könnte formuliert werden: Unter sonst gleichen Umständen nimmt die Flexibilität zu, wenn sich die Zahl der Optionen erhöht und vice versa.

Die Logik der Flexibilisierungsvorschläge entspricht dem zweiten Vorschlag. Der Nachteil dieses Vorschlags besteht darin, daß unklar bleibt, ob sich der Zielerreichungsgrad tatsächlich verändern wird. Die erste Definition dagegen stellt auf den Zielerreichungsgrad mittelbar oder unmittelbar ab. Sie unterstellt dann keinen Flexibilitätszuwachs, wenn das gleiche Anpassungsergebnis auch ohne Veränderung der Regulierungen erzielt worden wäre; sie vermeidet es, bloße ordnungs- bzw. verteilungspolitische Mitnahmeeffekte als beschäftigungsrelevante Flexibilisierungszuwächse zu deklarieren.

Bei der Beurteilung der Wirkungen von Flexibilisierungsmaßnahmen auf das Niveau der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit ist davon auszugehen, daß die Unternehmen prinzipiell auf drei Märkten handeln können, auf dem externen und dem internen Arbeitsmarkt sowie auf dem Gütermarkt. Auf letzterem können sie Güter und Dienstleistungen mit dem Ziel kaufen, eigene Arbeitsinputs zu substituieren. Hierbei sind in der Vergangenheit solche Formen

---

<sup>105</sup> Vgl. Sengenberger, Werner: a. a. O., S. 28.

wie „Ausgründen“<sup>106</sup> und Leiharbeit<sup>107</sup> ins Blickfeld gerückt worden, aber auch der Kauf selbständiger Dienstleistungen und der Abschluß von Werkverträgen gehört hierhin. Es kommt an dieser Stelle nicht auf Aussagen über die quantitative Entwicklung an, vielmehr darauf, den Rahmen für unternehmerische Optionen abzustecken.

Die für das Niveau der Beschäftigung bedeutsamen Optionen auf den Arbeitsmärkten umfassen Variationen der Beschäftigtenzahl und der Arbeitszeit sowie interne Substitutionsprozesse. Variationen der Beschäftigtenzahl umfassen Einstellungen, Kündigungen, Nutzung fluktuationsbedingten Ausscheidens, Aufteilen von Arbeitsplätzen. Die Arbeitszeit kann durch Veränderungen der Dauer (der chronometrischen Arbeitszeit) und der Lage (der chronologischen Arbeitszeit) beeinflußt werden; auf die hierzu in der Diskussion befindlichen Vorschläge wurde hingewiesen. Die internen Substitutionsprozesse umfassen Veränderungen des Inhalts- und Umfangs der Tätigkeiten auf den Arbeitsplätzen, die Umsetzung von Arbeitskräften, ggf. auch mit dem Ziel des kurzfristigen Hortens, und die Qualifizierung der Arbeitskräfte.

Regulierungen können die Opportunitätskosten, mit denen die einzelnen Optionen belegt sind, beeinflussen. Dabei gilt der triviale Satz, daß Kostenerhöhungen einer Option c. p. die nicht von dieser Erhöhung betroffenen Optionen vorzugswürdiger machen, wenn zwischen betroffenen und nicht betroffenen Optionen Substitutionsmöglichkeiten bestehen. Wirkungen von Deregulierungen auf das Niveau der Beschäftigung der Arbeitslosigkeit sind um so eher zu erwarten, je geringer die Substitutionsmöglichkeiten sind. Allgemeine Aussagen über Niveaueffekte dürften wegen des Zusammenhangs von Optionen in konkreten Fällen nur selten möglich sein, in den meisten Fällen kann es zunächst nur um die Identifikation der Determinanten für die Höhe der Opportunitätskosten gehen. Würdigungen müssen insoweit empirischen Untersuchungen künftiger Erfahrungen vorbehalten bleiben. Das soll an zwei Beispielen erläutert werden.

### *3.2.2. Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsentlastungseffekte der Arbeitszeitflexibilisierung*

Flexibilisierung der Arbeitszeit ist hinsichtlich der Beschäftigungseffekte vielfach diskutiert<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> Ausgründer sind Selbständige, die einem ihre Leistungen nachfragenden Unternehmen als Arbeitnehmer angehört haben und es mit dem Ziel verlassen haben, mit diesem und anderen zusammenzuarbeiten.

<sup>107</sup> Leiharbeiter werden vom entleihenden Unternehmen nicht durch Arbeitsvertrag, sondern durch Überlassungsvertrag kontrahiert.

<sup>108</sup> Vgl. für viele andere *Harde*, Hans-Dieter: Zur Einschätzung von Maßnahmen der Arbeitszeitpolitik. In: Sozialer Fortschritt, 10, 1983, S. 225 ff.; *Hoff*, Andreas: Betriebliche Arbeitszeitpolitik zwischen Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung, Mün-

Der Beschäftigungseffekt wird maßgeblich davon beeinflußt, in welchem Umfang mit der Flexibilisierung Produktivitätseffekte induziert werden. Je höher die induzierten Produktivitätszuwächse sind, desto geringer ist c.p. der Beschäftigungseffekt<sup>109</sup>. Rürup und Struwe haben dargestellt, daß induzierte Produktivitätseffekte bei solchen Flexibilisierungsformen hoch sind, bei denen die chronologische Dimension im Vordergrund steht. Chronologische Arbeitszeitflexibilisierung erlaubt den Unternehmen, eine gegebene Arbeitsmenge von weniger Beschäftigten leisten zu lassen, wenn der Arbeitsanfall diskontinuierlich ist. Ursache dafür sind Öffnungszeiten, Stoßzeiten, Witterungsbedingungen, Konjunkturverlauf, Auftragsentwicklung bei Großprojekten etc. Auch bei chronometrischer Flexibilisierung treten induzierte Produktivitätsgewinne auf, z. B. ist aus arbeitsphysiologischen Gründen in vielen Fällen die Arbeitsleistung von zwei Halbtagsbeschäftigten höher als die eines Vollzeitbeschäftigten. Rürup und Struwe kommen als Ergebnis vorläufiger Abschätzungen zu dem Schluß, daß der Beschäftigungseffekt von kapazitätsorientierter variabler Arbeitszeit, Gleitzeit und Leiharbeit negativ ist. Der Beschäftigungseffekt von Job-Sharing und anderen Teilzeitformen wird als zweifelhaft eingeschätzt, negativ jedenfalls in solchen Fällen der Teilzeitarbeit, bei deren Einführung Vollzeitarbeitsplätze nicht mehr insgesamt ausgeschöpft werden. Sie halten deshalb Arbeitszeitflexibilisierung als Instrument zur Erhöhung des Beschäftigungsniveaus für untauglich<sup>110</sup>.

Von den Beschäftigungseffekten sind die ArbeitslosigkeitSENTLASTUNGSEFFEKTE zu unterscheiden, und zwar hier aus drei Gründen. Erstens ist der ArbeitslosigkeitSENTLASTUNGSEFFEKT um die aus der Stillen Reserve rekrutierten Arbeitskräfte geringer als der Beschäftigungseffekt. Für 1984 geben Brinkmann und Reyher<sup>111</sup> die Stille Reserve mit 750000 Personen an. Wird eine gleichmäßige Verteilung der Rekrutierung auf insgesamt 3 Mio. zu den Arbeitslosen und zur Stillen Reserve zu zählenden Personen unterstellt, erfolgt jede vierte Rekrutierung aus der Stillen Reserve und ist mithin der ArbeitslosigkeitSENTLASTUNGSEFFEKT drei Viertel des Beschäftigungseffekts.

Zweitens kann die Flexibilisierungsmaßnahme das Arbeitsangebot erhöhen, indem durch z. B. Teilzeitarbeit oder Gleitzeit Arbeitszeitformen auf dem Arbeitsmarkt auftreten, die nach Dauer und Lage für zusätzliche Arbeitskräfte attraktiv sind. Dieser Sachverhalt kann sich auch so darstellen — das ist eine

---

chen 1983; *Görres*, Peter A.: Die Umverteilung der Arbeit, Frankfurt und New York 1984; Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW: Modelle zur Arbeitszeitverkürzung und Arbeitsverteilung, Düsseldorf 1984; *Rürup*, Bert; *Struwe*, Jochen: Arbeitszeitflexibilisierung als Instrument der Beschäftigungspolitik. In: Konjunkturpolitik, Heft 1, 1984, S. 1ff.; *Seifert*, Hartmut: a.a.O.

<sup>109</sup> Vgl. *Görres*, Peter A.: a.a.O., S. 26ff.

<sup>110</sup> Vgl. *Rürup*, Bert; *Struwe*, Jochen: a.a.O., S. 21.

<sup>111</sup> Vgl. *Brinkmann*, Christian; *Reyher*, Lutz: Erwerbspersonenpotential und Stille Reserve. In: MittAB 1, 1985, S. 10.

Frage der Definition der Stillen Reserve —, daß solche in der Stillen Reserve gezählten Personen, die bisher als weniger „arbeitsmarktnah“<sup>112</sup> angesehen werden mußten, nunmehr aktiver suchen und auch stärker zum Zuge kommen. Unterstellt man z.B., daß der Anteil der zur Übernahme von Teilzeitarbeit bereiten Personen an der Stillen Reserve größer ist als an den arbeitslos gemeldeten Personen, dürfte der Anteil der Rekrutierungen aus der Stillen Reserve höher sein als bei der oben genannten Gleichverteilungsannahme.

Drittens gibt es Flexibilisierungsformen, die wie die Vorruststandsregelung a priori keinen positiven Beschäftigungseffekt haben, sondern nur einen Arbeitslosigkeitssentlastungseffekt. Die Maßnahme hat nur den Austausch unterschiedlicher Erwerbspersonen auf vorhandenen Arbeitsplätzen im Wege der Substitution älterer durch jüngere zum Gegenstand. Im Gegenteil darf nicht damit gerechnet werden, daß die Zahl der Arbeitsplätze bei der Einführung der flexiblen Altersgrenze konstant bleibt; angesichts der innerbetrieblichen Einsatzflexibilität der Arbeitskräfte auf Arbeitsplätzen dürfte dieser Effekt nur bei sehr hohen Regulierungskosten vollständig vermeidbar sein. Wie hoch der Arbeitslosigkeitssentlastungseffekt ist, hängt auch von der Inanspruchnahme durch die zum Vorruststand Berechtigten ab. Im Gesamtergebnis wird er jedenfalls positiv einzuschätzen sein.

Von Befürwortern angebotsorientierter Wirtschaftspolitik kann dieser insgesamt wenig optimistischen Einschätzung der unmittelbaren Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitssentlastungseffekte entgegengehalten werden, Flexibilisierung und Deregulierung würden langfristig über die Verbesserung der Angebotsbedingungen das Beschäftigungsniveau erhöhen. Aus dieser Perspektive wird kein beschäftigungspolitisches Gegenargument, vielmehr eine Bestätigung der angebotspolitischen Position darin gesehen, daß bei chronologischer Arbeitszeitflexibilisierung eine gegebene Arbeitsmenge mit weniger Arbeitskräften bearbeitet werden kann und damit *ceteris paribus* die Arbeitsnachfrage in diesem Produktionsbereich sinkt. Denn es wird erwartet, daß die mit der Flexibilisierung einhergehende Verbesserung der Angebotsbedingungen mittelfristig positive Wirkungen auf den Output und damit Rückwirkungen auf die Arbeitsnachfrage hat. Damit wird erneut auf die grundsätzliche Kontroverse zwischen angebots- und nachfrageorientiertem Strategieansatz der Beschäftigungspolitik verwiesen. Es sieht gegenwärtig so aus, als würden die Vertreter angebotsorientierter Politik mit dem Hinweis auf die Langfristigkeit ihrer Strategie deren *ex-ante*-Immunisierung vornehmen, so wie Vertreter nachfrageorientierter Politik zur *ex-post*-Immunisierung neigen, indem sie ihren Kritikern entgegengehalten, eine konsequente Anwendung nachfrageorientierter Konzepte sei mit zunehmender Intensität der Debatte über die Grenzen der öffentlichen Verschuldung in der Bundesrepublik verhindert worden<sup>113</sup>.

---

<sup>112</sup> Kohler, Hans; Reyher, Lutz: Jahresarbeitszeit und Arbeitsvolumen. In: MittAB 1, 1985, S. 8 f.

### 3.2.3. Deregulierung des Bestandsschutzes und Beschäftigungsniveau

(1) Die Auswirkungen des Bestandsschutzes auf das Beschäftigungsniveau hat Schellhaaß<sup>114</sup> unter Verwendung des Fixkostenansatzes dargestellt: Unternehmen berücksichtigen bei ihrer Arbeitsnachfrage die durch Bestandsschutz entstehenden Beschäftigungsfixkosten, indem sie die Erwartungswerte von Weiterbeschäftigteverlusten bzw. Sozialplanleistungen in Form kalkulatorischer Aufschläge auf den Lohnsatz umlegen. Die Folge ist eine zweifache: Erstens nehmen die Beschäftigungsschwankungen c.p. ab, zweitens sinkt c.p. die Nachfrage nach Arbeit wegen der um den Aufschlag erhöhten Grenzkosten der Arbeit. Die Folgerung von Schellhaaß geht noch weiter: „Als Ergebnis ist festzuhalten, daß als Folge des Bestandsschutzes die Beschäftigungsschwankungen zwar abnehmen, jedoch zu Lasten des Gesamtvolumens der Beschäftigten: es wird nicht (Weiterbeschäftigungsanspruch) oder nur unwesentlich (Abfindungen) die rezessionsbedingte untere Grenze des Beschäftigungsstandes nach oben angehoben, sondern von beiden Kündigerschwierissen die obere Grenze in der Hochkonjunktur geklappt“<sup>115</sup>. Die gegebene Darstellung des unternehmerischen Entscheidungskalküls stützt sich einseitig auf die Kostenwirksamkeit des Bestandsschutzes, befaßt sich nicht mit den Produktivitätsgewinnen, die mit dauerhaften Beschäftigungsverhältnissen einhergehen. In der Theorie interner Arbeitsmärkte wird begründet, warum rational handelnde Unternehmen und nicht nur Arbeitskräfte an dauerhaften Arbeitsverhältnissen interessiert sind<sup>116</sup>. Sie zeigt auch, daß interne Arbeitsmärkte Transaktionskosten senken. Dazu gehören Beschäftigungsfixkosten wie Einstellkosten, die durch die Verbindung niedriger Einstellpositionen mit betriebsinternem Aufstieg gering gehalten werden<sup>117</sup>. Schellhaaß geht davon aus, daß die Unternehmen in solchen Fällen weder befristete Arbeitsverträge noch Kündigungen ins Auge fassen. Ob sie von beidem nach einem Abbau des Bestandsschutzes stärker als bisher Gebrauch machen, ist also eine empirisch offene Frage.

Offen bleibt auch, durch welchen Regulierungstyp bzw. auf welcher Regulierungsebene bzw. durch welches Regulierungssystem der Bestandsschutz ge-

<sup>113</sup> Vgl. *Buttler, Friedrich, Jürgen Kühl, F. Bernd Rahmann*, (Hrsg.): *Staat und Beschäftigung — Angebots- und Nachfragepolitik in Theorie und Praxis*, BeitrAB 88, Nürnberg 1985.

<sup>114</sup> Vgl. *Schellhaaß, Horst-Manfred*: Ein ökonomischer Vergleich finanzieller und rechtlicher Kündigerschwierisse. In: *Zeitschrift für Arbeitsrecht*, Heft 2, 1984, S. 156ff.

<sup>115</sup> *Schellhaaß, Horst-Manfred*: a.a.O., S. 157.

<sup>116</sup> Vgl. *Williamson, Oliver E.*: *Markets and Hierarchies*, New York und London 1975, S. 72ff.

<sup>117</sup> Vgl. *Biehler, Hermann, Brandes, Wolfgang*: a.a.O., S. 148; *Hotz-Hart, Beat*: Der Effekt von Unterschieden in der Arbeitsverfassung auf die Beschäftigungspolitik von Unternehmungen. In: *Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte*, hrsg. von Manfred Neumann, SVSp N.F., Bd. 140, 1984, S. 406f.

währleistet werden soll. Die implizite Kontrakttheorie<sup>118</sup> legt nahe, dafür nicht nur gesetzliche, sondern auch tarifvertragliche Regulierungen vorzusehen, und bei tarifvertraglicher Regulierung Lohnsatz und Arbeitsplatzsicherheit peripher zu substituieren<sup>119</sup>. Näherer Klärung bedarf auch die von der Segmentationstheorie offen gelassene Frage, in welchem Umfang die Unternehmen stabile Beschäftigungsverhältnisse ohne Effizienzverlust durch instabile substituieren können. Die von Gewerkschaften geäußerte Befürchtung, mit dem Abbau des gesetzlichen Bestandsschutzes werde ein massiver Substitutionsprozeß von Stammbeteiligungschaftsteilen durch Randbeteiligungschaften eingeleitet, deutet darauf hin, daß Spielräume vermutet werden. Eine überzeugende Begründung für unmittelbare positive Effekte der Bestandsschutzflexibilisierung auf das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsniveau läßt sich auf der Grundlage des bisherigen Räsonnements nicht finden. Auch hier ist die Forschungssituation unbefriedigend. Keiner weiteren Erforschung bedürfen lediglich die Niveaueffekte des Gesetzes über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal. Positive Effekte sind nicht zu erwarten. Der Staat als Arbeitsgeber hat bei dieser Flexibilisierungsmaßnahme nicht das Niveau der Beschäftigung, sondern die Rotation auf Qualifizierungsstellen im Visier gehabt.

Büchtemann<sup>120</sup> und Seifert<sup>121</sup> geben Hinweise darauf, daß die Unternehmen auch bei der bisherigen Rechtslage Möglichkeiten zur Expansion befristeter Arbeitsverhältnisse oder zur Kontrahierung von Leiharbeit genutzt haben, und sie begründen ihr negatives Urteil über zu erwartende Niveaueffekte mit den bereits bestehenden Möglichkeiten wenig kostenträchtiger Kündigungen. Bestandsschutz im heute insbesondere in Großbetrieben praktizierten Umfang ist schließlich in hohem Maße Ergebnis von Regulierungen unterhalb der gesetzlichen Ebene, nämlich durch Betriebsvereinbarungen<sup>122</sup>, die durch die gegenwärtigen Gesetzesinitiativen auch nicht unmittelbar verändert werden, aber durch die von verschiedenen Autoren angeregte Aufhebung des Günstigkeitsprinzips wirkungslos werden könnten.

(2) Wenn schon für das Arbeitsvolumen als Produkt aus Zahl der Arbeitskräfte und Arbeitsstunden je Beschäftigten von der Erleichterung der Befristung Niveaueffekte nicht sicher erwartet werden dürfen, so könnte ein Beschäftigungseffekt und damit auch Arbeitslosigkeitsentlastungseffekt aufgrund der durch die Deregulierung induzierten Substitution von Überstunden durch

<sup>118</sup> Vgl. *Ramser*, Hans J.: Die Kontrakttheorie als Beitrag zu einer ökonomischen Theorie des Arbeitsmarktes. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 134, 1978, S. 628ff.

<sup>119</sup> Vgl. ähnlich *Schellhaß*, Horst-Manfred: a.a.O., S. 158.

<sup>120</sup> Vgl. *Büchtemann*, Christoph: a.a.O., S. 543ff.

<sup>121</sup> Vgl. *Seifert*, Hartmut: a.a.O., S. 290.

<sup>122</sup> Vgl. *Bosch*, Gerhard: Kündigungsschutz und Kündigungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland — Ein Literaturbericht — SAMF-Arbeitspapier 5, Paderborn 1983, S. 37f.

befristete Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Außerdem würde wie schon dargestellt die Verzögerung der Mengenreaktion verringert.

Das Überstundenvolumen ist seit Beginn der Beschäftigungskrise von 150 Stunden pro Beschäftigten und Jahr in 1973 auf 86 Stunden 1982 gesunken<sup>123</sup>. Dem jeweils deutlichen Rückgang 1974/75 und 1981/82 standen in den Erholungsphasen 1976 und 1983 nur geringe Zunahmen um jeweils vier Stunden gegenüber<sup>124</sup>. Im Zusammenhang der politischen Diskussion um das Arbeitszeitgesetz wird von der Arbeitgeberseite die Notwendigkeit eines Sockels an Überstunden zur Sicherung betrieblicher Flexibilität<sup>125</sup> betont. Soweit dies zutrifft, muß die Beschäftigungswirkung durch Überstundenabbau in Grenzen bleiben. Die Argumentation der Befürworter erweiterter Befristungsgründe bewegt sich aber nicht nur aus tatsächlichen, sondern auch aus rechtlichen Gründen auf ungesichertem Terrain: Der Auflösung solcher Beschäftigungsverhältnisse, die lediglich einen vorübergehenden Personalbedarf abdecken sollten, standen auch nach bisherigem Recht nur geringe Hindernisse im Wege, und die Praxis der Mitbestimmung hat den betroffenen Personenkreis auch nicht vorrangig geschützt. Im Gegenteil folgt aus der Senioritätsregel das last in — first out Prinzip. Schließlich ist zu bezweifeln, ob sich durch die Erweiterung der Befristung die Alternativkosten der Mehrarbeit so erhöhen, daß diese nicht mehr die vorzugswürdige Alternative bleibt<sup>126</sup>.

Insgesamt handelt es sich möglicherweise bei der Ausweitung der Befristungsmöglichkeiten um ein Flexibilisierungsgeschenk, das beschäftigungspolitisch den Lärm nicht rechtfertigt, den der Bote auf der Gasse gemacht hat.

### 3.2.4. Zwischenergebnis

Die Analyse der Beschäftigungseffekte bedarf der Fortsetzung. Sie ist hier nur an prominenten Deregulierungsbeispielen erläutert worden. Weitere Erläuterungen könnten zu den Wirkungen der Flexibilisierung des Übergangs zwischen Familie und Beruf auf Arbeitsangebot und -nachfrage gegeben werden, und es wäre nach den Beschäftigungseffekten neuer Experimente, wie sie der Sachverständigenrat 1984/85 erstmalig genannt hat, zu fragen. Dabei wäre dann neben Niveaueffekten auch Struktureffekte zu behandeln, die in der vorgestellten Literatur teilweise auch angesprochen sind<sup>127</sup>.

<sup>123</sup> Vgl. *Reyher, Lutz; Hans Kohler: Arbeitszeit und Arbeitsvolumen: Die empirische Basis der Arbeitszeitpolitik. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, Nr. 75, Nürnberg 1983, Tabelle 2.

<sup>124</sup> Vgl. *Seifert, Hartmut*: a.a.O., S. 288f.

<sup>125</sup> Vgl. zu den Gründen *Hoff, Andreas*: a.a.O., S. 281ff.

<sup>126</sup> Vgl. die obige Diskussion der Personalnebenkosten unter 2.1.

<sup>127</sup> Vgl. für viele andere *Hoff, Andreas*: a.a.O.; *Sengenberger, Werner*: a.a.O.; *Schellhaaß, Horst-Manfred*: a.a.O.; *Schmähl, Winfried et al.*: a.a.O.; *Büchtemann, Christoph*: a.a.O.; *Seifert, Hartmut*: a.a.O.

Partialanalytische Einschätzungen der qualitativen und quantitativen Beschäftigungseffekte bleiben unbefriedigendes Stückwerk, auch wenn dabei viele wichtige Informationen zusammengetragen wurden. Ein wesentliches Ergebnis der bisherigen Überlegungen weist auf die Notwendigkeit hin, die jeweiligen Vorschläge im Rahmen der Gesamtheit unternehmerischer Optionen im Sinne des Alternativkostenansatzes zu analysieren. Dabei ist Sengenberger zuzustimmen, der im Ländervergleich USA/Bundesrepublik das Vorherrschen eines jeweils anderen Flexibilisierungstyps herausgearbeitet<sup>128</sup> und auf die Produktivität interner Flexibilität hingewiesen hat. Zu dem gleichen Urteil kommt Hotz-Hart, der deutsche Unternehmen bezüglich interner Flexibilität US-amerikanischen Unternehmen für überlegen hält: „Auch US-Unternehmungen nutzen den betrieblichen Arbeitsmarkt, jedoch ist dieser viel stärker unter der Kontrolle der Arbeitnehmer als in Deutschland“<sup>129</sup>.

Unbefriedigend bleibt insbesondere, daß viele Partialanalysen aus *ceteris paribus* abgeleiteten Ergebnissen gleichwohl weitreichende Schlüsse auf gesamtwirtschaftliche Aggregate ziehen. Wenn die Mikrofundierung der Makroökonomie so einfach zu leisten wäre, hätten wir Ökonomen Anlaß zu großer Erleichterung.

#### 4. Ökonomische Begründungen für Regulierungen der Arbeitsbeziehungen

Das Entstehen der sozialen Frage des 19. Jahrhunderts kann als Ergebnis eines Deregulierungsprozesses interpretiert werden. Jene Deregulierung war durch die Stichworte Vertragsfreiheit, Gewerbefreiheit, Bauernbefreiung, Auflösung des Zunftwesens gekennzeichnet. Die Entstehung der modernen Sozialpolitik ist demgegenüber das Ergebnis einer Re-Regulierung.

Dieser Betrachtung lassen sich zwei ökonomische Interpretationsmuster zuordnen, die nur auf den ersten Blick nicht miteinander zusammenhängen. Eine Interpretation sieht die Entstehung von Arbeitsmarktinstitutionen mit Regulierungsgehalt, also der Arbeitsmarktordnung, im Zusammenhang mit der Notwendigkeit sozialpolitischer Korrektur der aus dem freien Spiel der Marktkräfte resultierenden Nutzen-Kosten-Verteilungen, interpretiert sie aber im Hinblick auf Allokationseffizienz als dysfunktional. Eine andere interpretiert Arbeitsmarktinstitutionen wie das System der betrieblichen Mitbestimmung oder den Bestandsschutz der Arbeitsverhältnisse als produktivitätssichernde Regulierungen. Beide Interpretationen werden in neueren Arbeitsmarkttheorien zusammengeführt, wie an der Diskussion über „The Two Faces of

---

<sup>128</sup> Vgl. Sengenberger, Werner: a.a.O., S. 20.

<sup>129</sup> Hotz-Hart, Beat: a.a.O., S. 413.

Unionism“<sup>130</sup> gezeigt werden kann: „Bislang war in der Literatur die Meinung vorherrschend, daß Gewerkschaften als eine monopolistische Institution auf preistheoretischen Wegen Ursache allokativer Ineffizienz sind. Eine neue und kontroverse Forschungsliteratur unternimmt es zu zeigen, daß diesen nicht bestrittenen allokativen Ineffizienzen jedoch betriebliche Effizienzsteigerungen gegenüberstehen, die auf der Gewerkschaft als ‚collective-voice‘ Institution beruhen“<sup>131</sup>. Auch seitens der Sozialpolitikwissenschaft wird — anknüpfend an Überlegungen von Götz Briefs aus dem Jahr 1930 — „der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik“ unterstrichen<sup>132</sup>.

#### 4.1. Regulierung als nicht-preisliche Koordination der Arbeitsbeziehungen

Die Notwendigkeit von Arbeitsmarktinstitutionen mit Regulierungsgehalt ist schon von Eucken<sup>133</sup> hervorgehoben worden, der in der Arbeitsmarktordnung ein regulierendes Prinzip der Marktwirtschaft sah. In der Arbeitsmarkttheorie wird sie durch die Besonderheit des Arbeitsvertrags gegenüber dem Kaufvertrag begründet. Die Besonderheit besteht in der Untrennbarkeit des Arbeiters von der Leistung, die er anbietet. Daraus folgt die Notwendigkeit, die Arbeitsleistung im Produktionsprozeß zu konkretisieren, d. h. ergänzend zur marktmäßigen Vereinbarung des Lohnsatzes und der Arbeitsbedingungen bei Vertragabschluß die Spezifikation der Arbeitsleistung über das Direktionsrecht z. B. in hierarchisch, nicht marktmäßig organisierter Weise vorzunehmen. Statt hierarchischer Koordination sind auch andere Koordinationsmechanismen denkbar, z. B. die Regulierung der Leistungsabgabe durch Gruppennormen, in jedem Fall bedarf die Marktkoordination der Ergänzung durch nicht-preisliche Koordinationsformen. Im geläufigen Sprachgebrauch ist auch von nicht-marktmäßiger Koordination die Rede, dabei wird dann von einem engen Marktbegriff ausgegangen, der marktliche und preisliche Koordination gleichsetzt.

Die asymmetrische Spezifikation haben Alchian und Demsetz<sup>134</sup> mit der Recontracting-Theorie aufzufangen versucht, um damit zu begründen, warum der

<sup>130</sup> Freeman, Richard; Medoff, James L.: The Two Faces of Unionism. In: *Public Interest*, 1979, S. 69 ff.

<sup>131</sup> Addison, John T.; Gerlach, Knut: Gewerkschaften und Produktivität; Fehlallokation von Ressourcen oder Produktivitätssteigerung? In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 139, 1983, S. 226.

<sup>132</sup> Vgl. Kleinhenz, Gerhard: Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik. Von der Relativierung ökonomischer Kritik an der Sozialpolitik zu den Möglichkeiten einer Vermehrung des Volkswohlstandes durch verstärkte Intergration von Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Helmut Winterstein (Hrsg.), *Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise*, Berlin 1986, in Vorbereitung.

<sup>133</sup> Vgl. Eucken, Walter: *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 5. Aufl., Tübingen und Zürich 1975, S. 303.

<sup>134</sup> Vgl. Alchian, Armen A.; Demsetz, Harold: Production, Information Costs, And Economic Organization. In: *American Economic Review*, Bd. 62, 1972, S. 777 ff.

Arbeitsvertrag nicht prinzipiell vom Güterkaufvertrag verschieden sei. Ändere der Beschäftiger Arbeitsinhalt und -intensität, wie dies wegen der Notwendigkeit von Verlagerungen von Entscheidungen in die Zukunft häufig erforderlich ist, dann mache er damit dem Beschäftigten implizit ein neues Vertragsangebot, das der Beschäftigte durch konkudentes Handeln, nämlich Befolgen der neuen Anweisung, annehme oder durch Kündigung ablehne. Diese Interpretation unterstellt gleichwertige Marktpartner in dem Sinne, daß Ablehnungskosten zwischen ihnen nicht prinzipiell ungleich verteilt sind. In der Sprache Hirschmans<sup>135</sup> handelt es sich um Kosten der Abwanderung (exit) und des Widerspruchs (voice). Solche Kosten sind *ceteris paribus* um so höher, je beschränkter die erreichbaren Alternativen sind oder je höher die Kosten sind, mit der die Erreichung der Alternativen belegt ist.

Für die Arbeitskräfte stellt die Beschränkung des Zugangs zu den Kapitalmärkten eine wesentliche Einschränkung ihrer Alternativen und damit *ceteris paribus* eine Erhöhung ihrer Abwanderungs- und Widerspruchskosten dar. Das für die Gründung einer selbständigen Existenz erforderliche Geldvermögen kann nur durch sich selbst und durch Realvermögen, aber nicht durch Humankapital, über das der Gründungswillige verfügt, abgesichert werden: „So bleibt das Kapital normalerweise in der sozialen Klasse, in der es schon ist“<sup>136</sup>. Wegen der Beschränkung der Alternativen bzw. höheren Opportunitätskosten ihrer Erreichbarkeit ist der Beschäftigte bereit, sich der Autorität des Beschäftigers zu unterwerfen. Die Arbeitsbeziehung zwischen den beiden ist prinzipiell eine Autoritäts-Abhängigkeitsbeziehung<sup>137</sup>: „Within the scope of the contract, the relation between employer and employee is no longer a market relation but an authority relation. Of course, the scope of this authority will usually be limited by the terms of the contract, and, more fundamentally it is limited by the freedom with which an employee can leave the job. But since there is normally some cost to the exercise of this freedom, the scope of this authority is not trivial“<sup>138</sup>.

Während die vertragstheoretische Überlegung<sup>139</sup> die Notwendigkeit der Ergänzung marktlicher durch nicht-marktmäßige Allokation erklärt, führt die Transaktionskostenanalyse<sup>140</sup> einen Schritt weiter, indem sie das entscheidungs-

---

<sup>135</sup> Vgl. *Hirschmann*, Albert O.: *Abwanderung und Widerspruch*, Tübingen 1974.

<sup>136</sup> *Vogt*, Winfried: Warum gibt es Massenarbeitslosigkeit? In: *Leviathan*, Bd. 11, 1983, S. 386.

<sup>137</sup> *Simon*, Herbert A.: *A Formal Theory of The Employment Relation*. In: *Models of Man*, hrsg. von *Simon*, Herbert A., New York 1957, S. 184.

<sup>138</sup> *Arrow*, Kenneth: *The Limits of Organization*, New York 1974, S. 64.

<sup>139</sup> Vgl. ausführlicher *Biehler*, Hermann et al.: a.a.O., 35ff.

<sup>140</sup> Vgl. *Williamson*, Oliver E.: *Markets and Hierarchies*, a.a.O.; ders.: *The Modern Corporation: Origin, Evolution, Attributes*. In: *Journal of Economic Literature*, Bd. 19, 1981, S. 1537ff.; ders.: *The Economics of Governance: Framework and Implication*. In: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, Bd. 140, 1984, S. 195ff.

theoretische Kalkül der Wahl zwischen alternativen Koordinationsmechanismen der Allokation und Entlohnung auf Arbeitsmärkten erklären kann. Der Grundgedanke besteht darin, daß individuelle und kollektive Entscheider die Wahl der zur Lösung anstehender Probleme verfügbaren Arbeitsmarktinstitutionen *ceteris paribus* unter Berücksichtigung der mit ihnen verbundenen Transaktionskosten treffen. Da nicht nur zwischen marktlicher und nicht-marktmäßiger Koordination, sondern auch zwischen den verschiedenen Typen und Formen letzterer erhebliche Unterschiede in der Leistungsfähigkeit und in den Transaktionskosten bestehen, ist für die volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche Organisationstheorie des Arbeitsmarktes das Transaktionskostenkonzept relevant.

So läßt sich z.B. unter Verwendung der Transaktionskostenanalyse die Vorteilhaftigkeit kollektiver Arbeitsverträge gegenüber einer Summe von Individualarbeitsverträgen aus der Sicht beider Marktseiten zeigen. Ebenso können verschiedene Ausgestaltungen des Systems der Mitbestimmung, der Tarifautonomie oder des Kündigungsschutzes hinsichtlich ihrer alternativen Transaktionskosten und der mit ihrer Anwendung verbundenen Nutzen-Kosten-Verteilungen auf die Beteiligten untersucht werden. Je differenzierter die Arbeitswelt im Gefolge der Arbeitsteilung wird, desto höher werden die Transaktionskosten, um die Vorteile der Arbeitsteilung sicherzustellen<sup>141</sup>.

Einleitend wurden Regulierungen der Arbeitsbeziehungen als absichtliche nicht-preisliche Beeinflussung der Handlungsalternativen von Arbeitsanbietern und -nachfragern bzw. ihrer Kollektive im Wege der Vereinbarung (z. B. Tarifvertrag) zwischen ihnen oder der Auferlegung untereinander (z. B. Ausübung des Direktionsrechts oder der Mitbestimmung) bzw. durch Dritte (z. B. Arbeitsgesetzgebung oder -rechtssprechung) charakterisiert. Diese Definition entspricht in ihrer entscheidungstheoretischen Konzeption der von Mitnick: „Regulation is the intentional restriction of a subject's choice of activity, by an entity not directly party to or involved in that activity“<sup>142</sup>. Hier wie dort wird auf die Steuerung der Wahlhandlungen von Individuen oder Organisationen abgehoben. Das Grundkonzept ist der individualistischen Entscheidungstheorie entlehnt. Im Grundkonzept der Regulierung wird einem Adressaten entsprechend einem Regelungsziel eine seine Handlungsalternativen begrenzende Nebenbedingung vorgeschrieben. Allgemein ausgedrückt wird die Erreichung eines Organisationsziels dadurch gefördert, daß davon abweichende Handlungen des Adressaten einer Regulierung mit zusätzlichen Opportunitätskosten belegt oder der Verhaltensänderung entgegenstehende Opportunitätskosten vermindern werden. Wirksame (verhaltensändernde) Regulierung geht also mit spürbaren Alternativkostenänderungen (Anreizen oder Sanktionen) einher.

<sup>141</sup> Vgl. North, Douglass C.: *Transaction Costs, Institutions, and Economic History*. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 140, 1984, S. 11.

<sup>142</sup> Mitnick, Barry M.: *The Political Economy Of Regulation*, New York 1980, S. 5.

Im Unterschied zu Mitnick enthält die gewählte Definition aber eine explizite Einschränkung, nämlich auf nicht-preisliche Restriktionen, und eine Ausweitung, nämlich den Verzicht auf die Einschränkung, daß Regulierungssubjekte und -objekte unterschiedlichen Organisationen angehören. Regulierungen finden auch im Verhältnis von Mitgliedern derselben Organisation zueinander statt.

Eine umfassende Umschreibung der nicht-preislichen Handlungsalternativen durch einen einheitlichen Regulierungsbegriff als Ergänzung zur preislichen Koordination auf Arbeitsmärkten hat den Vorteil, den analytischen Blick nicht nur auf einen Ausschnitt der den Arbeitsmarktakteuren zur Verfügung stehenden Optionen, sondern auf deren Gesamtheit zu richten. Regulierung im Sinne dieser breiten Definition findet in verschiedenen Regulierungssystemen auf verschiedenen Ebenen und im Verhältnis öffentlicher Akteure zu privaten ebenso wie zwischen staatlichen bzw. zwischen privaten Akteuren untereinander statt. Regulierung ist deshalb nicht gleichzusetzen mit öffentlicher Regulierung, auch wenn der Begriff historisch in diesem Zusammenhang entstanden ist und insoweit richtig mit „policing“ des „activist state“<sup>143</sup> übersetzt wird.

Nach dem zweiten Weltkrieg hatte die Theorie der Regulierung ihren Ausgangspunkt in der Theorie des Marktversagens. Die Regulierungstheorien frühester Provenienz postulierten die Notwendigkeit der Marktintervention im öffentlichen Interesse (Public Interest Theories of Regulation). Sie gingen von der Idee aus, der Staat handele im Sinne des Gemeinwohls zur Beseitigung von Marktversagen. Dieser Theoriertyp wurde später abgelöst durch einen zweiten, der Regulierung als Marktintervention des Staates zugunsten von Interessengruppen interpretierte. Diese zweite Form der Regulierung hat sich insofern aus der ersten entwickelt, als sie das Ergebnis zunehmender Intensität und damit Komplexität von Regulierungen ist: Regulierende Bürokraten haben sich zunehmend des Sachverständes der von ihnen Regulierten bedienen müssen, und sie sind damit in Abhängigkeit von deren Informationen geraten. In der Folge konnten die Regulierten die Regulierung zunehmend zum Instrument ihrer Interessen machen, daher werden diese Theorien auch „Capture Theories of Regulation“ genannt<sup>144</sup>. Finsinger<sup>145</sup> bemerkt, daß die beiden Theoriertypen die verschiedenen Entwicklungsphasen von Regulierungen in unterschiedlichem Ausmaß zutreffend beschreiben.

<sup>143</sup> Vgl. *Simitis*, Spiros: a.a.O.; *Teubner*, Gunther: Verrechtlichung — Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege. In: Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, hrsg. von Friedrich Kübler, Frankfurt 1985, S. 73ff.

<sup>144</sup> Vgl. *Posner*, Richard A.: Theories of Economic Regulation. In: *Bell Journal of Economics*, 1974, S. 336ff.

<sup>145</sup> Vgl. *Finsinger*, Jörg: Eine positive Theorie der Regulierung, entwickelt am Beispiel der Geschichte des Kraftverkehrsversicherungsmarktes. In: Ansprüche, Eigentums- und Verfügungsrechte, hrsg. von Manfred Neumann, SVSp N.F., Bd. 140, 1984, S. 469.

Der Optimismus früher marktinterventionistischer Regulierungskonzepte drückte sich in der Vorstellung kostenloser, zielkonformer und effektiver Regulierungen aus. Heute sind die Transaktionskosten von Regulierungen bewußter geworden. Deshalb wird die Wahl der Regulierungssysteme selbst zum Gegenstand ökonomischer Analyse.

#### 4.2. Zur Ökonomie der Wahl zwischen Regulierungssystemen

Regulierungssysteme lassen sich hinsichtlich der Wahl von Regulierungsebenen, -typen, -mitteln, -subjekten und -objekten unterscheiden. Deregulierungsbefürworter schlagen typischerweise vor, bestehende Regulierungssysteme der Arbeitsbeziehungen in drei Dimensionen zu verändern. Sie wollen bestehende Regulierungen durch solche ablösen, die auf einer niedrigeren Ebene liegen (z. B. durch Öffnungsklauseln in Tarifverträgen), sie schlagen vor, substantielle Regulierungen durch prozedurale zu ersetzen oder prozedurale Regulierungen (z. B. Beteiligungsrechte von Betriebsräten) abzubauen, und sie wollen die Nutzen-Kosten-Verteilungen durch die veränderten Regulierungsinstrumente beeinflussen.

Deregulierung bedeutet demnach in der Regel nicht Verzicht auf Regulierungen, sondern Veränderung des Regulierungssystems. Die propagandistische Forderung nach „mehr Markt am Arbeitsmarkt“ reflektiert das nicht zureichend.

Transaktionskostenanalytisch hängt die Vorzugswürdigkeit eines Regulierungssystems aus der Sicht der Beteiligten *ceteris paribus* von der Höhe der damit verbundenen Transaktionskosten ab. In eigentumsrechtlicher Perspektive ist die Vorzugswürdigkeit eines Regulierungssystems vor einem anderen oder vor dem Verzicht auf jedwede Regulierung aus der Sicht der Beteiligten abhängig vom Einfluß des Systems auf den Wert der gehaltenen Eigentumsrechte. Dabei wird der Wert der Eigentumsrechte als Differenz zwischen Verfügungs- nutzen und Transaktionskosten der Nutzung bestimmt. Bei divergierenden Interessen der an (De-)Regulierungsprozessen Beteiligten ist das Ergebnis von Änderungen des Regulierungssystems konflikttheoretisch als der Übergang von einer geronnenen Interessenkonstellation zu einer anderen zu erklären.

Auf welcher Ebene eine Regulierung optimal angesiedelt ist, wird in der volkswirtschaftlichen Organisationstheorie mit dem Prisoner's Dilemma erklärt, wonach bei Widersprüchen zwischen individualistischer und kollektiver Rationalität kooperative Lösungen für das Gesamtsystem und den einzelnen Teilnehmer günstiger sein können als die Verfolgung individualistischer Strategien. Aus der Sicht der Theorie der öffentlichen Güter haben bestimmte Arbeitsbedingungen den Charakter öffentlicher Güter und bedürfen daher der Regulierung oberhalb der Ebene des Individualvertrags. Welche Ebene der Regulierung gewählt wird, hängt danach davon ab, auf welcher Ebene Effekte, die auf einer darunter liegenden externe Effekte sind, durch geeignete Wahl des Regulierungssystems möglichst weitgehend internalisiert werden können.

Ob eine prozedurale Regulierung einer substantiellen vorzuziehen ist, kann analog zur vertragstheoretischen Interpretation der Notwendigkeit von Regulierungen der Arbeitsbeziehungen daraus abgeleitet werden, daß prozedurale Regulierungen (z. B. Übertragung des Direktionsrechts zur inhaltlichen Ausgestaltung des Arbeitsvertrags) in dynamischen Umgebungen vorteilhaft sind<sup>146</sup>. Die marktradikale Position der Deregulierungsbefürworter hat allerdings aus der Vorteilhaftigkeit prozeduraler Regulierungen den Schluß gezogen, nur „Wettbewerb als Entdeckungsprozeß“<sup>147</sup> könne zu effizienten Ergebnissen führen, Regulierung müsse sich daher auf die Gewährleistung der Spielregeln für Wettbewerb beschränken. Auffassungsunterschiede beziehen sich aus dieser Perspektive darauf, welche Spielregeln notwendig sind, und hier hat die Arbeitsmarkttheorie seit Euckens Ableitung der Notwendigkeit einer regulierenden Arbeitsmarktordnung aus der Anomalität des Arbeitsangebotsverhaltens (negative Steigung der Arbeitsangebotsfunktion) wesentliche Entwicklungen erlebt.

Für die Ökonomie der Regulierungssysteme ist die politikwissenschaftliche Implementationsforschung<sup>148</sup> wichtig, weil sie Aussagen zur Effizienz und zu den Verteilungswirkungen alternativer Regulierungssysteme enthält. Demgegenüber ist die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts ein Desiderat der Arbeitsmarktforschung.

## 5. Zusammenfassung

In der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen, insbesondere beschäftigungspolitischen Diskussion werden vielfältige Vorschläge zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Abbau sogenannter beschäftigungshemmender Vorschriften in der Tarifpolitik, im Arbeitsschutz und im System der sozialen Sicherung vorgetragen. Die Intention der Befürworter von Flexibilisierungsmaßnahmen richtet sich ordnungspolitisch auf eine umfassende Deregulierung der Arbeitsbeziehungen, d. h. eine Veränderung der Arbeitsmarktordnung.

Die von Deregulierungsmaßnahmen erwartbaren Wirkungen auf das Beschäftigungsniveau werden seitens der Befürworter vermutlich deutlich überschätzt. Soweit verlässliche empirische Informationen vorliegen, können aus ihnen überzeugende Belege für bedeutsame Wirkungen von Deregulierungen auf das Beschäftigungsniveau nicht sicher abgeleitet werden. Hier wie bei der Untersuchung der Struktureffekte von Deregulierungsmaßnahmen bestehen Forschungslücken.

<sup>146</sup> Vgl. *Simon, Herbert A.*: Rationality as Process and as Product of Thought. In: *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Bd. 68, 1978, S. 2.

<sup>147</sup> *Hayek, Friedrich*: Die Theorie komplexer Phänomene, Tübingen 1972.

<sup>148</sup> *Mayntz, Renate*: Implementation von regulativer Politik. In: *Implementation politischer Programme II*, hrsg. von Renate Mayntz, Opladen 1983, S. 51.

Die Deregulierungsbefürworter orientieren sich mit ihrer Forderung nach „mehr Markt am Arbeitsmarkt“ überwiegend an der Funktionsweise externer Arbeitsmärkte und vernachlässigen weitgehend das unternehmensinterne Flexibilitätspotential für die Beurteilung der Funktionsfähigkeit von Arbeitsmärkten. Das hängt mit einer unzureichenden Rezeption neuerer, darunter auch neoklassischer, Arbeitsmarkttheorien zusammen. Die ökonomische Notwendigkeit nicht-preislicher Koordination auf den Arbeitsmärkten wird in der Deregulierungsliteratur bisher zu wenig diskutiert. Hier besteht allerdings nicht nur ein Rezeptionsdefizit, sondern auch ein Forschungsdefizit, weil die Funktionalität bzw. Dysfunktionalität nicht-preislicher Koordination, d.h. Regulierung der Arbeitsbeziehungen, bisher nur in Teilbereichen wie z.B. der Lohnstrukturtheorie einigermaßen sorgfältig untersucht ist.

Die Forderung nach mehr Markt am Arbeitsmarkt ist auch ordnungspolitisch zu wenig reflektiert. Sie fällt hinter die schon von Walter Eucken begründete Notwendigkeit „regulierender Prinzipien“ des Arbeitsmarktes zurück, statt sie weiter zu entwickeln. Demgegenüber ist es nicht Ziel vorstehender Überlegungen, bestehende Regulierungen der Arbeitsbeziehungen in der Bundesrepublik zu verteidigen. Bestehende Regulierungen können, auch wenn sie einmal funktionale Institutionen der Arbeitsmarktordnung darstellten, durch den Wandel der Umweltbedingungen oder den Wandel wirtschaftspolitischer Ziele dysfunktional geworden sein. Das lässt sich indes erst auf der Grundlage eines gesicherten Verständnisses von Funktionalität und Dysfunktionalität sorgfältig analysieren.

Die hier vorgestellten Begründungen für die Funktionalität von Regulierungen der Arbeitsbeziehungen orientieren sich am Kriterium der Allokationseffizienz. Gesellschaftspolitische Funktionalitätsaspekte wurden unter Hinweis auf die mit allokativ wirksamen Regulierungen verbundenen alternativen Nutzen-Kosten-Verteilungen angesprochen, aber nicht systematisch analysiert. Auch aus der Sicht der Sozialpolitikwissenschaft bleibt die Verteilungsanalyse ein wichtiges Desiderat.

Eine erste systematische Unterscheidung von Systemen, d. h. Ebenen, Typen, Formen, Mitteln, Subjekten und Objekten der Regulierung der Arbeitsbeziehungen ergab die Notwendigkeit, von einem weiten Regulierungsbegriff auszugehen, der die nicht im Preis-Mengen-Mechanismus preisgesteuerter Allokation umfassen Koordinationsmechanismen auf externen und internen Arbeitsmärkten subsumiert. Eine Vielzahl von Deregulierungsvorschlägen stellt sich aus dieser Sicht nicht als Substitution von Regulierungen durch Marktprozesse, sondern als Substitution zwischen Regulierungssystemen dar. Dabei ist nicht ausgeschlossen, daß im Einzelfall die Regulierungsintensität sogar zunimmt.

Historisch ist die Entstehung der Arbeitsmarktordnung in Deutschland als Antwort auf die soziale Frage des 19. Jahrhunderts zu verstehen. Während die „Arbeiterfrage“ das Ergebnis eines mit der Durchsetzung bürgerlicher Freihei-

4\*

ten verbundenen Deregulierungsprozesses war, ist also die Entstehung der Sozialpolitik als Re-Regulierung aufzufassen. Daß die Notwendigkeit zu Re-Regulierungen auch die Folge von Deregulierungen, wie sie gegenwärtig diskutiert werden, sein könnte, werden die Ökonomen den Politikern zu bedenken geben müssen.

# Öffentliche Arbeitsmarktpolitik und betriebliche Weiterbildung

Von Heinz-Dieter *Hardes*, Trier

## Im Text verwendete Abkürzungen

AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFuU	Anordnung Fortbildung und Umschulung
ANBA	Allgemeine Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
AnpassungsF	Anpassungsförderung
AufstiegsF	Aufstiegsförderung
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BeschFG	Beschäftigungsförderungsgesetz
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BWB	Berufliche Weiterbildung
F	Fortbildung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit
NRW	Nordrhein-Westfalen
U	Umschulung

## 1. Problemdiagnose und Fragestellung

Seit der Rezession 1974/75 herrscht in der Bundesrepublik eine fortgesetzte Massenarbeitslosigkeit, die durch kumulative Selektionseffekte zu einer Konzentration größerer Ausmaßes in den Verteilungsstrukturen der Arbeitslosigkeit führte. In der Literatur wird diese Entwicklung als eine zeitliche Dynamik von strukturierter Arbeitslosigkeit beschrieben (vgl. C. F. Büchtemann 1984, S. 53; C. F. Büchtemann, U. Brasche 1985, S. 12; G. Schmid 1980, S. 4f.).

Das allgemeine Phänomen der Konzentration in der Verteilung der Lasten von Arbeitslosigkeit lässt sich durch ein quantitatives Kalkül der langfristigen Verteilungstruktur auf der Basis von Schätzungen des Instituts der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) verdeutlichen: Im Verlauf des zehnjährigen Zeitraums 1974–83 wurden insgesamt ca. 33 Mio. Zugänge in den Arbeitslosenkarteien der Arbeitsämter registriert. Bei einer angenommenen Gleichverteilung des Zugangsrisikos wäre jede Erwerbsperson mehr als einmal im Verlauf der zehn Jahre arbeitslos geworden; im Durchschnitt wäre nach einer siebenjährigen Erwerbstätigkeit eine Arbeitslosenphase von ca. vier Monaten zu erwarten gewesen.

Tatsächlich wurde aber nur ein gutes Drittel der abhängigen Erwerbspersonen dieses Zeitraums von Arbeitslosigkeit betroffen. Dieser Teil der abhängigen Erwerbspersonen mit „Arbeitslosenerfahrung“ wurde im Verlauf des Jahrzehnts nicht nur einmal, sondern mehrfach betroffen, so daß ein durchschnittlicher Arbeitsloser über einen Gesamtzeitraum von ca. 11 Monaten im Verlauf des Basiszeitraums arbeitslos gewesen sein mußte. Nimmt man realistischerweise an, daß ein Teil der Arbeitslosen nur einmal betroffen wurde und/oder nur kurzfristig arbeitslos blieb, dann mußte sich mehrfache und längerfristige Arbeitslosigkeit auf einen geringeren Teil der Arbeitslosen konzentriert haben. Laut Infratest waren sieben Prozent der abhängigen Erwerbspersonen (Schätzbasis: 1983) mehr als einmal in dem Basiszeitraum von zehn Jahren bei den Arbeitsämtern gemeldet. Die geschätzte kumulierte Gesamtdauer der Arbeitslosigkeit bei diesen Personen der Mehrfach-Arbeitslosen betrug im Gesamtzeitraum zwischen zwei und drei Jahren (vgl. W. Karr 1983, S. 276ff.; C. F. Büchtemann 1984, S. 91).

Die konzentrierte Verteilung der Arbeitslosigkeit hat im Zeitverlauf mit deren Dauer zugenommen.<sup>1</sup> Darauf läßt die Entwicklung der Strukturen der Arbeitslosigkeit nach sozialen Personengruppen sowie des Anteils der Langzeit-Arbeitslosen schließen. Die Zahl der Arbeitnehmer mit einer offiziellen Langfrist-Arbeitslosigkeit von mehr als einjähriger Arbeitslosendauer wird im Sept. 1985 eine Größenordnung von 700–800 Tsd. Personen erreichen, bzw. einen Anteil von 35–40 Prozent aller registrierten Arbeitslosen. Zu den Personengruppen mit höheren Arbeitslosenlasten gehören insbesondere Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung<sup>2</sup>, Arbeitslose mit höherem Alter oder gesundheitlichen Einschränkungen sowie Arbeitslose mit einer längeren Unterbrechung der Erwerbstätigkeit und Arbeitslose mit dem Wunsch nach Teilzeitarbeit (die beiden zuletzt genannten Gruppen betreffen überwiegend weibliche Arbeitslose). Ferner gelten Berufsanfänger als weitere Gruppe mit einem höheren Arbeitslosenrisiko.

Die zeitliche Dynamik der personenbezogenen Strukturen der Arbeitslosigkeit wurde (wird) durch einen Prozeß der regionalen Strukturdifferenzierung begleitet. Für eine Fortsetzung der regionalen Polarisierungstendenzen in der Zukunft sprechen verschiedene Argumente: Die These einer sinkenden regionalen Kapitalmobilität behauptet eine abnehmende Bedeutung von Fernwanderungen des Kapitals im Zusammenhang mit Betriebsansiedlungen, sowie eine geringere Relevanz des regionalen Potentials an billigen Arbeitskräften als Faktor regionaler Kapitalwanderungen. Beim Faktor Arbeit wird hingegen eine

<sup>1</sup> Die These der zunehmenden Konzentration der Verteilung der Arbeitslosigkeit gilt zumindest bei einer vom Einfluß der Arbeitslosenquote rechnerisch bereinigten Betrachtungsweise.

<sup>2</sup> Tessaring ermittelte für das Jahr 1984 eine durchschnittliche Arbeitslosenquote für Arbeitnehmer ohne abgeschlossene Berufsausbildung von gut 18 Prozent (!), die Quote für Arbeitnehmer mit einer beruflichen Abschlußqualifikation betrug hingegen nur knapp 6 Prozent (vgl. ANBA, 3/1985, S. 163).

stärkere Tendenz von Arbeitskräftewanderungen aus peripheren und schwächeren Arbeitsmarktregionen in Agglomerationen in Teilarbeitsmärkte erwartet; mit dem Effekt einer zunehmenden Arbeitskräfteerosion in ungünstigen Arbeitsmarktregionen durch Abwanderung vornehmlich junger und qualifizierter Arbeitskräfte. Bei einer weiteren Differenzierung der regionalen Teilarbeitsmärkte werden Arbeitplatzchancen als Motive regionaler Wanderungen der Erwerbspersonen eher eine stärkere Bedeutung erhalten. Beide Tendenzen der regionalen Faktormobilität werden den Prozeß der Differenzierung der Teilarbeitsmärkte verstärken.

Folglich kann mit fortgesetzter Dauer einer hohen Massenarbeitslosigkeit ein zunehmender Prozeß der Verteilungskonzentration der Lasten der Arbeitslosigkeit in verschiedenen personenbezogenen und in regionalen Dimensionen angenommen werden. Die neueren Projektionen des IAB zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsmarktbilanz lassen bei einer mittleren Variante des längerfristigen Wirtschaftswachstums nicht auf eine bevorstehende Trendveränderung der globalen Arbeitslosenzahlen in der zweiten Hälfte der 80er Jahre schließen (W. Klauder u. a. 1985, S. 41 ff.).

Aber auch wenn man bei einer optimistischen Einschätzung zu der Erwartung neigt, daß eine konjunkturelle Aufschwungphase in der Zukunft sich verstärkt am Arbeitsmarkt durchsetzen werde, also auch bei einer optimistischen Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Arbeitslosigkeit, ist anzunehmen, daß sich der zeitliche Prozeß der Strukturalisierung der Arbeitslosen deutlich fortsetzen wird, weil sich die Selektionseffekte der Einstellungen verstärkt in einer Verschlechterung der Arbeitslosenstrukturen niederschlagen werden. So oder so werden die personalen und regionalen *Verteilungsstrukturen der Arbeitslosigkeit* zu einem größeren Problem.

Vor dem Hintergrund dieser Problemperspektive soll gefragt werden, ob veränderte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einen Baustein zu einer Problemlösung liefern können, um den Struktur- und Verteilungsproblemen der Arbeitslosigkeit verstärkt entgegenzuwirken. Insbesondere soll ein früherer Vorschlag von Arbeitsmarktforschern aufgegriffen und geprüft werden, der eine verstärkte Einbeziehung betrieblicher oder betriebsnaher Qualifizierungsmaßnahmen von Arbeitslosen in das System der Förderung der beruflichen Weiterbildung (BWB) befürwortet (vgl. E. Sauter 1982a, S. 217; ders. 1982b, S. 25; D. Garlichs, F. Maier 1982, S. 109). Auch die Bundesregierung hatte in einem arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramm des Jahres 1979 eine zusätzliche Förderung von betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen in Regionen mit besonderen Arbeitsmarktproblemen vorübergehend ermöglicht, so daß auch die Erfahrungen des Sonderprogramms zur Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit von Veränderungen des Systems der BWB-Förderung herangezogen werden können.

Im folgenden Teil wird zunächst ein Überblick zu den Strukturen und Entwicklungslinien der BWB-Förderung nach dem AFG gegeben, um deren

Merkmale sodann aus der vorliegenden Problemperspektive kritisch zu beurteilen. Aus einer kritischen Analyse der herkömmlichen Instrumente und Strukturmerkmale der beruflichen Qualifizierung sollen Argumente zugunsten von Reformüberlegungen abgeleitet werden. Die Möglichkeiten und Vorteile einer gezielten Förderung betriebsnaher Qualifizierungsmaßnahmen sind den negativen Erfahrungen und Einwänden zu einer veränderten Strategie der arbeitsmarktbezogenen Weiterbildung gegenüberzustellen und abzuwägen.

## 2. Berufliche Weiterbildung als Instrument der Arbeitsförderungspolitik

Die BWB-Förderung hat zu den allgemeinen Zielsetzungen der Arbeitsmarktpolitik beizutragen, insbesondere soll gemäß § 2 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) angestrebt werden, daß

- die berufliche Beweglichkeit der Erwerbstätigen gesichert und verbessert wird,
- nachteilige Folgen, die sich für die Erwerbstätigen aus der technischen Entwicklung oder aus wirtschaftlichen Strukturwandelungen ergeben können, vermieden, ausgeglichen oder beseitigt werden,
- die Integration von Personengruppen, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist, erleichtert wird,
- die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird.

Dem konzeptionellen Verständnis des AFG entspricht eine besondere Priorität der Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierungsförderung; sie gelten als „Kernbereich einer aktiven Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. das Vorrangprinzip des § 5 AFG sowie eine Vielzahl von Darstellungen zur Konzeption der aktiven, vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, z. B. D. Mertens, J. Kühl 1977, S. 280f.).

Nach dem AFG<sup>3</sup> werden drei Kategorien von Maßnahmarten der BWB unterschieden, Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung. *Fortbildungsmaßnahmen* (§§ 41, 43 AFG) dienen primär zu einer Qualifizierung auf der Basis vorhandener Berufskenntnisse und -fertigkeiten. Dabei wird weiter differenziert zwischen Maßnahmen zur Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung. Nach einem Typisierungsschema von E. Schmitz (1978, S. 116ff.) zielt die zweite Gruppe auf eine vertikale Höherqualifizierung, verbunden mit einem beruflichen und sozialen Aufstieg. Die auf Berufspositionen ziellenden Maßnahmen erfolgen als betriebsexterne Weiterbildung, um anerkannte Fortbildungsabschlüsse zu errei-

---

<sup>3</sup> Die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Erstausbildung von Jugendlichen werden hier vernachlässigt, da diese im AFG einen nachrangigen Charakter haben.

chen. Die Inhalte der Weiterbildung (Fachqualifikation, soziale Orientierung, Umgangs- und Sozialtechniken) sind überwiegend an den Positionen des unteren und mittleren Managements (Meister, Techniker und Fachwirte als betriebliche Angestellte) orientiert.

Demgegenüber bildet der erstere Maßnahmentyp der adaptiven Weiterbildung eine Restkategorie unterschiedlicher BWB-Maßnahmen, die teils Kurzzeitmaßnahmen zur Feststellung beruflicher Kenntnisse und zur Verbesserung von Vermittlungsaussichten enthalten, teils berufsqualifizierende Schulungskurse von meist mehreren Monaten. Zur Anpassungsfortbildung zählen auch neuere Trainingsmaßnahmen in Übungsfirmen und -werkstätten. Die Maßnahmen haben überwiegend den Charakter betriebsexterner Schulungen, die eine begrenzte Erweiterung von instrumentellen Fachqualifikationen i. d. R. ohne anerkannten Abschluß ermöglichen. Die Maßnahmen der adaptiven Weiterbildung zielen nicht primär auf berufliche Aufstiegserwartungen; überwiegend werden Personen unterhalb der betrieblichen Führungsebenen einbezogen (vgl. D. Garlichs 1982, S. 84; E. Sauter 1982a, S. 200).

*Umschulungsmaßnahmen* (§47 AFG) sollen den Übergang in eine andere als die bisherige Berufstätigkeit ermöglichen. Zur Abgrenzung der beruflichen Umschulung kommt es entscheidend darauf an, daß eine neue, vom Inhalt der bisherigen Tätigkeit abweichende Berufstätigkeit angestrebt wird (vgl. §2 Abs. 2 der Anordnung Fortbildung und Umschulung (AFuU)). Die Umschulungsmaßnahmen zielen folglich auf berufliche Mobilität mit dem Erreichen eines anderen anerkannten Berufsausbildungsabschlusses. Die Maßnahmen erfolgen meist als betriebsexterne Schulungen mit einer zeitlich begrenzten längerfristigen Förderungsdauer bis zu drei Jahren.

Die *Einarbeitung* (§49 AFG) bildet im Gegensatz zur Anpassungsfortbildung eine betriebsinterne adaptive Weiterbildung, für die als Kann-Leistung ein Lohnkostenzuschuß an den Betrieb gezahlt wird. Der Einarbeitungszuschuß soll die betriebliche Qualifizierung von Arbeitslosen oder von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedrohten Personen fördern, wenn die volle Leistung an einem Arbeitsplatz bei einem neuen Arbeitgeber zunächst noch nicht erbracht werden kann. Der berufsqualifizierende Charakter verlangt eine über die betriebsübliche Einweisung hinausgehende Einarbeitungsqualifizierung, die auch zu einer Verbesserung der beruflichen Mobilitätschancen führt und die mittels eines Einarbeitungsplans zu belegen ist. Von der beruflichen Fortbildung und Umschulung unterscheidet sich die Einarbeitung wesentlich dadurch, daß die betriebliche Qualifizierung im Rahmen eines neuen Beschäftigungsverhältnisses geplant ist. Der Einarbeitungszuschuß als finanzielle Leistung dient vorrangig der Integration von Arbeitslosen in dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse. Der Zuschuß kann auf Antrag des neuen Beschäftigerbetriebs gewährt werden; hierzu können die Arbeitsämter verlangen, daß dem Antrag eine Stellungnahme des Betriebs- oder Personalrats beigefügt wird (vgl. A. Knigge u. a. 1984, S. 352ff.).

Struktur der BWB-Maßnahmen nach dem AFG

BWB-Maßnahmarten	Fortbildung (F) AnpassungsF	AufstiegsF	Umschulung	Einarbeitung
AFG	§ 41, 43 berufliche „Qualifizierung“ auf der Basis bisheriger Berufskenntnisse und -fertigkeiten begrenzte Anpassung, Erhaltung, Erweiterung und Feststellung von berufl. Kenntnissen und Fertigkeiten	vertikale Höherqualifizierung mit dem Ziel eines Berufwechsels Erhaltung mit dem Ziel eines beruflichen und sozialen Aufstiegs	§ 47 berufliche Mobilität mit dem Ziel eines Berufwechsels	§ 49 arbeitsplatzbezogene Qualifizierung von vorherigen Arbeitslosen, die noch nicht die volle Leistung erbringen

Maßnahmen,  
Dauer

Kurzzeitmaßnahmen zur Feststellung beruflicher Kenntnisse und zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (2–6 Wochen) sowie berufsqualifizierende Kurse von meist 6–12 Monaten<sup>b)</sup>

betriebsexterne berufsbezogene WB<sup>a)</sup>

berufsqualifizierende Schulung bis zu 2/3 Jahren<sup>b)</sup>

betriebsinterne adaptive WB

Einarbeitungsqualifizierung bis zu 1 Jahr

Abschluß	Lehrgänge, Kurse i. d. R. ohne anerkannten Abschluß <sup>a)</sup>	anerkannter Abschluß (Techniker, Fachwirt, Meister u. a.) <sup>b)</sup>	anerkannter Berufsabschluß <sup>b)</sup>	kein überbetrieblich verwertbarer Abschluß <sup>b)</sup>
Ausbildungsträger-Förderungs-Anteil der vorher Arbeitslosen (an neuen Teilnehmern, 1983) <sup>c)</sup>	Kammern, Verbände, priv./öff. WB-Schulen, Fortbildungsinstitutionen <sup>b)</sup> , individuelle Förderung: differenziertes Unterhaltsgeld und Kostenersatz (§§ 44, 45, AFG) institutionelle Förderung (§ 50 AFG)	73 % 59 %	18 % 82 %	90 %

<sup>a)</sup> E. Schmitz 1978, S. 116 ff.; <sup>b)</sup> D. Garlichs, F. Maier 1982, S. 89 ff.; <sup>c)</sup> Bundesanstalt für Arbeit 1984, S. 10 f.

In der vorstehenden Übersicht werden die Strukturmerkmale der BWB-Maßnahmen in Form einer differenzierten, stichwortartigen Beschreibung zusammengefaßt.

## 2.1. Strukturwandel in den Prioritäten

Nach der ursprünglichen Konzeption sollte die Arbeitsmarktpolitik eine ergänzende Funktion zur indirekten Steuerung der gesamtwirtschaftlichen Gütermarktnachfrage übernehmen, hauptsächlich durch eine präventive Beeinflussung der Qualifikationsstrukturen des Arbeitskräfteangebots. BWB sollte primär zu einer allgemeinen Höherqualifizierung der Arbeitskräfte und zur aktiven Förderung der beruflichen Mobilität beitragen, um die Probleme des wirtschaftlich-technischen Strukturwandels besser zu bewältigen und vor Dequalifizierungsgefahren frühzeitig zu schützen. Der konzeptionelle Schwerpunkt lag bei einer allgemeinen personenbezogenen (individuellen) Förderung der berufsfachlichen Mobilität und des beruflichen und sozialen Aufstiegs.<sup>4</sup> Entsprechend der Arbeitsmarktsituation zu Anfang der 70er Jahre kam der individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung eine weit überwiegende Bedeutung zu (70–80 % aller geförderten Teilnehmer, mit steigender Tendenz). Unter den Fortbildungsmaßnahmen überwog deutlich die Aufstiegsfortbildung, insbesondere bei männlichen Arbeitskräften. Umschulungsmaßnahmen hatten einen geringen Bedeutungsanteil (12–14 % der geförderten BWB-Teilnehmer). Die Fälle der beruflichen Einarbeitung verschwanden demgegenüber zu einer unbedeutenden Restkategorie, so daß fast ausschließlich betriebsexterne, fachlich-theoretische Schulungsmaßnahmen gefördert wurden (vgl. die folgende Tab. der Eintritte in BWB-Maßnahmen).

Die finanziellen Leistungen der BWB-Förderung sollten starke monetäre Anreize zur beruflichen Qualifizierung bewirken. Die Leistungen der individuellen Förderung umfaßten neben der Erstattung von direkten Kosten der Weiterbildung (Erstattung von Lehrgangsgebühren, Lernmittelkosten, Fahrtkosten, Kosten der auswärtigen Unterbringung u. a., vgl. §45 AFG) einen relativ hohen Ausgleich der Opportunitätskosten der Weiterbildung durch die Gewährung eines großzügigen Unterhaltsgeldes (das ursprünglich für alle Gruppen gleichmäßig bei 90 % des personellen Nettoarbeitseinkommens lag). Die hohen finanziellen Anreize führten zu einer Bevorzugung von aufstiegs- und bildungsmotivierten Personengruppen, während sich andererseits die Teilnahme der besonderen Zielgruppen des AFG rückläufig entwickelte (zur relativen Vernachlässigung der arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen durch die individuelle Förderung der Weiterbildung nach dem AFG vgl. u.a. B. Lutz, W. Sengenberger 1974, S. 128 ff.).

<sup>4</sup> „Durch die individuelle Förderung wird es jedem Arbeitnehmer ermöglicht, sich den modernen Leistungsanforderungen anzupassen und darüber hinaus einen beruflichen Aufstieg anzustreben. Jeder soll eine ihm angemessene und zukunftssichere berufliche Stellung erreichen und behaupten können“ (Bericht der Bundesregierung nach § 239 des Arbeitsförderungsgesetzes 1973, S. 20).

Der Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1974 führte zu einem situationsbedingten *Wandel* in den *Zielprioritäten* der BWB-Förderung. Qualifikationsmaßnahmen sollten stärker zu einer selektiven Vermittlungsförderung von Arbeitslosen und von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik beitragen. Das Schwergewicht der Maßnahmen verlagerte sich entsprechend von der generellen Aufstiegsfortbildung zur stärker zielgruppenorientierten *Anpassungsqualifikation*. Bedingt durch die grundsätzliche Veränderung der Arbeitsmarktsituation stieg der Anteil der vorher arbeitslosen Teilnehmer kontinuierlich seit 1974 bis zu einem Anteil von zuletzt fast zwei Dritteln aller Teilnehmer an. Im Vergleich zu den frühen 70er Jahren stieg auch der Anteil der geförderten Teilnehmer ohne Berufsausbildung und der geförderten weiblichen Teilnehmer an BWB-Maßnahmen, wenngleich die Quoten der 80er Jahre hier keine kontinuierliche Tendenz des Anstiegs erkennen lassen.

Die Entwicklung der Ausgaben der BA zur BWB-Förderung lassen wechselnde Ausgabenprioritäten der Weiterbildungsmaßnahmen erkennen. Ein Phasenwechsel zwischen Expansion und Restriktion beschreibt die bisherige Entwicklung seit den 70er Jahren,

- mit einer ersten Expansionsphase im Zeitraum 1970–75, als die Qualifizierungsausgaben den größten Ausgabenblock der BA bildeten,
- gefolgt von einer ersten Einsparungsphase 1976–77, eingeleitet durch die Maßnahmen des Haushaltstrukturgesetzes vom Dezember 1975,
- einer zweiten Expansionsphase 1978–81, sowie
- einer zweiten Einsparungsphase 1982–83, die mit dem Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz 1982 und den Haushaltsbegleitgesetzen 1983/84 zusammenhing.

Das Haushaltstrukturgesetz 1975 führte eine selektive Differenzierung finanzieller Anreize mit der Unterscheidung zwischen arbeitsmarktpolitisch „notwendigen“ und „zweckmäßigen“ Qualifizierungsmaßnahmen ein (vgl. §44 AFG). Diese Differenzierungsmaßnahme entsprach dem veränderten Ziel einer selektiven BWB-Förderung. Als notwendige Weiterbildungsmaßnahmen gelten seither die Qualifizierung

- von arbeitslosen Personen zum Zweck der beruflichen Wiedereingliederung,
- von Personen, die von Arbeitslosigkeit unmittelbar bedroht sind, um die drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden,
- von ungelernten Arbeitnehmern ohne beruflichen Ausbildungsabschluß und
- von Teilnehmern, die eine Qualifizierung zu einem „Mangelberuf“ anstreben (bedingt durch die Arbeitsmarktlage hatte die Mangelberufsregelung bisher allerdings keine wesentliche Bedeutung).

Eintritte in berufliche Bildungsmaßnahmen nach dem AFG, differenziert nach Art der Maßnahmen und nach Teilnehmergruppen, 1970-83

Jahr	Insgesamt	Fort- bildung	Umschulung		Einarbeitung		darunter vorher Arbeits- lose		Teilnehmer ohne Berufsausbildung		weibliche Teilnehmer % v.(1) <sup>a)</sup>	
			absolut	%	absolut	%	absolut	%	absolut	% v.(1) <sup>a)</sup>		
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)						
1970	170 166	100	117 167	68,8	23 420	13,7	29 582	17,8	19 243	11,3	34 203	20,1
1971	288 390	100	224 879	77,9	34 099	11,8	29 412	10,1	19 969	6,9	44 644	15,5
1972	260 285	100	212 738	81,7	31 901	12,2	15 601	5,9	16 587	6,4	37 562	14,4
1973	226 942	100	185 199	81,6	31 320	13,8	10 313	4,5	13 177	5,8	32 777	14,4
1975	270 853	100	216 407	79,9	36 575	13,5	17 871	6,6	8 4251	31,1	53 943	19,9
1980	246 975	100	176 467	71,5	37 927	15,4	32 581	13,2	10 6996	43,3	76 961	31,2
1981	279 507	100	214 716	76,8	47 498	17,0	17 293	6,2	13 1519	47,1	93 541 <sup>a)</sup>	33,5 <sup>a)</sup>
1982	265 527	100	211 928	79,8	42 103	15,9	11 496	4,3	14 6161	55,0	88 919 <sup>a)</sup>	33,5 <sup>a)</sup>
1983	306 201	100	243 752	79,6	42 322	13,8	20 127	6,6	19 846	64,3	79 102 <sup>a)</sup>	28,0 <sup>a)</sup>
											97 627	31,9

a) ohne Teilnehmer an Maßnahmen zur Verbesserung der Vermittlungsaussichten (§ 41 a AFG)

Quelle: BA (Förderung der beruflichen Bildung) 1971 ff.

Die zweite Einsparungsphase ab 1982 führte zu einer weiteren Herabsetzung der monetären Anreize des Unterhaltsgeldes bei Qualifizierungsmaßnahmen sowie einer weiteren Differenzierung der Unterhaltsleistungen nach dem Familienstand. Die finanziellen Anreize eines höheren Unterhalts- im Vergleich zum Arbeitslosengeld wurden reduziert auf eine Restdifferenz von nur zwei Prozentpunkten.<sup>5</sup> Weitergehende monetäre Anreize zur BWB blieben nur für Arbeitslose mit längerfristiger Arbeitslosendauer erhalten, sowie durch die Entstehung neuer Ansprüche auf den Erhalt von Arbeitslosengeld nach beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen. Trotz der starken Kürzung von monetären Anreizen wurde der Umfang der geförderten BWB-Teilnehmer in der zweiten Einsparungsphase nur vorübergehend und unwesentlich eingeschränkt, vielmehr wurde im Verlauf der 80er Jahre die Zahl der vorher arbeitslosen Teilnehmer stärker erhöht, so daß in jüngster Zeit das Ziel der individuellen Integration von Arbeitslosen durch selektive BWB-Förderung deutlicher in den Vordergrund getreten ist. Dabei fällt auf, daß trotz der speziellen Zielsetzung der auf Arbeitslose gerichteten Einarbeitungsqualifizierung die Maßnahmen der betrieblichen Einarbeitung nach wie vor eine Restkategorie bilden. Es dominieren weiterhin außerbetriebliche Schulungsmaßnahmen im Bereich der Anpassungsfortbildung von Arbeitslosen. Die Entwicklung der Teilnehmeranteile von Arbeitslosen im Verlauf des Jahrzehnts seit 1974 zeigt allerdings, daß die Durchsetzung des Ziels der selektiven Vermittlungsförderung durch BWB bzw. der gezielten Ausrichtung der BWB-Förderung auf Arbeitslose eine längerfristige Dauer von mehr als zehn Jahren erforderte, um das heutige Schwergewicht dieser Teilnehmerstruktur zu erreichen. Bei dieser Einschätzung des Bedeutungswandels und der Anpassungsflexibilität der Weiterbildungsmaßnahmen bleibt auch zu berücksichtigen, daß der Anteil der geförderten Arbeitslosen im Vergleich zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Tendenz rückläufig war, mit Ausnahme von Unterzeiträumen (1979/80, 1984/85, vgl. hierzu die folg. Tab.).

Prinzipiell bleibt festzustellen, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit in der Vergangenheit einen notwendigen Wandel der Zielprioritäten der BWB-Förderung von der allgemeinen Aufstiegsförderung zu einer mehr selektiven Förderung von vorher Arbeitslosen und von Personen ohne Berufsausbildungsabschluß bewirkt hat. In der Literatur wird dieser Zielwandel als eine Abkehr vom Konzept der vorbeugenden, aktiven Arbeitsmarktpolitik interpretiert (vgl. E. Sauter 1982a, S. 111 f.). Richtig ist, daß der präventive Charakter der BWB-Förderung zwangsläufig relative Priorität verlieren mußte, da bei der individuellen Förderung von arbeitslosen Personen der arbeitsmarktpolitische Problemfall der Arbeitslosigkeit bereits eingetreten ist. Dennoch ist auch bei der

<sup>5</sup> Mit der 7. AFG-Novelle wurden ab 1986 die finanziellen Anreize des Unterhaltsgeldes bei Qualifizierungsmaßnahmen für verheiratete Arbeitnehmer mit Kindern oder pflegebedürftigen Personen wieder erhöht, die Differenz zum Arbeitslosengeld beträgt nunmehr für diese Gruppe fünf Prozentpunkte. Die Erhöhung der finanziellen Anreize für Qualifizierungsmaßnahmen wird von Vertretern der BA als gering beurteilt.

notwendigen Konzentration von arbeitsmarktpolitischen Mitteln zugunsten von Arbeitslosen der präventive Grundgedanke nicht verschwunden. Die Förderung der individuellen Wiedereingliederung in das Beschäftigungssystem und die weiterbildungsadäquate Beschäftigung von geförderten Teilnehmern in der Zukunft werden zum zentralen Zielkriterium. Die grundlegend veränderte Arbeitsmarktsituation seit 1974 führte zudem zu größeren Schwierigkeiten primär arbeitskräfteorientierter Qualifizierungsmaßnahmen, denn bei hoher Arbeitslosigkeit bilden *Arbeitsplätze*, weniger die personalen Merkmale potentieller Arbeitskräfte die hauptsächlichen *Engpassfaktoren* des Arbeitsmarktes. Daraus folgt, daß die arbeitsplatzorientierten Steuerungsprobleme der BWB-Förderung bei hoher Arbeitslosigkeit prinzipiell zunehmen.

**BWB-Teilnehmer und Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland  
1975–1984**

Jahr	Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung <sup>a)</sup>		Arbeitslose Anzahl in 1000
	Anzahl in 1000	Anteil in vH der Arbeitslosen	
	(1)	(2)	
1975	127	11,82	1 074
1976	97	9,15	1 060
1977	65	6,31	1 030
1978	63	6,34	993
1979	73	8,33	876
1980	91	10,24	889
1981	111	8,73	1 272
1982	120	6,55	1 833
1983	118	5,23	2 258
1984 <sup>b)</sup>	135	5,94	2 270

<sup>a)</sup> Fortbildung und Umschulung, ohne Einarbeitung.

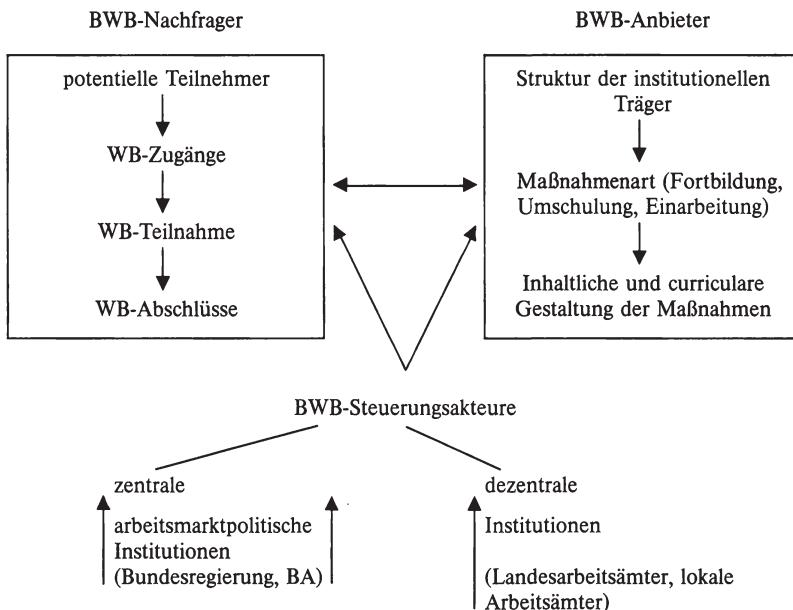
<sup>b)</sup> Schätzung.

## 2.2. Arbeitsmarktpolitische Steuerungsprobleme

Das Steuerungssystem der BWB-Förderung kann als eine komplexe Mischung einer pluralistischen Anbieterstruktur von Weiterbildungsmaßnahmen mit weitgehend dezentraler Regulierung durch die Arbeitsverwaltung charakterisiert werden. Die Arbeitsverwaltung tritt kaum als eigenständiger Träger und Anbieter von BWB-Maßnahmen auf. Überwiegend betriebsexterne Maßnahmen werden von vielen formal unabhängigen Trägern angeboten. Nachfrager bilden die potentiellen Weiterbildungsteilnehmer. Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht bestehen daher *zweiseitige* Steuerungsaufgaben, einerseits die Steuerung

der Träger und ihres qualitativ-inhaltlichen Anbieterverhaltens nach arbeitsmarktpolitischen Zielen sowie andererseits eine zielorientierte Beeinflussung des Weiterbildungszugangs und der -teilnehmer. Als Regler kommen zentrale oder dezentrale Akteure der Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung in Betracht.

### System der BWB-Steuerung



Von Seiten liberaler Bildungsökonomien wurde ein Modell der Quasi-Markt-Steuerung über Bildungsgutscheine (*voucher-System*) entwickelt, um die Vorteile eines Systems pluraler Bildungsangebote mit einem System öffentlicher Ausbildungsförderung zu verbinden.<sup>6</sup> Vouchers sind personen- und zweckgebundene Bildungsgutscheine, die seitens der staatlichen Stellen an die auszubildenden Personen verteilt werden, damit diese Möglichkeiten der Ausbildungswahl zwischen privaten und öffentlichen Bildungsinstituten erhalten. Das reine Voucher-System verspricht dadurch

- Vorteile der individuellen Ausbildungswahl und der Konsumentensouveränität und
- ein vielseitiges Bildungsangebot mit einem dynamischen Wettbewerb als Innovations- und Reformfaktor (vgl. Mattern 1978, S. 103).

<sup>6</sup> Der Vorschlag wurde erstmals 1955 von *Friedman* als Alternative zu einem öffentlichen Bildungssystem mit monopolistischen Anbieterstrukturen und Steuerfinanzierung vorgetragen, vgl. M. *Friedman* 1974, S. 180ff.; C. *Mattern* 1979, S. 101ff.

Eine pluralistische Struktur gehörte zu den historischen Entwicklungsmerkmalen des quartären Weiterbildungsbereichs in der Bundesrepublik D. Nach dem Quasi-Markt-Konzept sollten die freien Weiterbildungsträger und deren Angebotsverhalten durch Entscheidungen der potentiellen Teilnehmer gesteuert werden. Die Weiterbildungsteilnehmer ihrerseits sollten durch indirekte Förderung mittels monetärer Anreize beeinflußt, jedoch nicht in selektiver oder direkter Weise gesteuert werden. Der Staat sollte sich einer direkten institutionellen Förderung des Bildungsangebots enthalten, sondern durch allgemeine, personenbezogene Erstattungsansprüche der Ausbildungskosten und durch Unterhaltsgeldzahlungen die Weiterbildungsneigung fördern. Bei Vorliegen allgemeiner Voraussetzungen (Eignung des Teilnehmers, arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit) sollte ein allgemeiner Rechtsanspruch zur BWB-Förderung bestehen. Die Weiterbildungsteilnehmer sollten im Rahmen des Antragsverfahrens an die Förderungsstellen über das angestrebte BWB-Ziel und das entsprechende Angebot eines unabhängigen Trägers entscheiden. Die Stellen der Arbeitsverwaltung sollten sich darauf beschränken, die Voraussetzungen der individuellen Förderungsfähigkeit und der Förderungsvoraussetzungen des Bildungsangebots zu prüfen.

Das ursprüngliche System der BWB-Förderung nach dem AFG 1969 entsprach weitgehend den Modellvorstellungen des Vouchers-Systems mit den Strukturprinzipien pluraler, unabhängiger Weiterbildungsträger, einer primär individuellen Förderung über monetäre Anreize sowie freiwilliger Bildungsentcheidungen der potentiellen Teilnehmer. Diese Strukturprinzipien konnten funktionieren, solange die auf individuellen Interessen bezogenen Maßnahmen der Aufstiegsfortbildung den Schwerpunkt bildeten und finanzielle Restriktionen der BA noch nicht gegeben waren.<sup>7</sup>

Mit dem Wandel der Zielprioritäten von der personenbezogenen Aufstiegs- und Mobilitätsförderung zur selektiven Vermittlungs- und *Eingliederungsförderung* von Arbeitslosen und arbeitsmarktpolitischen Risikogruppen und der Verlagerung des Schwerpunkts der geförderten BWB-Maßnahmen von der Aufstiegs- zur Anpassungsfortbildung nach 1974 mußte das System der BWB-Steuerung nach dem AFG zumindest teilweise verändert werden. Spezifische Probleme der ursprünglichen Gutschein-Konzeption lassen sich aus den allgemeinen Einwänden zum Vouchers-System in der bildungswirtschaftlichen Diskussion ableiten. Neben den allgemeinen Aspekten beschränkter Information und Markttransparenz der Weiterbildungsnachfrage wird auf spezifische Probleme der mangelnden Bildungsmotivation und -eignung von Personen mit Ausbildungsnachteilen und Risikogruppen des Arbeitsmarktes hingewiesen. Demnach eignet sich ein Vouchers-System kaum zur selektiven Förderung von bildungsfernen und -benachteiligten Gruppen. Ferner werden qualitative Defizite des Bildungsange-

<sup>7</sup> Die Voraussetzungen einer wirksamen Gutscheinsteuierung sind eher gegeben bei der Aufstiegsförderung weiterbildungsmotivierter und bildungsgewohnter Personen...“ (D. Garlichs 1982, S. 102).

bots in der regionalen Verteilung und in der qualitativen Strukturdimension befürchtet, wenn die verschiedenen Ausbildungsgänge unterschiedliche Kosten verursachen und die Höhe der Voucher-Werte beschränkt sind (zur Kongruenz der allgemeinen Einwände und der spezifischen Kritik des AFG-Konzepts vgl. C. Mattern 1976, S. 104ff. und D. Garlichs 1982, S. 102f.). Die bildungswirtschaftliche Diskussion lieferte somit die allgemeinen Argumente zur Notwendigkeit von Veränderungen im System der BWB-Steuerung nach 1974.

Mit dem Wandel der Zielprioritäten erfolgte auch ein Wandel der *Steuerungsprinzipien* auf der Teilnehmerseite. Durch die oben beschriebenen Änderungen der BWB-Förderung im Zusammenhang mit den beiden Einsparungsphasen wurde das Mittel der indirekten monetären Anreize stark eingeschränkt, stattdessen wurden verstärkt selektive sowie direkte Steuerungsinstrumente der Beratung und Zuweisung von Arbeitslosen in Weiterbildungsmaßnahmen eingesetzt. Auch negative Sanktionen durch Androhung von Sperrzeiten wurden ermöglicht. Auf Seiten der Teilnehmersteuerung wurde folglich ein Wandel von der indirekten Beeinflussung der Weiterbildungsnachfrage mittels monetärer Anreize zur überwiegend selektiven direkten Steuerung und Zuweisung von Arbeitslosen und Risikogruppen vollzogen, die Einschränkungen des Prinzips der Freiwilligkeit von Weiterbildungsmaßnahmen bedeuteten (vgl. E. Sauter 1984, S. 25).

Auf Seiten des Weiterbildungsangebots wurden Steuerungsprinzipien des Gutschein-Modells nur teilweise beibehalten. Der Anteil der institutionellen Förderung von Weiterbildungsorganisationen wurde weiter auf einen marginalen Rest reduziert. Beibehalten wurde das Prinzip der pluralen Struktur formal unabhängiger Träger. Die offizielle Statistik der BWB-Förderung der BA deutet im Vergleich der Jahre 1973 und 1983 nur auf einzelne grobe Strukturänderungen der Trägerorganisationen hin (gemessen an der prozentualen Verteilung der neuen BWB-Teilnehmer des jeweiligen Jahres). Es fällt lediglich auf, daß der Anteil der Schulen des WB-Systems gesunken ist — diese Anteilsverschiebung erklärt sich durch den Bedeutungsverlust der Aufstiegsfortbildung — und daß der Anteil der „Sonstigen Träger“<sup>8</sup> erheblich gestiegen ist.

Die globalen Anteile der übrigen Trägerorganisationen sind konstant geblieben, der Anteil der Betriebe hat sich — ohne Maßnahmen der Einarbeitung — nicht wesentlich erhöht.

Die amtliche Statistik der BWB-Förderung verdeckt jedoch einen weiteren wesentlichen Aspekt des Strukturwandels der Weiterbildungsmaßnahmen. Seit der 5. AFG-Novelle im Jahr 1979 ist der Anteil von „Auftragsmaßnahmen“ gegenüber den „freien Angeboten“ der Bildungsträger stark angestiegen. Den Auftragsmaßnahmen kommt gemäß § 33 AFG lediglich eine subsidiäre Funk-

<sup>8</sup> Es sei angemerkt, daß die offizielle Statistik der Trägerstrukturen kaum differenzierte Informationen liefern kann, wenn mehr als ein Drittel der neuen Teilnehmer (1983) der Gruppe der Sonstigen Träger zugerechnet werden.

tion zu, da die Arbeitsverwaltung gehalten ist, zunächst die freien Weiterbildungsangebote im Rahmen allgemeiner Voraussetzungen und Wirtschaftlichkeitsnormen zu übernehmen. Dennoch wird faktisch ein größerer, regional differenzierter Anteil insbesondere der arbeitslosen BWB-Teilnehmer in Auftragsmaßnahmen qualifiziert.<sup>9</sup>

**Verteilung der Eintritte in Maßnahmen der BWB-Förderung der BA, 1973 und 1983**

Jahr/Trägerorganisationen	1973 <sup>a)</sup>	1983 <sup>b)</sup>
	proz. Anteile	proz. Anteile
	(1)	(2)
BA allein oder mit anderen Trägern	1	0,4
Betriebe	4	13,5 <sup>c)</sup>
Schulen	44	16,4
IHK, Handwerkskammer	14	16,7
Arbeitgeber-Organisationen	4	2,7
Arbeitnehmer-Organisationen	11	11,3
Sozialhilfeträger	1	0,7
Sonstige Träger	22	34,6

<sup>a)</sup> nur F und U.

<sup>b)</sup> ohne 41 a-Maßnahmen, incl. Einarbeitung.

<sup>c)</sup> davon mehr als die Hälfte betriebl. Einarbeitung.

**Quellen:** U. Krautkrämer 1978, S. 13; BA, Förderung der beruflichen Bildung 1984.

Die Schätzungen zum Umfang der Auftragsmaßnahmen lassen schließen, daß aus dem gesetzlichen Ausnahme- und Subsidiärprinzip des §33 AFG faktisch eine in verschiedenen Regionen unterschiedlich dominierende Form der geförderten BWB-Maßnahmen wurde. Diese „präter legem“-Entwicklung der Auftragsmaßnahmen wird übereinstimmend dem Wandel der Zielprioritäten in der Arbeitsförderungspolitik zugeschrieben. Die Diskrepanzen zwischen Gesetz und Praxis lassen auf Probleme der zielgruppenorientierten Steuerung der Weiterbildungsangebote für Arbeitslose schließen.

Bei den Auftragsmaßnahmen liegt die Initiative zur Organisation der Weiterbildungsmaßnahmen bei der Arbeitsverwaltung. Die Durchführung wird per Vertrag bestimmten Trägern zugewiesen. In diesem Vertrag werden generelle Anforderungen und Bedingungen bestimmter Maßnahmen zwischen den

<sup>9</sup> Die quantitativen Angaben zum Gesamtumfang der Auftragsmaßnahmen differieren, während E. Sauter u. a. (1984, S. 23) schätzen, daß 1984 nahezu die Hälfte aller AFG-geförderten Teilnehmer in Auftragsmaßnahmen weitergebildet wurden, meinen Weitzel u. a. (1984, S. 14) der durchschnittliche Anteil der Auftragsmaßnahmen betrage ca. 30 % aller BWB-Teilnehmer. Für einzelne AA-Bezirke werden Anteile der Auftragsmaßnahmen bis zu 80 % der geförderten BWB-Teilnehmer genannt.

Akteuren der Arbeitsverwaltung und den Trägern geregelt, insbesondere erfolgt eine Regulierung der allgemeinen Ziele und curricularen Inhalte des Lehrgangs, der Teilnehmerzahl und der Kosten der Maßnahmen. Die meist arbeitslosen Teilnehmer der Auftragsmaßnahmen werden durch die Arbeitsämter zugeordnet. Die Weiterbildungsangebote der Träger werden somit durch spezifische Regulierungsaktivitäten der Akteure der Arbeitsverwaltung zunehmend beeinflusst. Die Auftragsmaßnahmen konzentrieren sich teils auf kurzzeitige Motivationskurse und Vermittlungshilfen sowie auf berufsorientierende Trainingsmaßnahmen mit sozialpädagogischer Betreuung sowie berufsqualifizierende Kurse der Anpassungsfortbildung (E. Sauter u. a. 1984, S. 22 ff.; R. Weitzel u. a. 1984, S. 17 f.; D. Garlichs 1982, S. 103 f.).

Die vorliegenden Untersuchungen zur *regionalen Struktur* der auf Arbeitslose zielenden Weiterbildungsmaßnahmen lassen systematische Zusammenhänge zur gezielten Steuerung nach der regionalen Struktur der Arbeitslosigkeit nicht erkennen. Eine IAB-Untersuchung ermittelte starke Unterschiede in der regionalen Intensität von BWB-Maßnahmen im Verhältnis zu den jeweiligen Arbeitslosen.<sup>10</sup> Demnach schwankte der relative Einsatz der beruflichen Weiterbildung für Arbeitslose in den verschiedenen Arbeitsamtsbezirken im ersten Halbjahr 1983 mit sehr hoher Streuung zwischen den einzelnen Bezirken (Die Streuungsbreite lag zwischen 2 v. H. und 21,6 v. H. der jeweiligen Arbeitslosen (!)). Mit der hohen Streuungsbreite des gezielten Einsatzes von BWB-Förderung zugunsten von Arbeitslosen waren unterschiedliche Schwerpunkte in der regionalen Struktur der Maßnahmenarten verknüpft: In Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit war der Anteil der Anpassungsfortbildungen relativ höher, die Anteile von Aufstiegsfortbildungen und Umschulungsmaßnahmen geringer. Trotz unterschiedlicher Intensität des regionalen Einsatzes von BWB für Arbeitslose unterschieden sich die Strukturen der arbeitslosen BWB-Teilnehmergruppen nicht wesentlich (vgl. H. Hofbauer, W. Dadzio 1984, S. 185, 188). Das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) beschränkte die Untersuchung der regionalen Unterschiede des Zusammenhangs zwischen BWB und Arbeitslosigkeit auf den Einsatz von Auftragsmaßnahmen der BWB (Teilnehmer von Auftragsmaßnahmen sind i. d. R. Arbeitslose): Die Anteile der Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen in Relation zu den Arbeitslosen des Jahres 1982 variierte demnach zwischen den Arbeitsamtsbezirken mit einer größeren Streuungsbreite (Die v. H.-Anteile der Teilnehmer an Auftragsmaßnahmen im Vergleich zu den Arbeitslosen des Bezirks lagen zwischen 0,6 v. H. und 23,4 v. H.). Mit Ausnahme des Landesarbeitsamtsbezirks von NRW war der naheliegende Zusammenhang einer hohen Arbeitslosenquote und hoher Anteile der Teilnehmer von Auftragsmaßnahmen nach Arbeitsamtsbezirken überwie-

<sup>10</sup> Als Indikator diente die Relation der im ersten Halbjahr 1983 in geförderte BWB eingetretenen Arbeitslosen im Vergleich zu den korrigierten Arbeitslosen der Region vom Ende Sept. 1982 als potentielle arbeitslose Teilnehmer an BWB (vgl. H. Hofbauer, W. Dadzio 1984, S. 185).

gend nicht gegeben. Die Autoren des BIBB vermuten, daß weitere Variablen den geringen Zusammenhang zwischen Auftragsmaßnahmen und der regionalen Arbeitslosenquote beeinflussen, die lokale Wirtschaftsstruktur, die Zahl und Struktur der Weiterbildungsträger (E. Sauter u. a. 1984, S. 52f.).

Die regionalen Unterschiede der BWB-Maßnahmen für Arbeitslose lassen ferner auf hohe Anteile von *dezentralen* Steuerungselementen bei der Ausrichtung und Organisation von Auftragsmaßnahmen für Arbeitslose schließen. Die IAB-Mitarbeiter (H. Hofbauer, W. Dadzio 1984, S. 285) neigen zu der Vermutung, daß die starken regionalen Unterschiede des relativen Einsatzes von BWB für Arbeitslose als Hinweise dafür gelten können, daß eine stärkere Ausweitung von entsprechenden, zielorientierten Maßnahmen für Arbeitslose auch in Regionen mit bisher geringeren Anteilen und damit eine gesamtwirtschaftliche Ausweitung der BWB-Förderung für Arbeitslose möglich und sinnvoll sei.

### 2.3. Effizienzprobleme zielorientierter Weiterbildungsmaßnahmen

Die prinzipielle Eignung der BWB-Förderung als ein arbeitsmarktpolitischer Beitrag zum Abbau von Arbeitslosigkeit wird in der Literatur in weitgehender Übereinstimmung positiv beurteilt. Zur Begründung werden eine Reihe von Argumenten grundsätzlicher Art vorgetragen:

(1) Auch bei einer optimistischen Einschätzung der künftigen Entwicklung der Arbeitsnachfrage wird der Bedarf an BWB wachsen, weil die qualifikationsbezogenen Diskrepanzen zwischen Arbeitsnachfrage und -angebot dann zunehmen werden. Die Bedeutung von Betrieben und Regionen mit Qualifikationsengpässen wird mit einer günstigeren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung der Arbeitsnachfrage wachsen, so daß durch frühzeitige Qualifizierung verbesserte Angebotsbedingungen für die Zukunft geschaffen werden (vgl. die Argumente (1, b) und (2)–(4) bei H. Lampert 1983, S. 189ff.; ANBA 3/1985, S. 155).

(2) Der technologische Strukturwandel führt im Zeitverlauf zu Veränderungen der Qualifikationsanforderungen, so daß viele Arbeitsplätze nur durch Anpassungsfortbildung behauptet und durch eine Umqualifizierung neue Arbeitsplätze erschlossen werden können. Die technische Innovationsrate führt zudem zu einer schnellen Veralterung des einmal erworbenen beruflichen Wissens (vgl. u. a. Kommission Weiterbildung 1984, S. 106).

(3) Durch die demographische Entwicklung wird sich andererseits die Altersstruktur der Erwerbspersonen in der Zukunft stärker zu mittleren und höheren Jahrgängen verschieben, so daß sich bei dynamischen Änderungen der Arbeitsplatzanforderungen auch von der Entwicklung der Arbeitskräftestrukturen Tendenzen eines wachsenden Bedarfs an Anpassungsfortbildung ableiten lassen (vgl. E. Sauter u. a. 1984, S. 18).

(4) BWB-Maßnahmen führen zu einer kurzfristigen Entlastung des Arbeitsmarktes. Zumindest die direkten „Entlastungseffekte“ gelten als sicher, da die

Beteiligung vorher arbeitsloser Personen an BWB die Zahlen der registrierten Arbeitslosen vermindern (vgl. BA (Förderung der beruflichen Bildung) 1984, S. 6; Berufsbildungsbericht 1985, S. 91; Autorengemeinschaft des IAB 1984, S. 439f.).

(5) Bei fortbestehender hoher gesamtwirtschaftlicher Arbeitslosigkeit wird vielfach eine gezielte Weiterbildung für Arbeitslose als ein kuratives und zugleich prophylaktisches Instrument zum individuellen Abbau von Arbeitslosigkeit empfohlen. „Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik leisten ... wichtige Beiträge zur Linderung der (individuellen) Arbeitsmarktprobleme: Einmal — dies ist wohl der wichtigere Aspekt — werden in einer Phase, in welcher der Markt vielen Arbeitskräften keine ihrer Ausbildung und ihren Fähigkeiten entsprechende Arbeit bietet, Qualifikationen und Motivationen erhalten, deren nachhaltige Beeinträchtigung Wirtschaft und Gesellschaft teuer käme, weil sie später nur unter Schwierigkeiten und wachsenden Aufwendungen rückgängig gemacht werden könnten“ (SVR 1984/85, Tz 378; vgl. auch ANBA 3/1985, S. 155f.). Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitnehmer sollen demnach besondere Zielgruppen für berufliche Bildungsmaßnahmen sein.

(6) Zudem soll Weiterbildung insbesondere dazu beitragen, die psychosozialen Belastungen der Arbeitslosigkeit zu vermindern, und die Persönlichkeitsentwicklung und das Verhalten von Arbeitslosen fördern (Berufsbildungsbericht 1985, S. 91; H. Hofbauer, W. Dadzio 1984, S. 184).

(7) Aus fiskalischer Sicht wird argumentiert, daß die Nettokosten der BWB-Förderung durch die gestiegenen Alternativkosten der Arbeitslosigkeit und die oben erwähnte Reduktion der monetären Anreize des Unterhaltsgeldes erheblich vermindert wurden (Spitznagel 1985, S. 22f.).

(8) Als weiteres Argument für eine gezielte personenbezogene BWB-Förderung dient besonders eine hohe Korrelation zwischen dem Verteilungsrisiko der Lasten der Arbeitslosigkeit und dem personalen Merkmal einer fehlenden Berufsqualifikation (vgl. die Divergenzen zwischen der Arbeitslosenquote für Erwerbspersonen ohne abgeschlossene Berufsausbildung gegenüber der Vergleichsgruppe der formal qualifizierten Arbeitnehmer). Hinzu kommt, daß der Anteil der Erwerbspersonen ohne Berufsausbildungsabschluß in der Bundesrepublik D. von Jahr zu Jahr um ca. 1 v.H. abnimmt, der Anteil der Kontrastgruppe mit formaler Berufsausbildung hingegen zunehmen wird, da die formal Qualifizierten unter den jugendlichen Zugängern zum Arbeitsmarkt wesentlich häufiger vertreten sind als unter den älteren Abgängerkohorten.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Die BA schätzt, daß in der Bundesrepublik die Zahl der Arbeitnehmer mit abgeschlossener Berufsausbildung jährlich um ca. 200 Tsd. zunehmen, während die Gruppe ohne formale Berufsausbildung um eine entsprechende Größenordnung abnehmen wird, weil jugendliche Zugänger zu 80–90 v.H. einen beruflichen Ausbildungsabschluß erworben haben gegenüber nur 50–60 v.H. der älteren Abgänger (vgl. ANBA 3/1985, S. 163).

Dadurch werden die Wettbewerbsnachteile der Arbeitnehmer ohne formalen Berufsausbildungsabschluß im Beschäftigungssystem zukünftig weiter verringert, so daß die gezielte personenbezogene BWB-Förderung zunehmend wichtiger wird.

(9) Schließlich verlangen das AFG und dessen Leitvorstellungen eine differenzierte Priorität von BWB-Maßnahmen zugunsten von Zielgruppen als Kern der Arbeitsmarktpolitik gegenüber einer forcierten Expansion von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (vgl. § 5 AFG).

Trotz der langen Liste der Argumente für BWB-Maßnahmen gibt es andererseits ohne Zweifel gerade bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit *Grenzen* und Probleme der instrumentellen Wirksamkeit.

— Mangelnde Qualifikation stellt bei einem umfangreichen Defizit an Arbeitsplätzen vielfach nicht die entscheidende Ursache der gesamtwirtschaftlichen Arbeitslosigkeit dar.

— Detaillierte Entwicklungen der zukünftigen Beschäftigungs- und Qualifikationsstrukturen lassen sich prinzipiell nicht prognostizieren.

— Mit der gezielten Ausrichtung der BWB-Förderung bei hoher Arbeitslosigkeit wachsen allgemein die arbeitskräfteseitigen Weiterbildungsprobleme (Bildungsferne von arbeitsmarktpolitischen Risikogruppen) sowie die arbeitsplatzseitigen Restriktionen der Wiedereingliederung in das Beschäftigungssystem.

— Umgekehrt sind mit dem dargestellten Wandel der Zielprioritäten von der allgemeinen Mobilitäts- und Aufstiegsförderung zur gezielten Vermittlungs- und Beschäftigungsförderung die Ansprüche an die BWB hinsichtlich der Kriterien der „Beteiligung von Zielgruppen“ und der „stabilen, adäquaten Beschäftigung nach der Weiterbildung“ gestiegen.

Nach der logischen Ablaufstruktur von Vollzeitmaßnahmen der BWB lassen sich die vorgenannten Kriterien in ein stufenartiges, allgemeines Rahmenschema von Effizienzkriterien einordnen, zwischen denen wegen des zeitlichen Ablaufs einseitige kumulative Abhängigkeiten bestehen (vgl. S. 73).

Das folgende Schema enthält die Kriterien, welche im Rahmen der quantitativen Effizienzforschung zur Wirksamkeit von BWB vom IAB entwickelt wurden und verwendet werden sollten (vgl. z. B. H. Hofbauer 1981, S. 246ff.). Grundlegende Effizienzprobleme der BWB-Förderung nach dem Wandel der Zielprioritäten entstehen einerseits aus der veränderten Situation der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzlücke, andererseits aus den kumulativen Problemzusammenhängen der Wirkungskette:

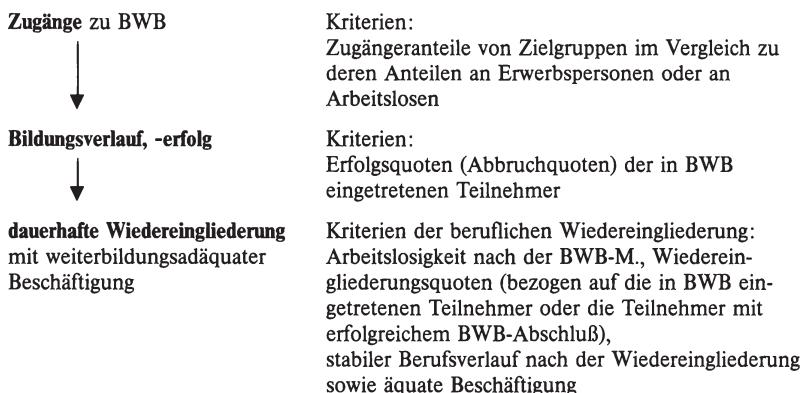
(1) Arbeitsmarktpolitische Risikogruppen sind aus Gründen relativer Bildungsferne schwieriger als die traditionellen BWB-Teilnehmer zu motivieren.

(2) Aus ähnlichen Gründen sind höhere Abbruchwahrscheinlichkeiten bei Risikogruppen zu erwarten.

- (3) Zudem werden die Eingliederungschancen mit stabilem Berufsverlauf nach einem BWB-Abschluß im Gruppenvergleich geringer sein.

Aus diesen allgemeinen Überlegungen läßt sich folgern, daß die Effizienzprobleme der gezielten BWB-Förderung im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktsituation eher größer geworden sind und daß wegen des kumulativen Zusammenhangs der Stufen des Kriterienschemas und wegen der veränderten Prioritäten des gezielten Abbaus von Beschäftigungsrisiken das Kriterium der stabilen Eingliederung nach (durch) eine(r) BWB-Maßnahme eine besondere Bedeutung erhalten muß.

#### Rahmenschema von Effizienzkriterien bei BWB-Vollzeitmaßnahmen



Diesen Anforderungen wird die Effizienzforschung des IAB zur Wirksamkeit von BWB-Maßnahmen nur zu einem geringen Teil gerecht. Die Kriterien der verschiedenen Stufen des Referenzschemas wurden bisher nicht in Kombination entsprechend der kumulativen Wirkungskette, sondern lediglich auf den einzelnen Stufen geprüft. Die validen Ergebnisse der isoliert geprüften Effizienzkriterien konzentrieren sich auf die ersten beiden Stufen, die Eintritte in BWB-Maßnahmen (Teilnehmerstrukturen) und die Erfolgsquoten der BWB-Teilnehmer (gemessen am Erreichen des Schulungsziels)<sup>12</sup>. Die statistischen Informationen zum stabilen Wiedereingliederungserfolg nach BWB-Maßnahmen, der aus der Sicht der Zielprioritäten besonders bedeutsam erscheint, bleiben dagegen bisher zu global und methodisch unbefriedigend. Ein Beispiel hierzu: Hofbauer verwendete die stichtagsbezogene bisherige Arbeitslosendauer, differenziert nach Nicht-Teilnehmern und Teilnehmern an BWB-Maßnahmen vor der Arbeitslosigkeit, als Effizienzkriterium einer schnelleren Wiedereingliederung.

<sup>12</sup> Vgl. BA (Förderung der beruflichen Bildung) 1984, S. 3 ff., insb. unter Abschnitt VI „Wirksamkeit der Maßnahmen“.

rung nach BWB. Aus den größeren Differenzen dieser stichtagsbezogenen Arbeitslosendauer kam er zu der Bewertung, daß BWB-Maßnahmen bei älteren Arbeitnehmern, insbesondere auch bei älteren Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen besonders eingliederungswirksam seien, (vgl. H. Hofbauer 1981, S. 255f.), ohne zu beachten, daß die Zahlen zur stichtagsbezogenen Arbeitslosigkeit systematisch dauerverzerrt sind. Das Ergebnis läßt sich vielmehr ausschließlich aus den Verzerrungseffekten besonders bei Gruppen mit langfristiger Arbeitslosigkeit begründen, so daß die Schlußfolgerung höchst zweifelhaft erscheint. Methodisch erforderlich wären individuelle Berufsverlaufsuntersuchungen besonders nach Abschluß der BWB-Maßnahmen.<sup>13</sup>

Verknüpft man die vorliegenden Ergebnisse der Effizienzkriterien der verschiedenen Stufen des Referenzschemas und differenziert nach Maßnahmearten, fällt die Bewertung aller drei Stufen bei der betrieblichen Einarbeitung vergleichsweise günstig aus — relativ hohe Anteile arbeitsloser Teilnehmer, geringe Abrecherquoten und relativ hohe Eingliederungsraten wurden bei Maßnahmen betrieblicher Einarbeitung (H. Hofbauer, W. Dadzio 1984, S. 198) ermittelt.

### 3. Verstärkte Einbeziehung betrieblicher und betriebsnaher Qualifizierung?

Der vorherige Abschnitt hat deutlich gemacht, daß die grundlegende Änderung der Arbeitsmarktsituation seit den 70er Jahren veränderte Ziele und Maßnahmenschwerpunkte der BWB-Förderung erforderlich machte. Das frühere Steuerungssystem erwies sich als zunehmend ungeeignet; Elemente dezentraler Regulierung durch die Arbeitsverwaltung wurden ausgebaut, vor allem um den Zugang von Arbeitslosen zur beruflichen Qualifizierung zu erhöhen. Mit der regional stark unterschiedlichen Ausdehnung von Auftragsmaßnahmen konnte die Zuweisung von Arbeitslosen zur BWB erhöht werden, wenngleich ein systematischer Einsatz nach regionalen Schwerpunkten der Arbeitslosigkeit weitgehend unterblieb. Der Charakter betriebsexterner Schulungsmaßnahmen bei formal unabhängigen Weiterbildungsträgern überwog dagegen weiterhin.

Mit dem Wandel im BWB-Steuerungssystem war wegen der stärkeren Eingriffsintensität der arbeitsmarktpolitischen Akteure zugleich ein größeres Maß an Erfolgsverantwortung verbunden, während umgekehrt durch den Wandel der Ziele und der Situation die Effizienzprobleme der stabilen beruflichen Eingliederung nach BWB-Maßnahmen eher größer geworden sind.

---

<sup>13</sup> Entsprechende Untersuchungsergebnisse mit Hilfe von individualisierter Datenverknüpfung wurden seit längerem vom IAB angekündigt (vgl. H. Hofbauer 1981, S. 250), bisher jedoch nicht vorgelegt.

Der Berufsverlauf nach BWB wurde und wird zu einem größeren arbeitsmarktpolitischen Problem, da betriebsexterne Qualifizierung prinzipiell zwar beteiligte Arbeitskräfte zu beeinflussen vermag, der beschäftigungspolitische Problemdruck jedoch primär auf Seiten der Arbeitsnachfrage und der Arbeitsplätze liegt. Aus diesem *Dilemma* der gezielten BWB-Förderung ergibt sich als eine allgemeine Folgerung, daß sich die BWB-Maßnahmen aus Effizienzgründen stärker an praxisbezogenen Anforderungen der betrieblichen Arbeitsplätze orientieren sollten. Im Zusammenhang damit gilt als eine Basisthese die Notwendigkeit einer verstärkten Einbeziehung der betrieblichen und betriebsnahen Qualifizierung in das arbeitsmarktpolitische BWB-System.

Die positiven Ergebnisse der Effizienzforschung im Fall von Maßnahmen der betrieblichen Einarbeitung sprechen zunächst für die vorstehende Logik. Dagegen überrascht die marginale Bedeutung dieser Maßnahmenart im Rahmen der bisherigen Arbeitsförderung. Wir fragen daher im ersten Teilabschnitt, warum die betriebliche Einarbeitung in der Förderungspraxis nur wenig eingesetzt wurde. Im zweiten Teilabschnitt folgt eine Analyse praxisnaher Trainingsmaßnahmen in Übungswerkstätten und -firmen. Schließlich werden im dritten Teil die Erfahrungen zur regionalisierten Förderung von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen eines arbeitsmarktpolitischen Sonderprogramms (1979) und die diesbezüglichen Ergebnisse der Begleitforschung bewertet.

### 3.1. Betriebliche Einarbeitung

Maßnahmen der betrieblichen Einarbeitung bilden nach wie vor eine Restkategorie der BWB-Förderung. Trotz veränderter Arbeitsmarktsituation verloren die Teilnehmerzahlen der Einarbeitungsmaßnahmen im langfristigen Vergleich an Gewicht — mit Ausnahme eines Zwischenzeitraums um 1980 —, die relativen Anteile wurden im Verlauf der 80er Jahre weiter *reduziert* (vgl. die Tab. der Eintritte in berufliche Bildungsmaßnahmen nach dem AFG, differenziert nach der Art der Maßnahmen). Da die Überlegungen und empirischen Effizienzergebnisse eher eine andere Entwicklung mit gestiegener Arbeitslosigkeit erwarten lassen, stellt sich die Frage, welche *Gründe* für die faktische Entwicklung und die geringe Inanspruchnahme maßgeblich sein mögen.

Abweichend zu den überwiegenden Maßnahmen der individuellen BWB-Förderung erfolgen die Förderungsleistungen bei der Einarbeitung als betriebliche Lohnkostenzuschüsse, wenn ein vertragliches Beschäftigungsverhältnis mit einem vorher arbeitslosen Arbeitnehmer abgeschlossen wird, bei dem eine volle Leistungsfähigkeit zu Anfang des neuen Beschäftigungsverhältnisses noch nicht erwartet wird. Betrachtet man den betrieblichen Einarbeitungszuschuß primär als eine monetäre Vermittlungshilfe zur unmittelbaren Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen, so ergibt sich eine nachteilige Konkurrenz zu reinen Lohnkostenzuschüssen zum Zweck der Arbeitsaufnahme (Eingliederungsbeihilfen gemäß § 54 AFG). Denn die weiteren Vergabebedingungen des Einarbeitungszuschus-

ses müssen aus dieser Sicht als relative Restriktionen gelten. Um den berufsqualifizierenden Charakter von Einarbeitungsmaßnahmen zu sichern, wird eine über die betriebsüblichen Einweisungen hinausgehende Qualifizierung verlangt, die auch zur überbetrieblichen beruflichen Beweglichkeit beiträgt und die durch einen schriftlich vorzulegenden Einarbeitungsplan des Betriebs zu belegen ist. „Insbesondere dort, wo ... (der Einarbeitungszuschuß) hauptsächlich als Vermittlungsinstrument eingesetzt wird, klagt man über die restriktiven Vergabebedingungen ... (der Einarbeitungsplan wird dort) weitgehend als formales Hemmnis bei der Vermittlung betrachtet, das potentielle Arbeitgeber abschreckt“ (G. Schmid, K. Semlinger 1980, S. 72). Vertreter der Arbeitsverwaltung andererseits beklagten den höheren internen Arbeitsaufwand beim Einarbeitungszuschuß gegenüber den monetären Vermittlungshilfen der reinen Lohnkostenzuschüsse.<sup>14</sup> Das einfachere Verfahren der monetären Vermittlungshilfen lässt daher auch aus der Sicht der Arbeitsverwaltung auf eine Bevorzugung des Instruments der Eingliederungsbeihilfen schließen.

Als maßnahmenspezifische Fälle von Einarbeitungszuschüssen gelten hingegen besondere Vermittlungssituationen, in denen für eine bestimmte offene Stelle nur ein arbeitsloser Arbeitnehmer — ohne sonstige geeignetere Bewerber — mit Einschränkungen vorgeschlagen wird. Auch wenn der vorgeschlagene Bewerber den betrieblichen Anforderungen in der Stellenkartei nicht unmittelbar entsprechen kann, mag die begründete Erwartung bestehen, daß der Bewerber aufgrund früherer Berufserfahrungen und seiner Anlernfähigkeit die Aufgaben nach kurzer Zeit voll erfüllen wird. Solche Vermittlungssituationen werden bei einem geringen Potential an offenen Stellen im Vergleich zu einer erheblich größeren Zahl von Stellensuchenden eher gering sein. Aus der ausschließlichen Perspektive der Arbeitsvermittlung wird somit die beobachtbare Entwicklung rückläufiger Einarbeitungsmaßnahmen bei höherer Arbeitslosigkeit verständlicher.

Betrachtet man die betriebliche Einarbeitung andererseits primär als Instrument der betrieblichen und beruflichen Qualifizierung, dann gilt diese Maßnahmeart nach Auskunft der Arbeitsämter vielfach wegen ihres Charakters als Einzelmaßnahme als weniger praktikable Form der BWB-Förderung, da gruppenbezogene Schulungsmaßnahmen mit größeren Teilnehmerzahlen bevorzugt werden. Betriebliche Einzelmaßnahmen sind für die Arbeitsverwaltung mit erheblich größerem Aufwand verbunden als betriebsexterne Gruppenmaßnahmen bei den konventionellen BWB-Trägern (vgl. U. Krautkrämer 1973, S. 22; G. Schmid, K. Semlinger 1980, S. 72,75). Eine größere Neigung zu

<sup>14</sup> „So muß der Hauptvermittler bzw. Arbeitsberater beim Einarbeitungszuschuß ausführliche Stellungnahmen abgeben, in denen die Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit der Maßnahme, die Eignung des Arbeitnehmers, die Dauer der Einarbeitungszeit, die Leistungsminderung während dieser Zeit und die Gewährleistung der Einarbeitung durch den Arbeitgeber begründet bzw. bestätigt werden soll“ (G. Schmid, K. Semlinger 1980, S. 73; vgl. auch U. Krautkrämer 1978, S. 22).

betriebsexternen Gruppenmaßnahmen bei größerer Arbeitslosigkeit erscheint verständlich, wenn die kurzfristigen Entlastungseffekte einer möglichst großen Zahl von BWB-Teilnehmern allzusehr in den Vordergrund gestellt wird. Die abnehmende Bedeutung der betrieblichen Einarbeitung bei größerer Arbeitslosigkeit lässt sich ferner als eine Konsequenz der größeren Personalprobleme und der unzureichenden Beratungskapazitäten der Arbeitsämter deuten.

Die ab 1986 geltende 7. Novelle des AFG lässt sich demgegenüber als Beispiel eines neueren Bemühens der arbeitsmarktpolitischen Akteure betrachten, die Förderungsmaßnahmen der betrieblichen Einarbeitung wieder auszuweiten. Die erweiterte Förderung durch Einarbeitungszuschüsse bildet einen, wenn auch geringen Teil eines steigenden Einsatzes finanzieller Mittel für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik. Zudem führte die AFG-Novelle zu einer erweiterten gesetzlichen Regelung für einen befristeten Zeitraum: Bis zum Jahr 1990 können zur Eingliederung arbeitsloser Arbeitnehmer (und zur Weiterbeschäftigung jugendlicher Berufsanfänger nach abgeschlossener Berufsausbildung) betriebliche Einarbeitungszuschüsse auch bei befristeten Arbeitsverträgen geleistet werden. Diese erweiterte Regelung des § 49 AFG bildet offenbar eine Maßnahme, die sich aus den Intentionen des Beschäftigungsförderungsgesetzes (BeschFG, Art. 1, 1. Abschn.) von 1985 erklärt. Unter dem Aspekt der betrieblichen Qualifizierung wird man diese erweiterte Regelung allerdings als widersprüchlich beurteilen. Denn die Befristung von Arbeitsverträgen — unerheblich davon, ob sachliche Gründe vorliegen oder lediglich allgemeine Risikoüberlegungen des Arbeitgebers — lässt erwarten, daß während des Zeitraums des befristeten Beschäftigungsverhältnisses kaum eine über die betriebsübliche Einweisung am konkreten Arbeitsplatz hinausgehende Anlernung und Qualifizierung stattfinden wird. Offenbar soll die erweiterte Regelung des § 49 AFG primär zur Eingliederung von Arbeitslosen beitragen, dann dienen die Einarbeitungszuschüsse eher als afunktionale monetäre Vermittlungshilfen von Arbeitslosen; oder die bisherigen gesetzlichen Ansprüche an die betriebliche Einarbeitung unter dem Aspekt der Qualifizierung wurden verkürzt. Die Annahme des Gesetzgebers mag dahin tendieren, daß allein die Beschäftigung im Vergleich zur Arbeitslosigkeit der beruflichen Qualifikation dient bzw. die weitere Dequalifizierung durch Arbeitslosigkeit verhindert. Diese Interpretation widerspricht allerdings mit hinreichender Deutlichkeit den vorherigen Anforderungen an Maßnahmen betrieblicher Einarbeitung.

### **3.2. Außerbetriebliche Trainingsmaßnahmen in Übungswerkstätten, -firmen**

Als eine Variante der Qualifizierungsformen wurden in jüngster Zeit praxisnahe Trainingsmaßnahmen in Übungsfirmen oder -werkstätten ausgebaut. „Übungsfirmen“ bezeichnen Trainingsmaßnahmen im Bereich kaufmännischer Tätigkeitsfelder in betriebsexternen Einrichtungen, die aufgrund ihrer personalen und maschinellen Ausstattung geeignet sind, Aufgaben und Abläufe

betrieblicher Verwaltungstätigkeiten zu simulieren. Die „Übungswerkstätten“ sind entsprechende Einrichtungen im gewerblich-technischen Bereich, die praxisorientierte Grundqualifikationen in breiten gewerblichen Berufstätigkeiten, insbesondere der Metall- und Holzberufe, vermitteln. Betriebsexterne Trainingsmaßnahmen werden durch Initiativen der Arbeitsverwaltung seit 1978 ausgebaut, sie werden seither von freien Weiterbildungsträgern gezielt für langfristige Arbeitslose mit personenbezogenen Problemmerkmalen angeboten.<sup>15</sup> Sie sind innerhalb des BWB-Katalogs des AFG der Maßnahmenart der Anpassungsfortbildung zuzuordnen. Die Trainingsmaßnahmen haben eine Zeitspanne von 6–9 Monaten. I. d. R. werden keine beruflichen Abschlüsse erworben. In den Übungswerkstätten sind vorzugsweise arbeitslose Personen ohne Berufsabschluß beteiligt.

Diese Maßnahmen streben eine arbeitsmarktgängige Grundqualifizierung von Arbeitslosen an, für die am regionalen Arbeitsmarkt ein breites potentielles Einsatzfeld bestehen soll.<sup>16</sup> Zugleich wird der Anspruch einer adressatengerechten sozialpädagogischen Ausrichtung und Betreuung verfolgt. Zur Kennzeichnung von Trainingsmaßnahmen dient somit eine Kombination von Lernzielen und didaktischen Prinzipien, eine praxisbezogene, arbeitsmarktgängige Grundqualifizierung, eine zielgruppenbezogene Lernmethode und eine ergänzende sozialpädagogische Begleitung. Die Anforderung des Praxisbezugs bedeutet, daß tätigkeitsschwerpunktbezogene Grundkenntnisse und berufsrelevante Handlungskompetenzen möglichst im Arbeits- und Lebenszusammenhang unter betriebsnahen Bedingungen erworben und trainiert werden sollen. Einzelne Trainingsmaßnahmen versuchen auch einen betrieblichen Lernortverbund, in dem nach betriebsexternen Schulungs- und Übungsphasen betriebliche Praxisphasen zum Abschluß der Maßnahmen erfolgen (vgl. K. Semlinger, K. H. Pohl 1982, S. 3f., 12).

Die konzeptionellen Prinzipien der Trainingsmaßnahmen entsprechen z. T. der Linie der vorstehenden Überlegungen zur gezielten BWB-Förderung. Das *Angebot* an verfügbaren Trainingsplätzen erscheint allerdings nach wie vor kaum ausreichend, die regionale Verteilung scheint noch wenig gleichmäßig zu sein. Auch die Ausstattung der Trainingsrichtungen und die inhaltliche Gestaltung der Maßnahmen scheinen noch sehr verschieden. Systematische Untersuchungen hierzu liegen bisher nicht vor. Vereinzelte empirische Ergebnisse von Abbrecher- und Eingliederungsquoten verweisen zumindest auf größere Schwierigkeiten der gezielten BWB.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Für das Jahr 1982 wurde der Umfang entsprechender Trainingseinrichtungen auf ca. 12 Tsd. Übungsplätze geschätzt mit einer Teilnehmerkapazität von ca. 25 Tsd. Eintritten/Jahr (Sauter u. a. 1984, S. 36). Die regionale Verteilung konzentrierte sich auf den Bereich des Landesarbeitsamtsbezirks von NRW (D. Garlichs, F. Maier 1982, S. 105).

<sup>16</sup> Das Kriterium des Arbeitsmarktbezugs oder der Arbeitsmarktgängigkeit von Qualifikationen wird später erneut aufgegriffen.

### 3.3. Regionalisierte Förderung von betrieblicher Qualifizierung

Betriebliche BWB-Maßnahmen wurden vorübergehend in größerem Umfang im Rahmen des „Arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ vom Mai 1979 (Sonderprogramm) als Instrument der Arbeitsförderungspolitik eingesetzt. Im ersten Schwerpunkt des Sonderprogramms sollte in Regionen mit übermäßig hoher Arbeitslosenquote gezielt die „berufliche Qualifizierung in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsprozessen“ gefördert werden. Damit sollten einerseits betriebliche Strukturwandel- und Anpassungsprozesse durch zusätzliche Bildungsinvestitionen erleichtert werden, andererseits sollte verhindert werden, daß nicht ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte über die externen Arbeitsmärkte substituiert würden.<sup>18</sup> Das Sonderprogramm ging mit der Förderung betrieblicher BWB über den Grundsatz des AFG hinaus, FuU-Maßnahmen in Betrieben wegen ihrer betrieblichen Interessenbindung nicht zu fördern (§43, Abs. 2 des AFG). Der Grundsatz soll eine Verlagerung der Kosten betrieblicher Weiterbildung auf die BA verhindern, da es eine prinzipielle Aufgabe der Betriebe sei, die Arbeitskräfte für den betriebsspezifischen Bedarf zu qualifizieren. Ausnahmen sind nach dem AFG nur in Fällen eines „besonderen arbeitsmarktpolitischen Interesses“ möglich, das normalerweise von der BA restriktiv gedeutet wird.<sup>19</sup> Im Sonderprogramm wurden die restriktiven Ausnahmeregelungen nicht verwendet. Die Förderung betrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen war lediglich an die Bedingungen geknüpft, daß in dem betreffenden Betrieb „Umstellungen“ mit wesentlichen Effekten auf die Tätigkeitsmerkmale von Teilen der Belegschaft vorgenommen wurden und daß die Maßnahmen der BWB sonst nicht in gleichem Umfang durchgeführt worden wären (BMAS (Hrsg.) 1983, S. 9).

<sup>17</sup> Nach H. Hofbauer, W. Dadzio (1984, S. 189, 191) schieden 34–42 v. H. der Teilnehmer an Trainingsmaßnahmen vorzeitig aus, von den Teilnehmern, die im ersten Quartal 1983 Trainingsmaßnahmen abgeschlossen hatten, waren bis zur Mitte 1983 nur 38–42 v. H. beschäftigt. Eine weitere Untersuchung berichtet von hohen Abbrecherquoten bei Trainingsmaßnahmen, für einen Anteil zwischen 50 und 68 v. H. der Teilnehmer konnten diese Maßnahmen weder die Arbeitslosigkeit beenden noch den Einstieg in eine weiterführende BWB-Maßnahme ermöglichen (K. Semlinger, K. H. Pohl 1982, S. 18f.).

<sup>18</sup> „Ausgehend von der Diagnose, daß in Regionen mit besonders hoher Arbeitslosigkeit die private Wirtschaft in besonders starkem Maße vor der Notwendigkeit struktureller Anpassung stehe, und daß diese in der Regel eine Anpassung der beruflichen Qualifikation der Arbeitnehmer erfordern, setzte sich das Programm hier zwei Ziele: die ‚Flankierung struktureller Anpassungsprozesse‘ und die Verhinderung anpassungsbedingter Entlassungen durch die Förderung von betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen (in Betrieben mit Anpassungs- und Umstellungsproblemen) . . .“ (F. W. Scharpf u. a. 1982, S. 24).

<sup>19</sup> Gemäß §9 der AFuU gilt die Ausnahmeregelung bei betrieblichen Bildungsmaßnahmen, wenn die betreffenden Arbeitnehmer bei besonders ungünstiger Arbeitsmarktlage sonst von Arbeitslosigkeit bedroht sind und die Bildungsmaßnahmen geeignet sind, deren Arbeitslosigkeit zu verhindern (vgl. A. Knigge u. a., 1984, S. 319f.).

In dem Schwerpunkt dieses Programms wurden neben formalisierten FuU insbesondere Maßnahmen der „sonstigen Qualifizierung“ durch befristete Lohnkostenzuschüsse gefördert. Die große Mehrzahl der Teilnehmer (84 v. H.) entfiel auf diese Maßnahmenart mit geringen formalisierten Anforderungen. Mit diesen Maßnahmen konnte jedoch ein überproportionaler Anteil der *Zielgruppe* der un- und angelernten Arbeitnehmer erreicht werden. Nach den Ergebnissen der Begleitforschung waren 51 v. H. (!) der Teilnehmer un- und angelernte Arbeitnehmer. Dieser Anteil war deutlich höher als der Beschäftigungsanteil dieser Gruppe in den Betrieben (ca. 31 v. H.) und die Anteile der Gruppe an den sonstigen BWB-Maßnahmen nach dem AFG. Auch ältere Arbeitnehmer wurden in stärkerem Maße als bei den sonstigen BWB-Maßnahmen berücksichtigt (vgl. BMAS (Hrsg.) 1983, S. 18ff., D. Garlichs 1982, S. 107f.). Die Teilnehmerstrukturen des Sonderprogramms lassen schließen, daß auch bei betrieblichen BWB-Maßnahmen eine stärkere Berücksichtigung von Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik möglich ist, insbesondere von Arbeitnehmergruppen mit geringen Berufsqualifikationen unterhalb der Facharbeiterebene.<sup>20</sup> Nach den Erfahrungen des Sonderprogramms ist anzunehmen, daß einige Barrieren zur Teilnahmebereitschaft von un- und angelernten Arbeitnehmern an BWB wesentlich verringert werden können, wenn die *Betriebe* ihrerseits aktiv die Teilnahme unterstützen und betriebliche Bildungsmaßnahmen gezielt für diese Arbeitnehmergruppen durchführen.

Die Begleitforschung zum Sonderprogramm erhebt allerdings kritische Einwände zur Qualität und zur inhaltlichen Gestaltung der sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen im Betrieb. So wird berichtet, daß Teilnehmer in einigen Maßnahmen gleichzeitig im Akkord arbeiteten und die volle Produktionsleistung erreichten oder daß einzelne Teilnehmer überhaupt nicht wußten, daß sie an einer geförderten Qualifizierung beteiligt waren. Diese Fälle sind deutliche Hinweise auf Probleme der *qualitativen Steuerung* und Kontrolle der betrieblichen Maßnahmen, die nach meiner Einschätzung jedoch nicht übermäßig generalisiert werden dürfen. Denn ein Teil der qualitativen Probleme läßt sich ohne Zweifel auf *organisatorische Mängel* des Sonderprogramms zurückführen (Windhundverfahren, fehlende Kriterien einer gezielten Steuerung).<sup>21</sup>

Grundsätzlicher und schwerwiegender erscheint der kritische Einwand der Begleitforschung, daß betriebliche Anlernqualifizierung lediglich zur Vermittlung *betriebsspezifischer*, auf bestimmte Arbeitsplätze bezogene Qualifikationen

---

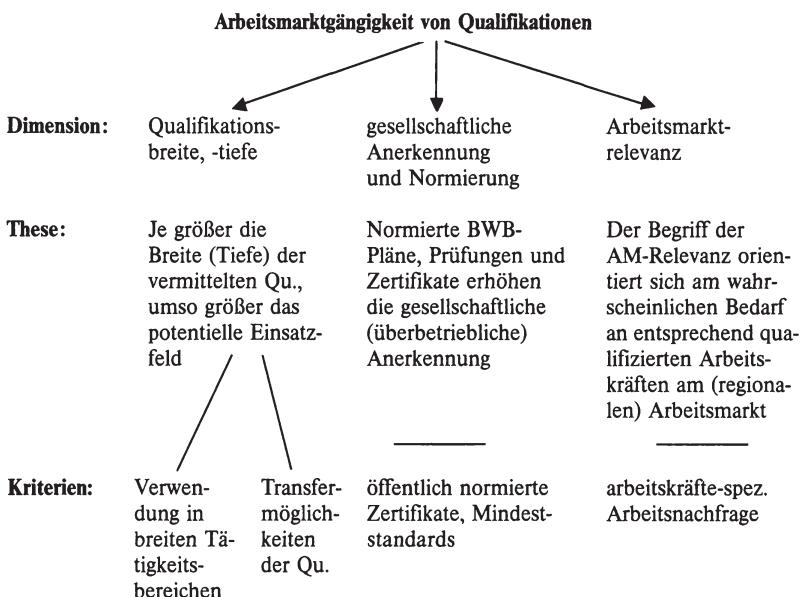
<sup>20</sup> Auch wenn weibliche Arbeitnehmer und ältere Arbeitskräfte über 55 Jahren weniger häufig beteiligt waren.

<sup>21</sup> Der überwiegende Anteil der sonstigen Qualifizierung im Vergleich zu längerfristigen FuU-Maßnahmen in den Betrieben erklärt sich durch das organisatorische Merkmal des Windhundverfahrens. Wenn berichtet wird, daß die für den ersten Schwerpunkt des Sonderprogramms verfügbaren Mittel bereits am ersten Tag der einjährigen Beantragungsfrist überzeichnet waren, so wird verständlich, daß längerfristige Weiterbildungsmaßnahmen mit einem größeren Planungsbedarf und -zeitraum a priori nur geringe Chancen der Berücksichtigung hatten.

füre. Diese These habe das Sonderprogramm bestätigt: „Die Mehrheit der ‚sonstigen Maßnahmen‘ hat zwar zu kleineren oder größeren Verbesserungen der Anlernqualifizierung beigetragen, jedoch in der Regel keine im strengen Sinne arbeitsmarktgängigen Qualifikationen hervorgebracht“ (BMAS (Hrsg.) 1983, S. 141). Was bedeutet in diesem Zusammenhang der Begriff der arbeitsmarktgängigen Qualifikationen? Führt diese Kritik zu einem allgemeinen Verdikt von betriebsorientierter Weiterbildung aus der Sicht der Arbeitsmarktpolitik?

Das im Rahmen der Begleitforschung verwendete Konzept der *Arbeitsmarktgängigkeit* lässt sich nach dem folgenden Referenzschema in verschiedene Dimensionen mit unterschiedlichen empirischen Kriterien differenzieren. Vergleicht man die Darstellung des Forschungsberichts mit dem Referenzschema, wird auffällig, daß in den Falluntersuchungen die Dimension der Arbeitsmarktrelevanz weitgehend unberücksichtigt bleibt, was vermutlich mit den Schwierigkeiten der empirischen Operationalisierung der arbeitsmarktrelevanten Arbeitsnachfrage zusammenhängt. Die kritische Beurteilung der Arbeitsmarktgängigkeit betrieblich vermittelter Qualifikationen beruht deshalb im wesentlichen nur auf zwei zusammenhängenden Dimensionen, einer mangelnden Qualifikationsbreite und dem Fehlen normierter Richtlinien und anerkannter Zertifikate. Das Argument in der ersten Dimension bezieht sich auf den betriebsspezifischen Charakter betrieblicher Weiterbildung. Die grundlegende These behauptet, „daß in der herkömmlichen betrieblichen Praxis überwiegend arbeitsplatz- und betriebsspezifische Qualifikationen vermittelt werden“, wodurch Barrieren gegenüber der zwischenbetrieblichen Mobilität geschaffen werden, die zur Strukturierung des Arbeitsmarktes beitragen. Demnach führen betriebsspezifische Qualifizierungsprozesse zu Widersprüchen zum arbeitsmarktpolitischen Ziel der beruflichen und betrieblichen Beweglichkeit der Erwerbspersonen gemäß §2 des AFG, insbesondere bei Arbeitskräftegruppen ohne breite fachliche Grundausbildung.<sup>22</sup> Ein weiterer prinzipieller Einwand bezieht sich auf die zweite Dimension des Referenzschemas der Arbeitsmarktgängigkeit: „Weiter wird die Arbeitnehmermobilität über den Betrieb hinaus häufig auch dadurch begrenzt, daß betriebliche Weiterbildung nicht zertifiziert wird und somit nicht zu allgemein anerkannten Arbeitsmarktausweisen führt . . . Arbeitsmarktgängig im strengen Sinne sind Zertifikate erst dann, wenn die Qualifizierungsprozesse standardisiert und normiert sind und damit genau festliegt, welche Kenntnisse durch welche Prüfungsnachweise belegt werden“ (ebd., S. 126).

<sup>22</sup> „Selten ist betrieblich initiierte und der betrieblichen Gestaltungshoheit überlassene Weiterbildung geeignet, bei diesen Arbeitskräftegruppen das Unterfutter für die (erstmalsige oder erneute) Qualifikationsausstattung zu schaffen, das von Nöten wäre, um über den Betrieb oder das Unternehmen hinaus mobil zu werden“ (BMAS (Hrsg.) 1983, S. 91).



Zusammengestellt nach der Darstellung des Kriterienkatalogs in: BMAS (Hrsg.) 1983, S. 100 ff.

Zum ersten Argument einer mangelnden Breite der betrieblich vermittelten Berufsqualifikationen: Dabei wird ein gängiges Argumentationsmuster human-kapitaltheoretisch ausgerichteter Ansätze der Arbeitsmarktsegmentation aufgegriffen (vgl. B. Lutz, W. Sengenberger 1974, S. 47ff.), ohne den idealtypischen Charakter des Becker'schen Typus betriebsspezifischer Qualifikation zu beachten. Aus dem Lernort des betrieblichen Trainings läßt sich nicht notwendig auf ein beschränktes innerbetriebliches Einsatzfeld der vermittelten Qualifikationen schließen. Bestimmte Grundqualifikationen, im gewerblichen Bereich z. B. die Bearbeitungsformen von Metall und Holz, Materialkenntnisse etc., können besser durch „*training on the job*“ vermittelt werden, weil ein hoher Anteil von Trainingsmethoden erforderlich ist.

Die These der mangelnden Qualifikationsbreite vernachlässigt die empirische Prüfung der im Referenzschema genannten Kriterien des Bezugs zu breiten Tätigkeitsfeldern und der Transfermöglichkeiten. Das „*on the job training*“ vermittelt zudem wichtige verhaltensbezogene Qualifikationen im betrieblichen Arbeitszusammenhang, so daß der Praxisbezug nicht wie im Fall überbetrieblicher Trainingsmaßnahmen simuliert werden muß. Die Bildungs- und Arbeitsmarktforschung verweist andererseits auf eine größere Bedeutung gerade der verhaltensbezogenen Qualifikationen bei der betrieblichen Personalselektion und beim Personaleinsatz (vgl. z. B. P. Windolf, H. W. Hohn 1984, S. 83ff.).

Nach den vorliegenden Erkenntnissen kommt den verhaltensbezogenen Sozialqualifikationen bei den Arbeitskräftegruppen ohne qualifizierten Berufsabschluß eine besondere Bedeutung zu. Und nach vielen Äußerungen liegen Defizite bei arbeitslosen Arbeitnehmern besonders im Bereich von motivationalen und normativen Verhaltensqualifikationen.<sup>23</sup>

Das zweite Argument betrifft die Bedeutung von Zertifikaten und von anerkannten Ausbildungsrichtlinien für die Arbeitsmarktgängigkeit von Qualifikationen. Die Autorengruppe im Rahmen der Begleitforschung des Sonderprogramms überpointiert die instrumentelle Mobilitätsfunktion beruflicher Abschlußzertifikate am Arbeitsmarkt. Ein berufsfachliches Abschlußzertifikat bildet per se keine hinreichende Gewähr für betriebliche Beschäftigungschancen und überbetriebliche Verwertungsmöglichkeiten (vgl. die Diskussion zur eingeschränkten Flexibilität bestimmter Ausbildungsberufe und die Beschäftigungsprobleme von ausgebildeten Jugendlichen an der zweiten Schwelle des Übergangs zum Beschäftigungssystem). Bei ungünstiger Arbeitsmarktsituation schaffen Abschlußzertifikate keine „Berechtigungen“ für bestimmte Arbeitsplätze und reale Mobilitätschancen der Inhaber. Sie dienen primär als Ausweise von Absolventen bestimmter Ausbildungsgänge und in bestimmten berufsfachlichen Teilarbeitsmärkten als Zugangsvoraussetzungen mit einer Ausschlußfunktion für Nicht-Absolventen der Ausbildungsgänge (mit einer die berufliche Mobilität regulierenden Funktion). Die Ausgabe von Zertifikaten als Ausweise von Bildungsabsolventen ist im übrigen nicht an bestimmte Lernorte gebunden, so daß deren verstärkte Verwendung auch bei betrieblicher Anlernqualifizierung möglich erscheint.

Das Verlangen von Zertifikaten bei betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen kann ferner als ein mögliches Mittel zur Qualitätssteuerung und -kontrolle verwendet werden. Beim Sonderprogramm wurden qualitative Defizite bei Maßnahmen betrieblicher Anpassungsqualifizierung nicht verhindert, wenn die Betriebe primär aus Subventionsinteressen Mittel des Förderungsprogramms beanspruchten. Nicht systematisch organisierte Anlernprozesse betrieblicher Arbeitskräfte sind betriebsübliche Vorgänge bei technisch-organisatorischen Änderungen, Umsetzungen und Personaleinstellungen. Trainingseffekte am Arbeitsplatz im Sinne von „learning by doing“, Beobachtung und kurzfristiger Einarbeitung sind überwiegend Kuppelprodukte einer organisierten Produktion. Diese Anlernprozesse mit öffentlichen Mitteln zu fördern, würde erhebliche Mitnehmereffekte bewirken. Die Anforderungen an ein betriebliches Trainingsprogramm gehen über ein reines „learning by doing“ hinaus. Nach allgemeinem Verständnis ist eine systematisch organisierte Kombination und Abfolge von Lernschritten, Unterweisungs- und Übungsphasen erforderlich,

<sup>23</sup> Die Bedeutung verhaltensbezogener Qualifikationen wird von Sengenberger u.a. lediglich an anderer Stelle im Zusammenhang mit der unterstellten Strategie der betrieblichen „Arbeitskräfterotation“ berücksichtigt, jedoch nicht bei der Prüfung der Arbeitsmarktgängigkeit (vgl. BMAS (Hrsg.) 1983, S. 186).

die auf bestimmte Ausbildungsziele ausgerichtet, von qualifiziertem Ausbilderpersonal ausgeführt und überwacht wird. Um Mitnehmereffekte einzuschränken, müssen somit zielorientierte Anforderungen zur qualitativen Steuerung betrieblicher Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen formuliert werden. Weiterhin sollen die Maßnahmenkriterien zur Konzentration und Beschränkung der Förderungsmittel auf Zielgruppen mit besonderen Beschäftigungsproblemen begrenzt werden.

#### 4. Zusammenfassung und Folgerungen

Ziel dieses Beitrags sollte es sein, die Frage zu prüfen, ob eine veränderte BWB-Förderung einen Baustein zur Bekämpfung schwieriger Strukturprobleme der Arbeitslosigkeit liefern könnte. Bedingt durch die mittelfristige Arbeitsmarktsituation, besteht ein grundlegendes Dilemma der Arbeitsmarktpolitik nach dem AFG darin, daß durch das Hauptinstrument der BWB-Förderung personenbezogene Qualifikationen von Arbeitskräftegruppen beeinflußt werden können, während der maßgebliche Problemfaktor beim Mangel an Arbeitsplätzen liegt. Dieses Dilemma wird durch die Ansprüche der gezielten BWB-Förderung verstärkt, die auch Gruppen mit größerer Bildungsferne und arbeitslose Personen einbeziehen und erreichen möchte.

Der veränderten Arbeitsmarktsituation seit den 70er Jahren entsprach ein notwendiger Strukturwandel in den Zielprioritäten der BWB-Förderung, zum Teil in den Maßnahmearten von der Aufstiegs- zur Anpassungsfortbildung und erst allmählich ein Wandel mit einer durchschlagenden Änderung der Teilnehmerstrukturen, mit hohen Anteilen von vorher arbeitslosen Teilnehmern. Zugleich erfolgte eine weitgehende Abkehr vom Modell des Vouchers-Systems zu einem Steuerungssystem mit dezentraler Regulierung und starken regionalen Unterschieden des relativen Einsatzes von BWB-Auftragsmaßnahmen für Arbeitslose. Diese Elemente des Strukturwandels der BWB-Förderung erschweren zusätzlich die Dilemma-Situation, während die Effizienzprobleme der weiterhin dominierenden Form der betriebsexternen Schulung eher größer wurden.

Aus der vorstehenden Dilemma-Situation wurde die Basisthese dieses Beitrags abgeleitet. Sie behauptet, daß eine gezielte personenbezogene BWB durch eine stärkere Orientierung an der Arbeitsnachfrage zu ergänzen sei. Daraus wurde gefolgt, daß eine stärkere Einbeziehung von Betrieben in das BWB-Förderungssystem einen stärkeren Praxisbezug und eine größere Effizienz bewirken könnte.

Die Analyse des Sonderprogramms hat gezeigt, daß die Einbeziehung des Lernortes Betrieb in der BWB zu veränderten Teilnehmerstrukturen mit höheren Anteilen nicht formal qualifizierter Arbeitskräfte beitragen kann. Die Teilnehmerstrukturen des Sonderprogramms mögen als ein Indikator dafür gelten, daß Arbeitskräftegruppen mit Schwierigkeiten bei formalisierten Lern-

methoden geringere Hemmschwellen und Zugangsprobleme zur betrieblichen Weiterbildung haben. Die Lern- und Trainingsmethoden mit betrieblichem Praxisbezug (Lernen in der realen Arbeitsumgebung, Lernen durch Übung) können sich hier besonders positiv auswirken. Die BWB-Motivation von arbeitsmarktpolitischen Zielgruppen kann durch eine aktive Beteiligung von Betrieben wesentlich gefördert werden, so daß in der Konsequenz die Abbrecherquoten geringer werden. Auch die betriebliche Eingliederung nach BWB kann durch die Gewöhnung in eine betriebliche Arbeitsumgebung allgemein erleichtert werden. Das Sonderprogramm und auch die empirischen Ergebnisse zur Wirkung von betrieblichen Einarbeitungsmaßnahmen belegen, daß die Effizienz von BWB-Maßnahmen dadurch besonders gefördert wird, daß ein betriebliches Beschäftigungsverhältnis während der Maßnahmen besteht bzw. bestehen bleibt. Auch die Neigung von Betrieben zur Weiterbildung von beschäftigten Arbeitnehmern wird größer sein als die Bereitschaft zur BWB von Arbeitslosen. Daraus folgt ein größerer Nachteil von Arbeitslosen im Zugang zu betrieblichen BWB, so daß eine Differenzierung der Förderungsmöglichkeiten notwendig erscheint.

Der kritische Einwand, betriebliche Weiterbildung führe zu Qualifikationen von geringer Arbeitsmarktängigkeit oder geringer Anwendungsbreite, wird von mir in genereller Form nicht geteilt. Dieser Einwand hat eher einen typisierenden Charakter, er wurde empirisch nicht belegt. Betriebliche Trainingsmaßnahmen können vielmehr geeignet sein, Grundqualifikationen mit Bezug zu breiten Tätigkeitsfeldern und Transfermöglichkeiten zu vermitteln, deren arbeitsmarktbezogene Verwertbarkeit angesichts berufsbezogener Prognoseschwierigkeiten relativ sicher erscheint (durch die empirische Verbreitung der Tätigkeitsschwerpunkte). Der reale Praxisbezug ermöglicht die Vermittlung elementarer Verhaltensqualifikationen.

Die Konzeption einer Grundqualifizierung nach Tätigkeitsschwerpunkten wurde auch für außerbetriebliche Trainingsmaßnahmen empfohlen, die einerseits Praxisnähe der Ausbildung zu simulieren versuchen, andererseits die fachliche Ausbildung durch eine sozialpädagogische Betreuung ergänzen. Um die Eingliederungschancen von Teilnehmern mit vielfach schwierigen Berufsbio-graphien zu erhöhen, sollten hier verstärkte Möglichkeiten der Lernortkombination mit betrieblichen Trainingsphasen versucht werden. Das quantitative Angebot an außerbetrieblichen Trainingsplätzen gilt als nicht ausreichend, besonders in verschiedenen Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit.

Um die Qualität betrieblicher Trainingsmaßnahmen zu verbessern und zu sichern, bedarf es der Entwicklung von allgemeinen Mindestanforderungen. Betriebsübliche Anlernprozesse sollen von einer Förderung ausgeschlossen bleiben. Organisierte betriebliche Trainingsprogramme erfordern nach Ausbildungszügen geplante, von qualifizierten Ausbildern durchgeführte und überwachte Maßnahmenkombinationen mit Unterweisungs- und Übungsme-thoden.

Die Analyse der geringen, mit steigender Arbeitslosigkeit relativ abnehmenden Inanspruchnahme betrieblicher Einarbeitung läßt vermuten, daß die Arbeitsämter wegen des geringeren Arbeitsaufwands eher zu betriebsexternen Gruppenmaßnahmen der Qualifizierung neigen. Dabei mögen zwei Gründe verantwortlich sein, die aus arbeitsmarktpolitischer Sicht negativ zu beurteilen sind, die unzureichende personelle Ausstattung in den Arbeitsämtern und eine verbreiterte Neigung zu einer rein quantitativen „Entlastung“ der Arbeitslosenstatistik.

Die Überlegungen dieses Beitrags führen insgesamt weniger zu Forderungen nach einer möglichst großen quantitativen Ausweitung der BWB-Maßnahmen, sondern zu einem Plädoyer für deren Intensivierung, um die Betriebe, insbesondere Klein- und Mittelbetriebe stärker zur BWB zu aktivieren, und um die qualitativen Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern. Die gegenwärtigen Bedingungen in der Arbeitsverwaltung sehen in dieser Hinsicht finster aus. §15 AFG fordert zwar zu einer im Prinzip gleichwertigen betrieblichen Arbeitsberatung auf, praktisch aber wird die Arbeitsberatung ausschließlich für arbeitslose Arbeitnehmer durchgeführt. Das Verhältnis vieler Betriebe zur Arbeitsverwaltung wurde zunehmend entkoppelt, wenn nicht negativ belastet (vgl. die abnehmende Tendenz der Einschaltung der öffentlichen Arbeitsvermittlung bei der Stellenbesetzung; vgl. auch die Diskussion innerhalb der Arbeitsverwaltung um die Arbeitgeberberatung in Arbeit und Beruf, 4/1984, S. 101 f. und 3/1985, S. 65 f.). Die betriebliche Arbeitsberatung könnte durch Trainingsexperten ergänzt werden, die BWB-Maßnahmen in Betrieben begleiten und die Teilnehmer bei Bedarf ergänzend betreuen.

Die jüngste Entscheidung der Arbeitsmarktpolitik wird vielfach mit der Bezeichnung einer „Qualifizierungsoffensive“ betitelt. Als Belege des Bemühens um eine größere Priorität der BWB-Förderung im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik gelten die gesteigerten Mitteleinsätze für BWB-Maßnahmen und die neueren Trends der Teilnehmerzahlen einerseits sowie die jüngste Novelle des AFG zum Jahre 1986 andererseits. Die Zielsetzungen dieser Novellierungen tendieren im Bereich der beruflichen Qualifizierung — neben der innovativen Einführung eines Teil-Unterhaltsgeldes bei Teilzeit-Bildungsmaßnahmen für bestimmte Gruppen — gleichfalls primär zu einer Erhöhung des Zugangs zu BWB-Maßnahmen durch eine allerdings bescheidene Erhöhung der monetären Anreize des Unterhaltsgeldes.<sup>23</sup> Nach meiner Einschätzung neigen die arbeitsmarktpolitischen Akteure mit Priorität zu einer eher quantitativen Ausweitung der BWB-Förderung. Die größeren Teilnehmerzahlen bei der gegebenen Problemlage des Arbeitsmarktes werden die Bedeutung des Kriteriums der

<sup>24</sup> Zwei Mitarbeiter der Bundesanstalt äußerten zur Neuregelung des AFG: „Besonders betont wird in der 7. Novelle die betriebliche Form der Weiterbildung. Auch die laufenden Erfolgsbeobachtungen des IAB belegen ... die Vorzüge dieser Bildungsform.“ (E. Tröster, D. Blunk 1985, S. 366) Diese Beurteilung wird von meiner Seite nicht geteilt; vgl. auch die Ausführungen zur betrieblichen Einarbeitung nach der AFG-Novelle.

qualifikationsgerechten Arbeitsplatzchance nach Abschluß der BWB-Maßnahmen verstärken, so daß die oben diskutierten Fragen der gezielten BWB-Förderung, der betriebsnahen Inhalte und Orte der Weiterbildung drängender werden. Aus der These einer sich stärker differenzierenden Entwicklung der regionalen Teilarbeitsmärkte und den Überlegungen dieses Beitrags läßt sich die Notwendigkeit einer gezielten regionalisierten Förderung von betrieblichen BWB-Maßnahmen folgern. Dieser Folgerung steht das AFG nicht entgegen, wenn ein besonderes arbeitsmarktpolitisches Interesse gemäß §43, Abs. 2 AFG entsprechend den Thesen dieses Beitrags bejaht wird.

### Literaturverzeichnis

Arbeit und Beruf 4/1984, 3/1985.

*Autorengemeinschaft* des IAB, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland in den Jahren 1984 und 1985, in: MittAB, 17. Jg. (1984), S. 435ff.

BA (versch. Jgge.), Förderung der beruflichen Bildung.

Bericht der Bundesregierung nach §239 des Arbeitsförderungsgesetzes (1973), Bundestagsdrucksache 7/403.

Berufsbildungsbericht (1985), hrsg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bad Honnef.

BMAS (Hrsg.) (1983), Qualifizierung im Betrieb als Instrument der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik, bearb. von H.G. Mendius, W. Sengenberger u.a., Bonn.

*Büchtemann* C. F. (1984), Der Arbeitslosigkeitsprozeß. Theorie und Empirie strukturierter Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: W. Bonß und R.G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt/M., 53ff.

*Büchtemann*, C. F., K. Brasche (1985), Recurrent Unemployment, Longitudinal Evidence for the Federal Republic of Germany, SAMF-Arbeitspapier 3/1985, Paderborn.

*Friedmann*, M. (1974), Die Rolle des Staates im Erziehungswesen, in: A. Hegelheimer (Hrsg.), Texte zur Bildungswissenschaft, Frankfurt u.a., S. 180ff.

*Garlichs*, D., F. Maier (1982), Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: F. W. Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/M., New York, 89ff.

*Hofbauer*, H. (1981), Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: MittAB, 14. Jg., 246ff.

*Hofbauer*, H., W. Dadzio (1984), Berufliche Weiterbildung für Arbeitslose, in: MittAB, 17. Jg., 183ff.

*Karr*, W. (1983), Anmerkungen zur Arbeitslosigkeit in der nunmehr 10 Jahre dauernden Beschäftigungskrise, in: MittAB, 16. Jg., 276ff.

*Klauder*, W., P. Schnur, M. Thon (1985), Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre. Neue Modellrechnungen für Potential und Bedarf an Arbeitskräften, in: MittAB, 18. Jg., 41ff.

- Knigge, A. u. a. (1984), Kommentar zum Arbeitsförderungsgesetz, Baden-Baden.*
- Kommission Weiterbildung (1984), Bericht der Kommission „Weiterbildung“, erstellt im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg, Stuttgart.*
- Krautkrämer, U. (1978), Individuelle Förderung der Fortbildung und Umschulung als beschäftigungspolitisches Instrument — ein Problemaufriss, IIM / LMP 78–30, Berlin.*
- Lampert, H. (1983), Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik, in: M. Pfaff (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise, Berlin, 189 ff.*
- Lutz, B. und W. Sengenberger (1974), Arbeitsmarktstrukturen und öffentliche Arbeitsmarktpolitik, Göttingen.*
- Mattern, C. (1979), Bildungsfinanzierung, Probleme und neue Ansätze, Frankfurt/M.*
- Mertens, D., J. Kühl (1977), Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 1, Stuttgart u. a., 279 ff.*
- O. V. (1983), Arbeitsmarktanalyse 1984 anhand ausgewählter Bestands- und Bewegungsdaten, in: Allgemeine Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), 3/1983, 153 ff.*
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahrestagungen 1984/85, Bundestagsdrucksache 10/2541.*
- Sauter, E. (1982a), Arbeitsmarktbezug der Erwachsenenbildung, in: E. Nuissl (Hrsg.), Taschenbuch der Weiterbildung, Baltmannsweiler, 195 ff.*
- (1982b), Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit: Entwicklung, Probleme und Perspektiven öffentlich geförderter beruflicher Weiterbildung, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 22 ff.
- Sauter, E. u. a. (1984), Berufliche Weiterbildung und Arbeitslosigkeit, Bildungsmaßnahmen im Auftrag der Arbeitsämter, Heft 47 der Materialien und statistischen Analysen zur beruflichen Bildung, hrsg. vom Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin.*
- Scharpf, F. W. u. a. (1982), Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik: Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen, Frankfurt/M., New York.*
- Schmid, G. (1980), Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Empirische und theoretische Analysen zur Verteilungsdynamik der Arbeitslosigkeit und zur Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik D., Königstein.*
- Schmid, G., K. Semlinger (1980), Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen: Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Königstein/Ts.*
- Schmitz, E. (1978), Leistung und Loyalität. Berufliche Weiterbildung und Personalpolitik in Industrieunternehmen, Stuttgart.*
- Semlinger, K., K. H. Pohl (1982), Übungswerkstätten als Instrument adressatenorientierter Arbeitsmarktqualifizierung, discussion papers IIM / LMP 82–4, Berlin.*
- Spitznagel, E. (1985), Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: MittAB, 18. Jg., 20 ff.*

*Tröster, E.,D. Blunk, 7. Novelle-Rückkehr zu aktiver, vorausschauender Arbeitsmarktpolitik, in: Arbeit und Beruf, 12/1985, S. 365ff.*

*Weitzel, R. unter Mitarbeit von P. Kasperek und H. Riemer (1984), Auftragsmaßnahmen der Arbeitsverwaltung. Von der Ausnahme zur Regel, discussion papers IIM/LMP 84-14, Berlin.*

*Windolf, P., H.P. Hohn (1984), Arbeitsmarktchancen in der Krise: Betriebliche Rekrutierung und soziale Schließung — eine empirische Untersuchung, Frankfurt/M., New York.*



# Problematik der Sozialpolitik bei rückläufigem Wachstum in Österreich

Von *Alfred Klose*, Wien

## 1. Zur Problematik des Sozialstaates

### 1.1 Grundlegung

Nach der Wiedererrichtung der Republik Österreich im Jahre 1945 konnte nach Beseitigung der unmittelbaren Kriegsschäden im Zuge des wirtschaftlichen Wiederaufbaues verhältnismäßig rasch ein beachtlicher wirtschaftlicher Wachstumsprozeß durchgesetzt werden. Die nunmehr 40 Jahre alte Zweite Republik hat neben der Bundesrepublik Deutschland dann auch in 50er und 60er Jahren das relativ stärkste reale Wachstum des Bruttonationalprodukts in Westeuropa verzeichnen können (siehe Tab. 12, Anhang). Der Durchbruch der marktwirtschaftlichen Ordnung mit dem Raab-Kamitz-Kurs am Beginn der 50er Jahre hat diesen Erfolg sichergestellt. Mit diesem beachtlichen Wachstumsprozeß hat sich ein rascher Ausbau der sozialstaatlichen Einrichtungen verbunden. Insbesondere im Bereich der Sozialversicherung wurde die Entwicklung in Österreich beispielgebend.

Dabei war es für die Zweite Republik Österreich kennzeichnend, daß von allem Anfang an eine enge Zusammenarbeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen gegeben war. Die langjährige Koalition der beiden großen Parteien, der Österreichischen Volkspartei und der Sozialistischen Partei, hat die Entwicklung sowohl dieser Sozialpartnerschaft günstig beeinflußt wie auch den raschen Ausbau der Sozialgesetzgebung. Dieses sozialpartnerschaftliche System weicht erheblich von dem anderer Länder ab: Die Spitzenorganisationen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmer haben bald nach der Errichtung des Staates zu dieser engen Zusammenarbeit gefunden. Dabei war es von Bedeutung, daß die Gewerkschaften nicht nur im überparteilichen Österreichischen Gewerkschaftsbund zusammengefaßt wurden, sondern auch die aus der Ersten Republik stammenden Arbeiterkammern nunmehr eine gesamtösterreichische Vertretung im Österreichischen Arbeiterkammertag gefunden haben. Die in der Ersten Republik zersplitterten Wirtschaftsorganisationen haben in der nun auf breiterer Basis wiedererrichteten Handelskammerorganisation eine Aufnahme gefunden: Österreich weist ein System von Einheitskammern mit einer Bundeswirtschaftskammer an der Spitze auf. In diese Handelskammern auf der Ebene der einzelnen Bundesländer bzw. in diese Bundeswirtschaftskammer sind die

Fachorganisationen des Gewerbes, des Handels, der Industrie, der Fremdenverkehrswirtschaft, des Verkehrssektors sowie des Geld- und Kreditwesens als halbautonome Körperschaften eingebunden. Damit ist eine starke Interessenvertretung der gewerblich-industriellen Wirtschaft gesichert. Dazu kommen die noch zum Teil aus der Monarchie stammenden Landwirtschaftskammern, die 1946 eine zentrale gesamtstaatliche Interessenvertretung in der Präsidentenkonferenz der Österreichischen Landwirtschaftskammern gefunden haben. Von allem Anfang an haben diese beiden zentralen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, also die Bundeswirtschaftskammer, die Präsidentenkonferenz der Landwirtschaftskammern, der Österreichische Gewerkschaftsbund und der Österreichische Arbeiterkammertag vor allem in Fragen der Preis- und Lohnpolitik, dann aber allmählich auch der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik zu einer engen Zusammenarbeit gefunden. Dies gilt vor allem auch für die in der Nachkriegszeit so wichtige Agrarpolitik. Auch heute haben diese Sozialpartnerorganisationen einen bestimmenden Einfluß im Bereich der Wirtschafts- und Sozialverwaltung; dies gilt insbesondere für die Gremien der agrarischen Marktordnung und die Entscheidungsträger der Sozialversicherung. Darüber hinaus wirken sie in zahlreichen beratenden und mitbestimmenden Beiräten und Kommissionen auf Bundesebene mit. Ähnliche Einflußnahmen gibt es auch auf der Ebene der Länder hinsichtlich der Arbeiter-, Handels- und Landwirtschaftskammern. Die österreichische Sozialpartnerschaft hat sich als Konfliktausgleichssystem bestens bewährt und ein hohes Ausmaß an sozialem Frieden sichergestellt. Damit hat sie auch einen entscheidenden Einfluß auf das wirtschaftliche Wachstum und die Erhaltung der Geldwertstabilität ausgeübt.<sup>1</sup>

Der rasche Ausbau der Sozialgesetzgebung in Österreich hat eine gewisse Abhängigkeit der sozialstaatlichen Einrichtungen vom wirtschaftlichen Wachstum mit sich gebracht. Mit der Abschwächung eben dieses Wachstumsprozesses in den 70er und 80er Jahren stellen sich damit schwierige Finanzierungsprobleme. Erste Korrekturen in den 80er Jahren machen deutlich, daß der Sozialstaat nun seine Bewährungsprobe bei rückläufigen Wachstumsraten erst zu bestehen hat. Vor allem geht es darum, die gigantischen Finanzierungsprobleme im Bereich der Pensionsversicherung und allmählich auch der Krankenversicherung zu lösen. Neue Fragen stehen zur Zeit zur Diskussion. Insbesondere ist das Anwachsen der wenn auch noch relativ begrenzten Jugendarbeitslosigkeit ein ernstes Problem. Radikale Fragestellungen, wie die nach einem Grundeinkommen ohne Arbeit, erschweren sachliche Auseinandersetzungen über den zukünftigen Kurs der Sozialpolitik. Im gegenwärtigen Zeitpunkt steht vor allem auch die Frage der Arbeitszeitverkürzung zur Diskussion.

---

<sup>1</sup> Dazu insbes. auch Alfred Klose: Ein Weg zur Sozialpartnerschaft, Wien 1970, S. 30 ff.

## 1.2. Mangelnde Gesamtkonzeption

Durch die Verlangsamung des Wirtschaftswachstums hat sich eine neue Ausgangssituation für die Sozialpolitik in Österreich ergeben. (s. Tbl. 12 ANHANG). Rückschauend zeigt sich, daß eben diese Sozialpolitik in den 70er und 80er Jahren immer weniger aus einer Gesamtkonzeption heraus entwickelt wurde, sondern mehr aus den Teilkonzepten in den einzelnen Bereichen. Rudolf Weiler, ein angesehener Wiener Sozialethiker, stellt in diesem Sinn fest, daß eine große soziale Frage in dieser österreichischen Gesellschaft einfach nicht manifest geworden sei. Es waren immer wieder einzelne Sozialprobleme im Sichtfeld. Dies gelte auch für die sozialpolitischen Problemkataloge und Programme der im Parlament vertretenen politischen Parteien.<sup>2</sup> Man hat sich in Österreich zweifellos sehr daran gewöhnt, die Sozialpolitik mehr den Sozialpartnern zu überlassen. Damit wurden härtere Konfrontationen zumindestens weitgehend vermieden, vor allem aber eine grundsätzliche Auseinandersetzung mit den neu sich stellenden sozialen Problemen.

Die Sozialpartner versuchen, mit den bewährten Ausgleichsmechanismen durchzukommen und im Grunde eine mehr aus der Bewährung in der Vergangenheit bestimmte Sozialpolitik zu betreiben. Diese Erfolge der Sozialpartner im Bereich der Konfliktshilfestellung können freilich nicht darüber hinwegtäuschen, daß große zukunftsweisende Fragen einer Lösung harren, wie die Entwicklung des Gesundheitswesens und die damit verbundenen Finanzierungsprobleme, im besonderem im Krankenhaussektor; vor allem aber ist es das Problem der Alterspensionen, das offensichtlich mit der bisherigen Reform noch nicht gelöst ist.

Grundsätzlich ergibt sich die Notwendigkeit, die Sozialpolitik in eine mittel- und längerfristige Budgetpolitik einzuordnen. Dies ist den politischen Parteien, aber auch den Sozialpartnern noch nicht im vollen Umfang bewußt geworden. In den unbewältigten Finanzierungsproblemen liegt letztlich die Gefährdung des gesamten Sozialsystems in Österreich begründet. Die Auseinandersetzung um die Grenzen und die Finanzierbarkeit des Sozialstaates dürfte sich nicht mehr auf einzelne Teilbereiche beschränken: Diese Forderung wird immer deutlicher von Kritikern herausgestellt. Ist doch das Netz der Sozialleistungen heute so vielfältig, daß das gesamte Leistungsspektrum des Sozialstaates in funktioneller Sicht erfaßt werden muß, und dies weitgehend „unabhängig von der Art und der rechtlichen Einkleidung der einzelnen Leistungen“ (K. G. Ruppe).<sup>3</sup> Christian Seidl hat darauf hingewiesen, daß die Sozialpolitik immer mehr im Spannungsfeld zwischen liberalen und egalitären Zielsetzungen liege. Vordergründig bestehe das Anliegen der Sozialpolitik im Abbau zu großer

<sup>2</sup> Rudolf Weiler: Österreich und seine sozialen Fragen, in: Gesellschaft und Politik, Wien 4/1978, S. 23f.

<sup>3</sup> Hans Georg Ruppe: Sozialpolitik und Umverteilung, Wien o.J., S. XXV.

Ungleichheiten.<sup>4</sup> In Österreich sind die grundsätzlichen Ziele zumindest in der weiteren Entwicklung der Sozialgesetzgebung immer mehr hinter pragmatischen Erwägungen zurückgeblieben. Darauf verweist auch Anton Burghardt. Man gehe davon aus, daß das, was sich in der Praxis im Rückblick als nützlich erwiesen habe, auch richtig sein müsse. Jedenfalls gebe es kaum eine mit den Maßnahmen der praktischen Sozialpolitik koordinierte theoretische Grundlegung. Aus diesem Grund sei es auch nicht möglich, auf normativ begründete oder auf literarisch präsentierte Zielsysteme oder auf intersubjektiv stereotyp angewandte Leitbilder hinweisen zu können.<sup>5</sup>

### 1.3. Unregierbarkeit des Sozialstaates?

Philipp Herder-Dorneich stellt als kritischen und gravierenden Aspekt der Krise des Sozialstaates die Unregierbarkeit seiner Expansion heraus: Typische Phänomene dieser Unregierbarkeit werden in der Unübersichtlichkeit der sozialstaatlichen Einrichtungen gesehen (Intransparenz), weiters in der Widersprüchlichkeit dieser Einrichtungen, so daß sich rationales Handeln selbst durchkreuzt. Dazu kommt jenes sozialtechnische Versagen, das durch Fehlkonstruktion sozialstaatlicher Institutionen zustandekommt. Ein weiteres Phänomen sieht Herder-Dorneich in der Entfremdung und der Komplexität der sozialstaatlichen Einrichtungen. Ein Legitimationsverlust trete insofern ein, als sozialstaatliche Institutionen Ergebnisse produzieren, die „aus einem übergreifenden Gesichtspunkt nicht mehr tragbar sind“.<sup>6</sup> Deutliche Anzeichen für derartige Entwicklungen kann man in den Gegebenheiten des Sozialstaates in Österreich sehen.

Als elementares Ziel der Sozialpolitik sieht Anton Burghardt eine Änderung der Wirtschaftsgesellschaft unter sozialethischen Aspekten. Burghardt weist darauf hin, daß die moderne Sozialpolitik auf Strukturgestaltung hinziele, daß sie Gesellschaftspolitik sei und als eine positive Aktion zur Reinigung einer überwiegend als negativ angesehenen Situation einzustufen sei.<sup>7</sup> Tatsächlich wird eine derartige Konzeption infolge der Unübersichtlichkeit und Vielfalt der sozialstaatlichen Institutionen zumindestens immer schwieriger. Die Widersprüchlichkeit, die durch das Nebeneinander, Gegeneinander und durch die Überschneidungen der einzelnen sozialstaatlichen Einrichtungen zustandekommt, läßt sich besonders im Sozialversicherungssektor, aber auch in der Wohnbauförderung feststellen. Der starke Konzentrationsprozeß im Sozialver-

<sup>4</sup> Christian Seidl: Theoretische Grundlagen der Sozialpolitik, in: Hans Georg Ruppe (Hrsg.); Sozialpolitik und Umverteilung, Wien o.J., S. 20 ff.

<sup>5</sup> Anton Burghardt: Kompendium der Sozialpolitik, Berlin 1979, S. 4f.

<sup>6</sup> Philipp Herder-Dorneich: Ansatzpunkte einer dynamischen Theorie der Sozialpolitik, in: Dynamische Theorie der Sozialpolitik, hrsg. von Ph. Herder-Dorneich, Berlin 1981, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 123, S. 395 ff.

<sup>7</sup> Anton Burghardt: Soziologie und Sozialpolitik — Ausgew. Schriften, hrsg. von Alois Brusatti u. a.: Berlin 1980, S. 233 ff.

sicherungssektor führt zu Erscheinungsformen einer Entfremdung der Versicherten gegenüber der Anonymität dieser Einrichtungen und deren immer mehr ausgeprägten Bürokratisierungstendenzen. Die Versicherten haben vielfach den Eindruck, bei ihren Kontakten mit den Sozialversicherungseinrichtungen staatlichen Behörden gegenüberzutreten. Im Mittelpunkt der Auseinandersetzung um die Sozialversicherung als zentralen Bereich des Sozialstaates stehen die Finanzierungsprobleme. Die rückläufige Inflationsrate hat zweifellos die Finanzierung des Sozialstaates insgesamt erschwert. Dennoch geht es nicht so sehr um die konjunkturellen Einflüsse, sondern um die Strukturfragen, dies insbesondere im Sozialversicherungsbereich. Die rückläufige Bevölkerungsentwicklung stellt in diesem Zusammenhang zweifellos auch einen weiteren gravierenden Aspekt dar.

Dazu kommen Verhaltensänderungen, so etwa die stärkere Inanspruchnahme von Leistungen der Krankenversicherung durch den höheren technisch-medizinischen Fortschritt und eine Expansion der Kur- und Heilbehandlungen. In diesem Bereich steigen die Kosten auch in der Krankenversicherung immer mehr an.

Die zunehmenden Schwierigkeiten im Bereich der Finanzierung des Sozialstaates haben zu immer neuen Reformvorschlägen in den letzten Jahren geführt. In einem Arbeitskreis des Instituts für Sozialpolitik und Sozialreform unter Vorsitz von Theodor Tomandl wurden eine Reihe von Reformvorschlägen im Jahre 1984 vorgelegt, die starken Widerhall in der Öffentlichkeit gefunden haben.<sup>8</sup> Dabei ist es um eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des Beitrags- und Leistungsrechtes gegangen. Aus den Reformvorschlägen werden manche Strukturschwächen des derzeitigen Sozialversicherungswesens sichtbar. So hat der Arbeitskreis vorgeschlagen, die Unfallversicherung in einen Versicherungszweig umzuwandeln, der sich ausschließlich und umfassender mit der Durchführung der Rehabilitation befaßt, wogegen die Krankenversicherung sämtliche Arten von Heilbehandlungen übernehmen soll. Die berufsständische Gliederung der Sozialversicherung in der Kranken- und Pensionsversicherung sollte voll durchgezogen werden. In diesem Sinn wurde vorgeschlagen, die Arbeiter, die Angestellten, die Beamten, die selbständig Wirtschaftstreibenden und die Bauern jeweils zu einer einheitlichen Versicherungsgemeinschaft mit je einem einzigen Versicherungsträger zusammenzufassen. Dieser Versicherungsträger sollte für den gesamten Berufsstand die Kranken- und Pensionsversicherung durchführen. Auch für die Unfallversicherung sollte ein einheitlicher Versicherungsträger geschaffen werden. Diese Umgestaltung würde den Vorteil bringen, daß es ein Versicherter immer nur mit einem einzigen Versicherungsträger zu tun hätte. Eine möglichst einheitliche Leistungserbringung für alle Versicherten des gleichen Berufsstandes sollte eine weitere wesentliche Vereinfachung darstellen.

---

<sup>8</sup> Vorschläge zu einer Reform der österr. Sozialversicherung, ausgearbeitet von einem Arbeitskreis des Institutes für Sozialpolitik und Sozialreform in Wien, in: *Gesellschaft und Politik*, Wien 1/1984, S. 5ff.

Grundsätzlich sollte das Sozialversicherungsrecht vereinheitlicht werden. Die Experten des Arbeitskreises haben sich dabei eine weitreichende Rationalisierung und damit eine fühlbare Kostensenkung erhofft.

Tatsächlich ist die derzeitige Rechts- und Organisationsform des Sozialversicherungswesens in Österreich zu wenig übersichtlich und zu kompliziert. Dem Versicherten ist es weithin nicht möglich, einen Überblick auch nur über die wichtigsten Bestimmungen des Leistungsrechtes zu bekommen, die ihn persönlich betreffen. Auf jeden Fall geht es darum, durch eine Reform einer drohenden Unregierbarkeit des Sozialstaates und seiner wichtigsten Institutionen entgegenzuwirken. Dies geht freilich über die Finanzierungsprobleme hinaus und verlangt immer mehr eine Gesamtkonzeption des Sozialstaates und insbesondere des Sozialversicherungssektors. Hans Georg Ruppe stellt fest, daß das Instrumentarium des Sozialstaates kontinuierlich ausgeweitet worden sei. Damit hat das Leistungsangebot auch der Sozialversicherung eine ständige Verbreitung erfahren; es wurden Versorgungssysteme ausgebaut oder neu eingeführt, die zu einer völligen Umschichtung geführt haben. Unübersichtlichkeit und Kasuistik der Rechtsgrundlagen führen dazu, daß die Sozialleistungen zumindestens zum Teil den Berechtigten auch nicht mehr rechtzeitig zukommen. Auch fehle Klarheit über die exakten eigenen Leistungsansprüche. Die Aufblähung des Sozialetats im weitesten Sinn lasse die Finanzierung zu einem Problem breitesten Bevölkerungsschichten werden. Damit ist letztlich auch der Sozialstaat in Frage gestellt: Denn an die Stelle einer vertikalen Umverteilung von „Reich“ zu „Arm“ tritt mehr und mehr eine horizontale Umverteilung.<sup>9</sup> Emmerich Talos spricht von einer Krise der sozialen Sicherung in Österreich: In diesem Zusammenhang wird auf die Unterschiede hinsichtlich der politischen Bestimmungsfaktoren für die einzelnen Bereiche des Sozialstaates hingewiesen: Die gesamtstaatliche Sozialpolitik werde wesentlich von den organisierten Interessen der Lohnabhängigen und der selbständig Erwerbstätigen und damit von den Gewerkschaften, den Unternehmerverbänden und Parteien bestimmt, aber auch von der gesamtstaatlichen Administration beeinflußt. Zum Unterschied dazu sind für die Sozialhilfe die zuständige Sozialverwaltung und die politischen Kräfte auf der Ebene der Länder die entscheidungsrelevanten Faktoren.<sup>10</sup> Tatsächlich wirkt die Vielfalt der Entscheidungsträger des Sozialstaates einer einheitlichen Konzeption entgegen.

#### **1.4. Sozialpartner und Sozialstaat**

Die Sozialpartnerschaft hat, wie schon einleitend zum Ausdruck gekommen ist, auf die Entwicklung der Sozialpolitik in Österreich einen maßgebenden Einfluß gehabt.

---

<sup>9</sup> Hans Georg Ruppe; a. a. O. S. 1 ff.

<sup>10</sup> Emmerich Talos: Krise der sozialen Sicherung in Österreich, in: Österr. Zeitschrift für Politikwissenschaft, Wien 3/1985, S. 275 ff.

Eine im Mai 1985 vorgelegte Meinungsumfrage des Fessel- und GfK-Institutes im Auftrag der Bundeswirtschaftskammer zeigt, daß die Leistungen der Sozialpartnerschaft in Österreich von der Bevölkerung mehr denn je positiv eingeschätzt werden. 62 % der Befragten schließen sich der Meinung an, daß die Vorteile der Sozialpartnerschaft überwiegen, ein Drittel davon sieht in der Sozialpartnerschaft meist nur Positives. Nur 14 % stellen ein Überwiegen der Nachteile fest. 4 % halten die Leistungen der Sozialpartnerschaft überwiegend für nachteilig. Bei einer ähnlichen Befragung hatten sich 1978 29 % der Befragten für eine Verstärkung des Einflusses der Sozialpartner auf die österreichische Politik ausgesprochen, 1985 waren es 42 %. Das Aufgabenspektrum, das den Sozialpartnern von der Bevölkerung zugeschrieben wird, ist sehr vielfältig: Am meisten wird gewünscht, daß sich die Sozialpartner den Fragen der Arbeitsplatzsicherung, der Umweltpolitik, der Energiepolitik und der Steuerpolitik widmen. Dazu kommen Themen wie die Einführung neuer Technologien, Fragen der Bildungs- und Familienpolitik, der Verkehrs- und Raumordnungspolitik sowie auch der Kulturpolitik.

Für eine Überwindung krisenhafter Entwicklungen im Bereich des Sozialstaates kommt den Sozialpartnern zweifellos eine hervorragende Bedeutung zu. Die Sozialpartner haben dem Ziel der Vollbeschäftigung einen besonderen Vorrang eingeräumt; damit verbindet sich eine hohe Einschätzung des Wachstumsziels. In Konzept und Praxis stellen die Arbeitgeberorganisationen das Ziel der Geldwertstabilität stärker als die Arbeitnehmerorganisationen heraus. Immerhin arbeiten die Sozialpartner in der Paritätischen Kommission und zahlreichen anderen Gremien auch an der Erreichung dieses wirtschaftspolitischen Ziels zusammen. Untersuchungen über mögliche Wachstums Krisen in Österreich haben gezeigt, daß weit über den ökonomischen Bereich hinaus ein maßvolles wirtschaftliches Wachstum von entscheidender Bedeutung auch für die politische und soziale Stabilität ist.<sup>11</sup> Immerhin hat sich die Sozialpartnerschaft auch in den Jahren eines rückläufigen wirtschaftlichen Wachstums bewährt.

Die Kompromißbereitschaft, die sich durch die Mitwirkung der Sozialpartner an der Gestaltung der Sozialpolitik entwickelt hat, ist zweifellos auch durch die besondere Situation der Eigentumsverhältnisse in der österreichischen Industrie mitbedingt. Der hohe Anteil verstaatlichter Industrie hat dazu geführt, daß ein besonderes Interesse der Regierung an einer Erhaltung des sozialen Friedens gegeben war. In diesem Sinn haben die zuständigen Regierungsstellen immer wieder soziale Konflikte in der verstaatlichten Industrie in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern geschlichtet.

Die hohe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen hat zweifellos die Konfliktenschlichtung im Sozialpartner-

<sup>11</sup> Bernd Marin (Hrsg.): Wachstums Krisen in Österreich?, Bd. 2 Szenarios, Wien 1979, S. 157ff.

bereich gefördert. Die führenden Vertreter der Sozialpartner-Organisationen in Österreich haben immer wieder zum Ausdruck gebracht, daß sie auf eine informelle Ungebundenheit besonderen Wert legen. So hat Raabs Nachfolger als Bundeskammerpräsident, Rudolf Sallinger, in der „vollkommenen freiwilligen Grundlage“ dieser österreichischen Sozialpartnerschaft ihre besonderen Erfolgschancen gesehen. Der Gewerkschaftsbundpräsident, Anton Benya, legt größten Wert auf die Notwendigkeit, den Gewerkschaftsbund unabhängig von Staat, Regierung und Parteien zu halten.<sup>12</sup>

Die gegenwärtigen Auseinandersetzungen in Österreich über die weitere Entwicklung der sozialstaatlichen Einrichtungen, insbesondere der Sozialversicherung, werden maßgebend von den Sozialpartnern mitbestimmt. Diese arbeiten nicht nur in den verschiedenen Verwaltungseinrichtungen des Sozialversicherungssektors in entscheidendem Umfang mit, sondern auch in jenen Gremien, die über die weitere Entwicklung der Sozialgesetzgebung beraten. Dies gilt vor allem auch für eine vom Sozialminister eingesetzte Arbeitsgruppe zum Studium der längerfristigen Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung. Auf jeden Fall zeigt sich, daß die Entwicklung in Österreich mehr als in anderen Ländern dadurch gekennzeichnet ist, daß die Regierungen in Fragen der Sozialpolitik eine enge Kooperation mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden anstreben müssen. Dies gibt angesichts der hohen Bereitschaft der Sozialpartner zu Konsens und Kompromiß die Chance, auch die Probleme der Finanzierung der sozialstaatlichen Einrichtungen in einer Zeit geringen wirtschaftlichen Wachstums und ungünstiger Bevölkerungsentwicklung in einem Klima der Kooperation lösen zu können.

## 2. Zur volkswirtschaftlichen Problematik des Sozialstaates

### 2.1. Rückläufiges Wirtschaftswachstum

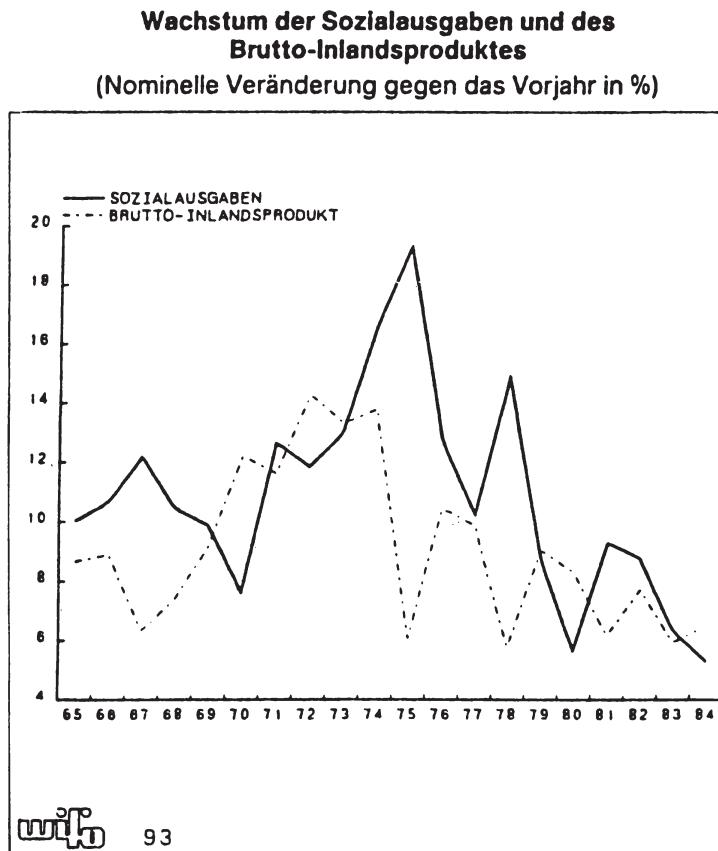
Die beachtliche Wachstumsentwicklung des Bruttonsozialprodukts in Österreich wurde seit Mitte der 70er Jahre durch eine gegenteilige Entwicklung abgelöst. Die jährlichen realen Zuwachsraten des Bruttoinlandsprodukts betragen in Prozentzahlen:

1975	-0,4	1981	-0,1
1976	4,6	1982	1,2
1977	4,4	1983	2,1
1978	0,5	1984	2,0
1979	4,7	1985	2,9
1980	3,0		

<sup>12</sup> Eine Zusammenfassung von Stellungnahmen von Verbandsfunktionären und Politikern zur Sozialpartnerschaft in den Jahren der entscheidenden Entwicklung bei Alfred Klose: Ein Weg zur Sozialpartnerschaft, Wien 1970, S. 86ff.

Eine längerfristige Studie des Instituts für Höhen Studien in Wien schätzt den Jahresschnitt der Wachstumsentwicklung für die Jahre 1986 bis 1989 auf 3,5%.<sup>13</sup>

Die Sozialausgaben sind im langjährigen Durchschnitt in Österreich stärker angewachsen als das Bruttoinlandsprodukt. Die folgende Abbildung veranschaulicht diese Entwicklung deutlich:



1984 betragen Österreichs Sozialausgaben (nach vorläufiger Berechnung) 342,7 Mrd. S. Gegenüber dem Vorjahr sind die Sozialausgaben nominell nur um 5,3% angewachsen; dies war die geringste Steigerung seit vielen Jahren. Im Durchschnitt der Jahre 1975 bis 1983 sind die Sozialausgaben pro Jahr um 9,5% angestiegen. Allmählich wirken sich die ersten Korrekturmaßnahmen im

<sup>13</sup> Institut für Höhere Studien Wien: Prognose der österr. Wirtschaft 1984/89, Wien 1984, S. 8.

sozialstaatlichen Bereich, wie die Kürzung der Geburtenbeihilfe und ein niedriger Anpassungsfaktor in der Pensionsversicherung beim Anstieg der Sozialausgaben aus. Bei einer Steigerungsrate des nominellen Inlandsproduktes von 6,6 % 1984 ist das Wachstum der Sozialausgaben erstmalig unter dieser Größenordnung geblieben. Der Anteil der Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt (Sozialquote) ist dadurch um 27 % auf 26,7 % gesunken. Die längerfristige Entwicklung veranschaulicht folgende Statistik:

Tabelle 1

## Anteil der Sozialausgaben am Brutto-Inlandsprodukt

	Sozialausgaben insgesamt		Brutto-Inlandsprodukt (nominell)		Sozialausgaben in % des Brutto- Inlands- produktes
	Mill. \$	Veränderung gegen das Vorjahr in %	Mill. \$	Veränderung gegen das Vorjahr in %	
1975	157 156	+ 19,4	656 116	+ 6,1	24,0
1976	177 010	+ 12,6	724 747	+ 10,5	24,4
1977	195 070	+ 10,2	796 191	+ 9,9	24,5
1978	224 234	+ 15,0	842 332	+ 5,8	26,6
1979	243 742	+ 8,7	918 537	+ 9,0	26,5
1980	257 449	+ 5,6	994 705	+ 8,3	25,9
1981	281 439	+ 9,3	1 056 254	+ 6,2	26,6
1982	306 174	+ 8,8	1 138 096	+ 7,7	26,9
1983	325 544	+ 6,3	1 205 808	+ 5,9	27,0
1984 <sup>a)</sup>	342 717	+ 5,3	1 284 847	+ 6,6	26,7

<sup>a)</sup> Vorläufiger Wert

Quelle: Österr. Institut für Wirtschaftsförderung, Monatsberichte 6/1985, S. 370.

Die Ausgaben des Bundes für soziale Sicherheit haben sich im gleichen Zeitraum wie folgt entwickelt: (s. S. 101).

## 2.2. Schwerpunktproblem Pensionsversicherung

Die bisherigen Ausführungen zeigen deutlich, daß die Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung im Mittelpunkt der ökonomischen Fragen des Sozialstaates stehen. Dabei sind die Zusammenhänge zum rückläufigen Wirtschaftswachstum deutlich.

Bemerkenswert ist dabei, daß die Ausgaben des Familienlastenausgleichsfonds 1984 um 2,4 % niedriger als im Vorjahr waren. Der Zuschuß des Bundes an die Pensionsversicherung hat sich 1984 nur um 1,5 Mrd. Schilling erhöht (1982 6 Mrd. S, 1983 9 Mrd. S.). Eine Besserung der Arbeitsmarktsituation sowie die Auswirkungen des niedrigen Anpassungsfaktors waren dafür maßgebend.

*Tabelle 2*  
**Die Ausgaben des Bundes für soziale Sicherheit**

Arbeits- losenver- sicherung	Familien- beihilfen	Pensionen des Bundes	Bundesbei- träge zur Pensions- versicherung	Summe	Arbeits- losenver- sicherung	Familien- beihilfen	Pensionen des Bundes	Bundes- beiträge zur Pensions- versicherung	Summe
									Anteil an den Gesamtausgaben des Bundes in %
1975	+ 15,9	+ 25,1	+ 14,7	+ 36,4	+ 25,6	1,1	7,6	10,7	26,9
1976	+ 15,5	+ 7,0	+ 12,3	+ 10,8	+ 10,3	1,2	7,2	10,5	26,3
1977	+ 21,6	+ 15,4	+ 8,3	+ 12,2	+ 12,7	1,3	7,8	7,7	27,8
1978	+ 32,5	+ 44,5 <sup>a)</sup>	+ 11,1	- 15,6	- 10,9 <sup>a)</sup>	1,6	10,0 <sup>a)</sup>	7,6	8,3
1979	+ 19,4	+ 6,8	+ 7,2	+ 5,5	+ 7,6	1,7	9,8	7,6	27,4 <sup>a)</sup>
1980	+ 11,0	+ 3,1	+ 6,2	- 8,3	+ 1,0	1,8	9,5	7,5	27,2
1981	+ 26,8	+ 8,3	+ 9,0	+ 11,1	+ 10,5	2,1	9,3	7,4	25,9
1982	+ 43,1	+ 7,6	+ 9,6	+ 25,9	+ 16,0	2,7	9,1	7,4	25,8
1983	+ 21,1	+ 0,8	+ 5,3	+ 30,4	+ 12,8	3,0	8,4	7,1	27,3
1984	+ 7,1	- 2,4	+ 6,1	+ 3,7	+ 2,9	3,0	7,7	9,3	28,1
1985 <sup>b)</sup>	+ 7,4	+ 4,7	+ 6,8	+ 3,5	+ 5,1	3,0	7,6	7,1	27,1
									26,7

<sup>a)</sup> Infolge Umstellung der Familienförderung mit Vorjahreswerten nicht vergleichbar.

<sup>b)</sup> Bundesumschlag bzw. vorläufiger Geburungserfolg.

Quelle: Bundesrechnungsbuchschluß.

Zusammenfassend zeigt sich, daß eine gewisse Konjunkturbelebung die Sozialbudgets entlastet hat. Eine ähnliche Entwicklung wie bei den Sozialausgaben des Bundes zeigt sich auch bei den Sozialversicherungsträgern: So haben sich die Gesamtausgaben der Sozialversicherung 1984 um 6,4 % erhöht; dies war die niedrigste Steigerungsrate seit einer Reihe von Jahren. Seit 1975 haben sich die laufenden Ausgaben jährlich im Durchschnitt um 9,3 % erhöht. Die längerfristige Entwicklung zeigt folgende Gegebenheiten:

Während sich die Ausgabendynamik abgeschwächt hat, ist das Aufkommen an Versicherungsbeiträgen mit 7,8 % im Jahre 1984 überdurchschnittlich hoch gewesen. Dies ist gleichfalls auf die Arbeitsmarktentwicklung sowie auf teilweise Erhöhungen der Beitragssätze zurückzuführen. Dennoch weisen Experten der Sozialversicherungsträger darauf hin, daß sich diese kurzfristige Trendänderung noch nicht als Lösung der Zukunftsprobleme erweist, sondern daß es nun darum geht, eingeleitete Konsolidierungsmaßnahmen konsequent fortzusetzen und die längerfristige Entwicklung in den Griff zu bekommen.

Auf jeden Fall zeigt sich, daß steigende Lebenserwartung und Frühpensionierungen die Zahl der Pensionen erhöhen werden. Mit etwa 70 % der Gesamtausgaben stellt die Pensionsversicherung den bedeutendsten Zweig der Sozialversicherung dar. Damit wird die Frage einer Lösung der Finanzierungsprobleme der Pensionsversicherung zum Schlüsselproblem.

Trotz der Pensionsreform verschlechtert sich die finanzielle Situation der Pensionsversicherung. Im Jahre 1985 überschreitet der Staatszuschuß bereits 40 Milliarden Schilling. Bis 1990 soll der Zuschußbedarf auf mehr als 63 Milliarden Schilling ansteigen. In den 90er Jahren verschlechtert sich das Verhältnis von aktiv Erwerbstätigen und Pensionisten fühlbar. Das Österreichische Wirtschaftsforschungsinstitut verweist auf den Trend zu einer Verschärfung, der durch die Zunahme der Zahl der Frühpensionisten eintritt (1984: 117000). Der Sozialversicherungsexperte des Wirtschaftsforschungsinstitutes, Georg Busch, sieht kurz- und mittelfristig das größte Problem für die Sanierung der Pensionsversicherung in der Verlangsamung des Wirtschaftswachstums. Die Arbeitslosigkeit gehe nur wenig zurück, die Beschäftigung wachse kaum. Da die Zahl der Versicherten stagniert, wächst das Beitragsaufkommen nur mäßig. Gleichzeitig werden aber die Pensionisten älter — die Zeiträume, in denen Leistungen bezahlt werden müssen, verlängern sich. Zur Zeit wenden Arbeitgeber und Arbeitnehmer 22,7 % des Bruttolohnes für die Alterssicherung der Beschäftigten auf. Beitragserhöhungen erscheinen mittelfristig gesehen unvermeidbar. Aus der demographischen Entwicklung ergeben sich ab 1997 deutliche Mehrbelastungen. 1975 kamen auf 1000 Versicherte 504 Pensionisten, 1984 bereits 575.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Österr. Institut für Wirtschaftsforschung: Konjunkturbelebung entlastet die Sozialbudgets, in: Monatsberichte 6/1985, Wien, S. 369 ff.

*Tabelle 3*  
**Die Ausgaben der Sozialversicherungsträger**

Kranken- versicherung Mill. S	Unfallversicherung Mill. S	Verände- rung gegen das Vorjahr in %	Pensionsversicherung der Unselbständigen <sup>a)</sup>			Gesamtausgaben der Sozialversicherung <sup>a)</sup> Mill. S	Verände- rung gegen das Vorjahr in %
			Mill. S	Verände- rung gegen das Vorjahr in %	Mill. S		
1976	27 028	+ 15,5	4 122	+ 7,8	58 275	+ 14,2	+ 16,1
1977	29 613	+ 9,6	4 548	+ 10,3	63 678	+ 9,3	+ 17,7
1978	33 113	+ 11,8	5 024	+ 10,5	69 443	+ 9,1	+ 14,25
1979	36 152	+ 9,2	5 780	+ 15,1	75 845	+ 9,2	+ 13,0
1980	40 324	+ 11,5	6 378	+ 10,4	82 712	+ 9,1	+ 15,798
1981	43 508	+ 7,9	7 077	+ 10,9	90 266	+ 9,1	+ 10,9
1982	45 121	+ 3,7	7 691	+ 8,7	99 139	+ 9,8	+ 18 523
1983	48 102	+ 6,6	7 386	- 4,0	107 969	+ 8,9	+ 7,9
1984	50 729	+ 5,5	7 587	+ 2,7	116 500	+ 7,9	+ 21 367
1985 <sup>b)</sup>	53 504	+ 5,5	8 295	+ 9,3	124 411	+ 6,8	+ 6,6
						+ 5,8	+ 24 102
						+ 5,8	+ 199 417

<sup>a)</sup> Ohne Transferzahlungen zwischen Versicherungsträgern.  
<sup>b)</sup> Vorläufige Werte.

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

*Tabelle 4*  
**Die Entwicklung der Pensionen nach Arten<sup>a)</sup>**

Pensionen an	1980	1981	Veränderung gegen das Vorjahr in %			1985	Anzahl 1985
			1982	1983	1984		
Unselbständige	+2,0	+1,8	+2,2	+2,0	+2,2	+2,0	1301 651
Alter	+3,8	+3,4	+3,6	+3,0	+3,0	+2,5	599 375
Invalidität	+0,5	+1,2	+1,8	+2,2	+3,2	+3,7	268 833
Witwen	+0,8	+0,5	+1,0	+0,9	+0,8	+0,6	377 283
Waisen	+0,0	-1,5	-1,0	-1,1	-1,5	-1,5	56 160
Selbständige	+0,5	+0,5	+0,6	+0,6	+0,9	+1,2	320 934
Alter	-0,4	-0,6	-0,7	-1,1	-0,5	-0,5	143 573
Invalidität	+3,1	+3,6	+3,6	+3,8	+4,6	+6,5	73 313
Witwen	+1,1	+1,1	+1,3	+1,9	+1,1	+0,8	90 860
Waisen	-3,1	-3,2	-3,0	-2,7	-3,4	-4,8	13 188

a) Stand im Dezember.

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Tabelle 5

**Pensionsbezieher je 1000 Pensionsversicherte**  
 (Jahresdurchschnitt)

	Unselbständige	Selbständige	Insgesamt
1975	467	727	504
1976	470	760	510
1977	467	790	511
1978	469	819	516
1979	473	841	521
1980	477	823	523
1981	486	825	531
1982	504	838	549
1983	524	825	565
1984	533	836	575

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Emmerich Talos weist darauf hin, daß die Finanzierungsproblematik dadurch verschärft würde, daß lediglich eine Anbindung der Einnahmen der Sozialversicherung an nur *einen* Indikator der betrieblichen Wertschöpfung gegeben sei, nämlich das Arbeitseinkommen. Damit sei von der Finanzierungsstruktur her grundgelegt, daß Folgeprobleme für die Einnahmen der Sozialversicherung nicht nur daraus erwachsen, daß auf Grund geringer Steigerungsraten bei Löhnen und Gehältern und des Rückgangs der Pflichtversicherten infolge Arbeitslosigkeit die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung größer werde, sondern auch, daß im Gefolge von Rationalisierungen das Verhältnis von Wertschöpfung und betrieblicher Beitragsleistung zur sozialen Sicherung verzerrt wird.<sup>15</sup> Immerhin hat sich in Österreich noch günstig ausgewirkt, daß die Arbeitslosigkeit verhältnismäßig niedrig ist.

Tabelle 6

**Arbeitslosenrate International**  
 (in % des Arbeitskräfteangebotes)

	Österreich	BRD	GB	USA
1950	6,0	10,2	1,6	5,0
1960	3,7	1,2	1,6	5,5
1970	2,4	0,7	2,7	4,9
1980	1,9	3,9	6,8	7,2
1984	4,5	9,1	12,7	7,5

Quelle: Wirtschaftskundliches ABC der Bundeswirtschaftskammer, 6. A., Wien 1985

<sup>15</sup> Emmerich *Talos*: a. a. O.

Von Interesse mag auch der Anteil der Berufstätigen an der gesamten Wohnbevölkerung bzw. an der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter sein. In diesem Sinn sei auf folgende Übersicht hingewiesen:

*Tabelle 7*

**Erwerbsquoten**

(Anteil der Berufstätigen an der gesamten Wohnbevölkerung bzw. an der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter in %)

	1970	1980	1983
Frauen:	insgesamt	29,7	30,5
	im erwerbsfähigen Alter	50,7	51,6
Männer:	insgesamt	53,2	54,3
	im erwerbsfähigen Alter	83,2	82,5

**Quelle:** Wirtschaftskundliches ABC der Bundeswirtschaftskammer, 6. A., Wien 1985.

In Österreich hat sich im übrigen das in den westlichen Industriestaaten weithin gegebene Dreisäulen-System der Altersvorsorge nur im begrenzten Umfang durchgesetzt: Die Sozialversicherung steht so stark im Vordergrund, daß daneben die berufliche (betriebliche) Altersversorgung als zweite Säule und die private Lebensversicherung als dritte Komponente an Bedeutung weit zurücktritt. Wenn ein funktionsfähiges Dreisäulenkonzept versucht, „die Vorteile der weitgehend auf dem Solidaritätsprinzip und Umlageverfahren beruhenden staatlichen Sozialversicherung mit jenen der auf dem Leistungsprinzip und auf der Kapitaldeckung beruhenden zweiten und dritten Säule zu verbinden“ (H. Radner), so hat sich in Österreich eine solche Konzeption recht unvollkommen durchgesetzt.<sup>16</sup> Dennoch ist die steuerliche Förderung der privaten Lebensversicherung allmählich verbessert worden. Der Erfolg hält sich aber immer noch in engeren Grenzen, zumindest was eine Rentenversicherung anbelangt. Gerade in der Altersversicherung zeigt sich in Österreich ein starker Trend zum Versorgungsstaat. Damit wird der Versicherungsgedanke immer mehr unterhöhlt.

Es erweist sich als richtig, was Philipp Herder-Dorneich festgestellt hat: Auch in Österreich hat sich im Laufe der weiteren Entwicklung gezeigt, daß es den Sozialversicherungsträgern nicht gelingt, ihren Kapitalstock über längere Fristen hinweg zu erhalten. Die Weltkriege mit ihren Inflationen haben immer wieder den angesammelten Kapitalstock vernichtet. So ergibt sich heute nur mehr die Möglichkeit, das Umlageverfahren anstelle eines Kapitaldeckungsverfahrens optimal zu gestalten, womit sich auch die Chance verbindet, die

<sup>16</sup> Alfred Radner: Strukturprobleme der Krankenversicherung, Linz o.J., S. 14ff.

Pensionsbezieher an der Wohlstandsentwicklung zu beteiligen.<sup>17</sup> Hans Reithofer sagt dazu, daß es angesichts einer stärkeren Krisenanfälligkeit in Zukunft mehr Strategien geben müßte, die langfristig das Sicherheitsbedürfnis und die sozialen Anliegen des Menschen befriedigen. Das Sicherheitsbedürfnis werde dabei nicht durch Strukturversteinerung unter äußerem Druck, sondern nur durch dynamische, soziale und kooperative Gesellschaftsveränderung zufriedenstellend erfüllt werden können. Der dynamische Spannungsausgleich dürfte wesentlich besser geeignet sein, eine soziale Sicherheit zu verwirklichen.<sup>18</sup> Für Österreich hat sich jedenfalls gezeigt, daß zwar die Fortsetzung der Sozialpartnerschaft und insbesondere einer kooperativen Gewerkschaftspolitik bei ungünstiger Wirtschaftsentwicklung Schwierigkeiten mit sich bringt, daß es aber vermieden wird, bei einer krisenhaften Entwicklung zu einem „Umschlagen der partnerschaftlichen in eine klassenkampforientierte Handlungsweise“ zu kommen.<sup>19</sup>

Versteht man unter Solidarität im Sinne Anton Burghardts nicht ein Aufheben alles Gegensätzlichen, sondern eine Bildung einer antagonistischen Kooperation, einer Akkommmodation, bei der sich die Vertreter entgegengesetzter Interessen einander anpassen, ohne daß deswegen die Gegensätze völlig aufgehoben werden, handelt es sich eben um ein durchaus flexibles Schlichtungssystem, das in Österreich immer wieder durchgesetzt wird.<sup>20</sup> So bleibt auch die Hoffnung, daß die schwierigen Fragen der Pensionsversicherung längerfristig einer dauerhaften Lösung zugeführt werden. Daß gerade die Fragen der Bevölkerungsentwicklung von einschlägiger Bedeutung für die Sozialversicherung insgesamt und vor allem für die Pensionsversicherung sind, steht außer Zweifel. Hier sei auf diesen relativ eigenständigen Faktor der rückläufigen Bevölkerungsentwicklung hingewiesen, mit allen Problemen für die mittel- und längerfristige Entwicklung. Ein anschauliches Bild der Erhöhung der Pensionsbelastungsquote, des Verhältnisses der Pensionen auf die Pensionsversicherten veranschaulicht schon die bisherige Entwicklung. Nach Meinung der Experten und vor allem auch der Prognose des Beirates für die Renten- und Pensionsanpassung wird die Pensionsbelastungsquote weiterhin steigen.<sup>21</sup>

Nach den derzeitigen Prognosen wird sich die Pensionsbelastungsquote bereits im Jahre 1990 auf etwa 625 erhöhen. Auch wenn die Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahre 2000 in Österreich noch relativ günstig verlaufen dürfte, sprechen die bisherigen Prognosen dafür, daß danach eine längerfristige Phase

<sup>17</sup> Philip Herder-Dorneich: Sozialstaatskrise und Soziale Ordnungspolitik, in: Überwindung der Sozialstaatskrise, hrsg. von Herder-Dorneich u.a., Baden-Baden 1984, S. 13ff.

<sup>18</sup> Hans Reithofer: Die ausgleichende Gesellschaftsstrategien zur Zukunftsbewältigung, Wien 1978, S. 271.

<sup>19</sup> Franz Traxler: Evolution gewerkschaftlicher Interessenvertretung, Wien-Frankfurt 1982, S. 273.

<sup>20</sup> Anton Burghardt: Lehrbuch der Betriebssoziologie, Graz 1974, S. 112.

<sup>21</sup> Emmerich Talos: a.a.O. S. 284.

einer wesentlich ungünstigeren Bevölkerungsentwicklung die Situation in der Pensionsversicherung weiterhin verschlechtern wird.

*Tabelle 8*

**Pensionsbelastungsquote (1972–1984)**  
(Zahl der Pensionen auf je 1000 Pensionsversicherte)

Jahr	Insgesamt	Pensionsversicherung	
		Unselbständige	Selbständige
1972	493	469	620
1974	492	457	690
1976	510	470	760
1978	516	469	819
1980	523	477	823
1981	531	486	825
1982	549	504	838
1983	565	524	825
1984	575	533	836

**Quelle:** Die österreichische Sozialversicherung 1981/82/83/84, in: Soziale Sicherheit, Heft 5/1982, 5/1983, 5/1984, 5/1985.

### 2.3. Budgetpolitische Gegebenheiten

Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen weist in seiner Budgetvorschau 1984 bis 1988 darauf hin, daß im Hinblick auf das zu erwartende schwache Wirtschaftswachstum in dieser Periode die Einnahmen parallel mit dem Bruttoinlandsprodukt wachsen werden, während sich die Ausgaben trotz restriktiver Annahmen bei wichtigen Kategorien vor allem durch die Dynamik des Zinsaufwandes stärker erhöhen, so daß das Nettodefizit in Relation zum Bruttoinlandsprodukt wieder steige. Diese Entwicklung spreche nach wie vor dafür, im Rahmen eines mittelfristigen Konsolidierungskonzepts eine Verminde rung des relativen Nettodefizits anzustreben. Dabei müßten künftige Konsolidierungsschritte von der Ausgabenseite her ansetzen. Im Bereich des Sozialaufwandes stelle der Bundesbeitrag zur Pensionsversicherung nach wie vor die bedeutendste Ausgabenposition dar. Der Beirat berechnet dafür für die Prognoseperiode bis zum Jahr 1988 eine Steigerung um 64,2 %. Die Prognose hinsichtlich der Ausgaben für den Familienlastenausgleich weist im Vorschau zeitraum eine geringere Dynamik auf: Hier geht es lediglich um eine Steigerung von 2,8 %.<sup>22</sup> Dies geht vor allem auf die demographische Entwicklung zurück und eine damit bedingte Verminderung der Anspruchsberechtigten. Insgesamt ergibt sich folgendes Bild:

<sup>22</sup> Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Budgetvorschau 1984–1988, Wien 1984, S. 5ff, S. 43.

Tabelle 9

	1984	1985	1986	1987	1988	Steigerung 1984/1988	
	in Mrd. \$					insge- samt	Ø pro Jahr
Pensionsversicherung	35,5	37,4	43,2	51,6	58,3	64,2	13,2
Ausgleichszulagen	6,4	6,6	6,8	6,9	7,1	10,9	2,6
Sonstige Sozialversicherung	1,2	1,1	1,2	1,2	1,3	8,3	2,0
Kriegsopfer und Heeresversorgung	6,2	6,3	6,5	6,6	6,7	8,1	2,0
Familienlastenausgleich	35,5	35,9	36,2	36,6	36,8	3,7	0,9
Selbstträgerschaft	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	0	0
Rückzahlung an Reservefonds	0,6	—	—	—	—	—	—
Arbeitslosenversicherung (nur Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Karenzurlaubsgeld)	13,6	14,3	16,5	19,0	21,7	59,6	12,4
Sozialaufwand insgesamt	100,0	102,7	111,5	123,0	133,0	32,9	7,4

Quelle: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, s. Anm. 22).

In der wirtschaftspolitischen Auseinandersetzung in Österreich wird immer deutlicher die Notwendigkeit einer Budgetkonsolidierung herausgestellt.<sup>23</sup> Dabei verweisen angesehene Wirtschaftsexperten vor allem auf die Notwendigkeit, angesichts eines wachsenden Steuerwiderstandes und einer verstärkten Gefahr hinsichtlich einer Flucht in die Schattenwirtschaft auf der Einnahmeseite des Budgets nur Umschichtungen vorzunehmen, die Hauptlast der Konsolidierung aber auf die Verringerung des Zuwachses der Staatsausgaben zu legen. Eine entsprechende mittel- und längerfristige Finanzplanung entspricht weit zurückreichenden Vorschlägen des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen. Eine optimistische Variante vertritt Anton Kausel. Er hält es für möglich, daß es einer konsequenten Budgetpolitik gelingen müßte, die jährlichen Ausgabensteigerungen bis 1990 (allerdings ohne Tilgungsraten) um mindestens einen Prozentpunkt unter die nominelle Wachstumsrate drücken zu können.<sup>24</sup> Bei konstanter Steuerquote unter Annahme eines Wirtschaftswachstums im gegenwärtigen Ausmaß müßte dann die Defizitquote bis 1990 unter 2,5 % sinken, eine Formel, die der langjährige Leiter des Instituts für Wirtschaftsforschung und frühere Staatssekretär im Finanzministerium, Hans Seidel, als budgetpolitisches Ziel herausgestellt hatte.<sup>25</sup> Kausel weist darauf hin, daß seine Projektion zwar nicht zu einer abrupten Stabilisierung von Staatsschuld und Zinsendienst führen würde, aber immerhin zu einer beträchtlichen Verlangsamung bis zum Kulmina-

<sup>23</sup> Wolfgang Schmitz: Soziale Sicherheit im volkswirtschaftlichen Zusammenhang, in: Gesellschaft und Politik, Wien 2/1983, S. 12ff.

<sup>24</sup> Horst Knapp: Vom Nachzügler zum Vorbild?, in: Finanznachrichten Wien 25/85; Anton Kausel: Nachlese zum OECD-Bericht, in: Finanznachrichten, Wien 24/85.

<sup>25</sup> S. Anm. 24; Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Budgetvorschau 1984–1988, Wien 1984, S. 5; Österr. Institut für Wirtschaftsforschung: Monatsberichte 11/12/84.

tionspunkt 1988/89 und dann zu einer endgültigen Stabilisierung bzw. Absenkung.

### 3. Reduktion sozialstaatlicher Leistungen

#### 3.1. Reform der Pensionsversicherung

Mit Jahresbeginn 1985 wurde durch die 40. Novelle zum Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) bzw. durch entsprechende Begleitgesetze eine weitreichende Pensionsreform wirksam, die erstmals in der Zweiten Republik Kürzungen von Pensionsleistungen für die Zukunft etappenweise festgelegt hat. Durch diese Leistungsreduktionen und gleichzeitigen Beitragserhöhungen sollte eine fühlbare Entlastung der Pensionsversicherung erreicht werden. Dabei wurde auch vom Grundsatz einer Vereinheitlichung des Sozialversicherungsrechtes ausgegangen. Schon bis 1984 wurden für die Berechnung der Pensionen aus der Pensionsversicherung der Selbständigen nach dem Gewerblichen Sozialversicherungsgesetz (GSVG) und dem Bauern-Sozialversicherungsgesetz (BSVG) die Einkommen der letzten 10 Jahre herangezogen. Dementsprechend wurde nun auch für die Pensionsversicherung der Arbeiter und Angestellten der Bemessungszeitraum von 5 Jahren auf 10 Jahre schrittweise verlängert. Damit wurde auch erreicht, daß Einkommenseinbußen unmittelbar vor der Pensionierung nicht mehr so stark ins Gewicht fallen — ein allerdings eher nicht sehr häufiger Fall. Nach dem Bemessungszeitraum von 10 Jahren werden bei den neuen Pensionen, die 1985 anfallen, nur die letzten 7 Jahre und für solche, die ab 1986 wirksam werden, die letzten 9 Jahre der Versicherten-Einkünfte herangezogen werden. Mit Jahresbeginn 1987 wird auf die dann erstmals anfallenden Pensionen der neue zehnjährige Bemessungszeitraum Anwendung finden. Zugleich wurde auch die Bemessungsgrundlage hinsichtlich der Dauer der Versicherungszeiten vereinheitlicht. Für alle Versicherungszeiten vom Anfang des Versicherungsverlaufes bis einschließlich des 30. Versicherungsjahrs werden einheitlich 1,9 % der Bemessungsgrundlage für je 12 Versicherungsmonate berechnet. Die Steigerungsbeträge, die über eine Versicherungszeit von 30 Jahren hinausgehen, blieben gleich (1,5 % je Versicherungsjahr). Diese und andere Neuregelungen brachten auf jeden Fall für die zukünftige Pensionsrechnung für sehr viele Arbeitnehmer wesentliche Einbußen im Ausmaß der anfallenden Pensionen. Dies hat dazu geführt, daß eine Reihe von Arbeitnehmern bestrebt waren bzw. es auch zur Zeit noch sind, vor Inkrafttreten der schlechteren Berechnungsgrundlagen in Pension zu gehen. Dies hat immerhin auch zu einem gewissen Ansteigen der Pensionsberechtigten geführt. In Österreich ist im übrigen ein fühlbarer Trend infolge der wirtschaftlichen Schwierigkeiten der späten 70er und der beginnenden 80er Jahre feststellbar, früher in Pension zu gehen. Damit hat sich die Zahl der Bezieher von Frühpensionen wesentlich erhöht. Damit ist die Zahl der Beitragszahler vermindert, die der Pensionsberechtigten aber umso stärker angewachsen.<sup>26</sup>

Die Einführung dieser Pensionsreform hat weitreichende Diskussionen in Österreich ausgelöst. So hat sich die Gewerkschaft Öffentlicher Dienst, in der die politische Minderheitsfraktion im Gewerkschaftsbund der ÖVP (Christliche Fraktion) die Mehrheit hat, heftig gegen diese Reform gewandt.<sup>27</sup> Von Seiten der großen Selbständigen-Gruppen der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft wurde grundsätzlich die Gleichstellung aller Bereiche des Sozialversicherungssektors begrüßt, zugleich wurden aber Forderungen nach Angleichung auch aller anderen Sozialversicherungsleistungen erhoben. Kritisiert wurden vor allem die fühlbaren Beitragserhöhungen. Weiters wurde scharf kritisiert, daß die Fragen der Doppelpensionen, die Kumulierung von Pensionen und anderen Sozialleistungen nicht gelöst wurde.<sup>28</sup>

Der Sozialminister, Alfred Dallinger, hat anlässlich der Reform die Hoffnung ausgesprochen, daß der bisherige Trend nach ständig steigenden Bundeszuschüssen zur Pensionsversicherung gebremst werden sollte, und daß damit auch die Auszahlung der Pensionen für eine weite Zukunft gesichert sei.<sup>29</sup>

Besonders nachteilig hat sich anlässlich dieser Pensionsreform die Differenzierung der zukünftigen Pensionsbezieher nach verschiedenen Gruppen je nach der Einreichungszeit erwiesen. Hier empfinden viele Staatsbürger eine Diskriminierung und eine Verletzung des Grundsatzes der sozialen Gerechtigkeit. Die Forderung nach sozialer Gerechtigkeit wurde anlässlich der Pensionsreform auch stärker von den Selbständigen-Gruppen vorgebracht. So hat der Präsident der Niederösterreichischen Handelskammer, Vinzenz Höfinger, darauf hingewiesen, daß der mittelständische Unternehmer heute in Österreich kaum mehr in der Lage sei, seine Altersvorsorge selbst zu finanzieren. In diesem Zusammenhang hat sich der rasche Anstieg des Sozialversicherungsaufwandes der Betriebe je Arbeitnehmer in den 70er und 80er Jahren als besonders schwerwiegend erwiesen; die Lohnnebenkosten sind von 1970 bis 1984 von 77% auf 95% angewachsen. Dabei kommt zu diesen gesetzlichen Lohnnebenkosten (13. und 14. Gehalt, Feiertagsentgelt, Urlaub, Krankenstand, Arbeitgeberanteil an der Sozialversicherung) noch bei vielen Unternehmungen der Aufwand für freiwillige Sozialleistungen. Die Folge dieses zunehmenden Belastungsdrucks zeigt sich in der Einkommensentwicklung vor allem der mittelständischen Unternehmer.<sup>30</sup>

### 3.2. Neuorientierung der Familienpolitik

In der Zeit der sozialistischen Alleinregierung von 1970 bis 1983 haben sich die Zielsetzungen im Bereich der Familienpolitik verändert: Hatte die früher mehr von der Österreichischen Volkspartei bestimmte Familienpolitik das Ziel,

<sup>26</sup> Wiener Zeitung 12.12.1984.

<sup>27</sup> Die Freiheit, Wien, 1.6.1984, S. 5.

<sup>28</sup> Die Wirtschaft, Wien, 26.6.1984.

<sup>29</sup> Wiener Zeitung 18.10.1984.

<sup>30</sup> Die Presse, Wien, 6.11.1984; Die Wirtschaft, Wien, 13.11.1984.

die Familie mit einer größeren Kinderzahl mehr zu fördern, hat sich die Sozialistische Partei für eine völlig gleichartige Förderung jedes Kindes eingesetzt.<sup>31</sup> In diesem Sinn wurde auch der schichtenspezifische steuerliche Familienlastenausgleich abgeschafft und durch eine Aufstockung der Kinderbeihilfen ersetzt. Darüber hinaus wurden die Direktförderung wie das Gratis-schulbuch und die Schülerfreikarten eingeführt. Weiters wurden Mittel des Familienlastenausgleiches vor allem in den Jahren der Konjunkturabschwächung für eine Subventionierung der Pensionsversicherung eingesetzt. Das Karenzurlaubsgeld aus Anlaß der Mutterschaft wurde früher aus der Arbeitslosenversicherung gedeckt; hier wurde nunmehr eine Regelung getroffen, daß die Hälfte gleichfalls aus dem Familienlastenausgleichfonds zu finanzieren ist. Mit einer Kürzung der in der Zeit der sozialistischen Alleinregierung zunächst stark erhöhten Geburtenbeihilfen wurde eine Verminderung familienpolitischer Leistungen verwirklicht. Damit ist auch die Familienpolitik stärker zum Konfliktfall geworden. Die Sozialistische Partei verweist vor allem darauf, daß ein gewisser Ausgleich für diese Kürzung der Geburtenbeihilfen durch die Verbesserung des Mutterschutzes und die Erhöhung des Karenzurlaubsgeldes erreicht worden sei. Darüber hinaus wurden die ersten zwölf Monate nach der Geburt eines Kindes als beitragsfreie Ersatzzeit für die Pensionsversicherung angerechnet. Im Wege der Selbstversicherung können weitere Erziehungszeiten bis zum dritten Lebensjahr des Kindes zu einem begünstigten Beitragssatz angerechnet werden. Dazu kommen gezielte Hilfen für alleinstehende Elternteile, insbesondere für Mütter in dieser Situation.<sup>32</sup>

Max Wingen weist darauf hin, daß sich eine systematische Familienpolitik nicht auf Maßnahmen der Einkommensumverteilung zugunsten von Familien mit Kindern beschränken darf. Darüber hinaus stellen sich vielfältige Aufgaben, so auch im Bereich der Bildungspolitik und der sozialen Dienste. Zu einer Familienpolitik im umfassenden Sinn gehöre auch die Gestaltung der Rechtsbeziehungen innerhalb der Familie wie auch nach außen. So erweist sich Familienpolitik damit als ein zentraler Aspekt gesellschaftlicher Ordnungspolitik.<sup>33</sup> In diesem Sinn wird die Familienpolitik auch in Österreich verstanden. Angesichts der schwierigen Budgetsituation besteht ein deutlicher Trend, die „nicht kostenden“ Maßnahmen mehr in den Vordergrund zu stellen und eine gewisse Reduktion der finanziellen Förderungsmaßnahmen vorzunehmen. In der letzten Zeit ist die Familienpolitik in Österreich wieder mehr in den Mittelpunkt sozial- und gesellschaftspolitischer Auseinandersetzungen gerückt. Während die Sozialisten sehr stark die Emanzipation der Frau herausstellen und

<sup>31</sup> Marga Hubinek: Familie und Familienpolitik. Standort und Aufgaben, in: Familienpolitik in Österreich, hrsg. von Fritz Windhager, H. 4 der Schriftenreihe Sicherheit und Demokratie, Wien 1982, S. 14ff; Rainer Münz: Familienpolitische Perspektiven, in: Leben mit Kindern, hrsg. von R. Münz, Wien 1985, S. 197ff.

<sup>32</sup> Elfriede Karl: Familienpolitik als sozialdemokratisches Anliegen, in: s. Anm. 31.

<sup>33</sup> Max Wingen: Art. Familienpolitik, in: Kath. Soziallexikon, hrsg. von Alfred Klose, Wolfgang Mantl, Valentin Zsifkovits, Graz u. a. 1980, Sp. 675ff.

daraus Schlußfolgerungen für die Familienpolitik ableiten, bemüht sich die Österreichische Volkspartei, die traditionellen Wertvorstellungen, die stark aus der Katholischen Soziallehre herkommen, wieder mehr in den Mittelpunkt ihrer familienpolitischen Konzeption zu rücken. Der bedeutende Stellenwert der Familie in der Katholischen Soziallehre hat in Österreich zweifellos in den 50er und 60er Jahren sehr stark auf die politischen Programme der Volkspartei gewirkt.<sup>34</sup>

Während die Pensionsversicherung durch die in Österreich gegebene Bevölkerungsentwicklung belastet wird, zeigt sich bei der Familienpolitik die gegenteilige Wirkung: Die geringe Geburtenrate bringt eine gewisse Entlastung mit sich. Seit 1974 hat sich in Österreich die Einwohnerzahl verringert. Mitte der 70er Jahre ging dies zunächst in erster Linie auf eine fühlbare Verminderung der Gastarbeiter zurück. In den Jahren 1973–1976 ging die Gastarbeiterzahl um 70 000 zurück. In diesen Jahren hat sich auch ein Geburtendefizit abgezeichnet. In den Jahren 1981, 1982 und 1984 gab es allerdings wieder kleine Geburtenüberschüsse. Zur Zeit kann von einer gewissen ausgeglichenen Bilanz von Geburten und Sterbefälle gesprochen werden. Es ist aber dennoch längerfristig gesehen mit einem weiteren Bevölkerungsrückgang zu rechnen. Die durchschnittliche Kinderzahl liegt bei 1,52 Kindern pro Frau. Die gegenwärtige Prognose bis zum Jahre 2000 erwartet allerdings ein noch leichtes Bevölkerungswachstum. In diesem Sinn wird mit einer Einwohnerzahl von 7 625 000 gegenüber dzt. 7 553 000 (1984) gerechnet. Wenn die Angehörigen der schwächeren Geburtenjahrgänge der 70er Jahre in das „gebärfähige“ Alter kommen, dürfte es allerdings wieder zu einer Verminderung der Geburten kommen. In diesem Sinn rechnen die Bevölkerungswissenschaftler etwa für das Jahr 2015 mit einer geringeren Einwohnerzahl als im gegenwärtigen Zeitpunkt. Sowohl für die Familienpolitik als auch für die Sozialversicherung wie die gesamte Sozialpolitik ist die Bevölkerungsentwicklung jedenfalls von entscheidender Bedeutung. Trotz der Unsicherheit der einzelnen Prognosen dürfte es deutlich sein, daß, wenn es nicht zu einer größeren Einwanderungswelle oder einem neuen Baby-boom kommt, nach der Jahrhundertwende eine gewisse Reduktion der Einwohnerzahl mit gleichzeitiger Erhöhung des Anteils der älteren Menschen gegeben sein wird.<sup>35</sup> Wie die folgende Übersicht zeigt, geht es auch in Österreich bei der Bevölkerungsentwicklung um längerfristig sichtbare Trends. Dies kommt vor allem in den Geburtenziffern deutlich zum Ausdruck, ebenso wie in der allgemeinen Fruchtbarkeitsziffer der Nettoreproduktionsrate. Leichte Schwankungen in einzelnen Jahren können nicht darüber hinwegtäuschen, daß die längerfristigen Entwicklungstrends eine eindeutige geburtenschwache Entwicklung signalisieren.

<sup>34</sup> Wendelin Ettmayer: Der Einfluß der Katholischen Soziallehre auf die Familienpolitik in Österreich, in: *Gesellschaft und Politik*, Wien 1/1982, S. 33.

<sup>35</sup> Peter Findl, Wolfgang Lutz, Rainer Münz: Bevölkerung und Kinderzahl, in: *Leben mit Kindern*, hrsg. von Rainer Münz, Wien 1985, S. 17ff.

Tabelle 10: Übersichtszahlen zur Bevölkerungsentwicklung

Jahr	Bevölkerung (in 1000)	Lebendgeborene				Gestorbene	Geburtenüberschuß (in 1000)		
		absolut (in 1000)	Geburtenziffer <sup>a)</sup>	Allgemeine Fruchtbarkeitsrate <sup>a)</sup>	Gesamtfuchtbarkeitsrate <sup>c)</sup>	Netto-reproduktionsrate <sup>c)</sup>	absolut (in 1000)	Stérbeziffer	Säuglingssterblichkeit <sup>e)</sup>
1871	4 562	153,5	33,6	—	—	25,5	135,8	29,8	189,6
1880	4 941	165,5	33,5	142,1	—	25,1	135,8	27,5	252,0
1900	5 973	187,1	31,3	134,4	4,09	1,36	24,5	23,2	224,5
1910	6 614	176,6	26,7	111,1	—	—	23,8	127,2	194,0
1920	6 455	146,6	22,7	85,6	—	—	23,0	122,8	19,0
1937	6 755	86,4	12,8	53,0	1,55	0,65	22,8	90,0	13,3
1947	6 971	129,0	18,5	—	—	—	20,2	90,0	12,9
1951	6 935	102,8	14,8	67,7	2,02	0,90	17,8	88,3	12,7
1954	6 940	104,0	15,0	71,5	2,15	0,98	15,5	84,6	12,2
1957	6 966	118,7	17,0	82,3	2,57	1,17	13,3	89,3	12,8
1960	7 048	125,9	17,9	88,5	2,69	1,24	13,0	89,6	12,7
1961	7 086	131,6	18,6	92,2	2,78	1,29	12,6	85,7	12,1
1962	7 130	133,3	18,7	92,3	2,80	1,30	12,0	90,9	12,7
1963	7 176	134,8	18,8	92,1	2,82	1,32	11,6	91,6	12,8
1964	7 224	135,8	18,5	90,8	2,79	1,31	11,3	89,1	12,3
1965	7 271	129,9	17,9	88,4	2,70	1,26	11,2	94,3	10,0
1966	7 322	128,6	17,6	88,0	2,66	1,25	11,4	91,4	12,5
1967	7 377	127,4	17,3	87,7	2,62	1,23	11,5	95,4	12,9
1968	7 415	126,1	17,0	87,4	2,58	1,21	12,0	96,0	12,9
1969	7 441	121,4	16,3	84,5	2,49	1,17	12,2	98,7	13,3
1970	7 467	112,3	15,0	78,4	2,29	1,07	12,8	98,8	13,2

Jahr	Bevölkerung (in 1000)	Lebendgeborene				Gestorbene	Geburtenüberschuss					
		absolut (in 1000)	Geburtenziffer <sup>a)</sup>	Allgemeine Fruchtbarkeits- rate <sup>a)</sup>	Gesamt- frucht- barkeits- rate <sup>c)</sup>	Netto- repro- duktions- rate <sup>c)</sup>	Unehe- lichen- quo- te <sup>d)</sup>	absolut (in 1000)	Sterbe- ziffer	Säug- lingsster- beziffer <sup>e)</sup>	absolut (in 1000)	Geburten- über- schuß- ziffer <sup>f)</sup>
1971	7 500	108,5	14,5	75,4	2,20	1,03	13,0	97,3	13,0	26,1	11,2	1,5
1972	7 544	104,0	13,8	71,5	2,08	0,98	13,7	95,3	12,6	25,2	8,7	1,2
1973	7 586	98,0	12,9	66,6	1,94	0,91	13,7	92,8	12,2	23,8	5,3	0,7
1974	7 599	97,4	12,8	65,5	1,91	0,90	13,8	94,3	12,4	23,5	3,1	0,4
1975	7 579	93,8	12,4	62,6	1,83	0,86	13,5	96,0	12,7	20,5	-2,3	-0,3
1976	7 566	87,4	11,6	57,8	1,69	0,80	13,8	95,1	12,6	18,2	-7,7	-1,0
1977	7 568	85,6	11,3	55,7	1,63	0,77	14,2	92,4	12,2	16,8	-6,8	-0,9
1978	7 562	85,4	11,3	54,7	1,60	0,76	14,8	94,6	12,5	15,0	-9,2	-1,2
1979	7 549	86,4	11,4	54,4	1,60	0,76	16,5	92,0	12,2	14,7	-5,6	-0,7
1980	7 549	90,9	12,0	56,3	1,65	0,78	17,8	92,4	12,2	14,3	-1,6	-0,2
1981	7 565	93,9	12,4	57,3	1,67	0,80	19,4	92,7	12,3	12,7	1,2	0,2
1982	7 574	94,8	12,5	56,9	1,66	0,80	21,6	91,3	12,1	12,8	3,5	0,5
1983	7 552	90,1	11,9	53,6	1,56	0,75	22,4	93,0	12,3	11,9	-2,9	-0,4

a) Geburtenziffer, Sterbeziffer, Geburtenüberschuss = Lebendgeborene, Geburtenüberschuss in Promille der Bevölkerung.

b) Allgemeine Fruchtbarkeitsziffer = Lebendgeborene in Promille der Frauen im Alter von 15 bis unter 45 Jahren.

c) Gesamtfruchtbarkeitsrate, Nettoproduktionsrate: Begriffe siehe Text.

d) Unehelichengröße = unehelich Lebendgeborene in Prozent der Lebendgeborenen insgesamt.

e) Säuglingssterbeziffer = im Alter von weniger als einem Jahr Gestorbene in Promille der Lebendgeborenen des Berichtsjahres.

f) Geburtenüberschuss = Lebendgeborene minus Gestorbene.

Quelle: Natürliche Bevölkerungsbewegung und Bevölkerungsbeschreibung: Österreichisches Zentralamt Volkszählungsergebnisse, laufend publ. in Stat. Nachrichten, Wien.

Wieweit es der Familienpolitik gelingt, eine gewisse Trendänderung in der Geburten- und Bevölkerungsentwicklung herbeizuführen, ist umstritten. Auf jeden Fall dürfte die vor 1970 konzipierte Familienlastenausgleichspolitik mit der Kombination von direkter Förderung durch Kinderbeihilfen und Steuerbegünstigungen für die kindererhaltenden Familien (begünstigter Lohn- bzw. Einkommensteuersatz) vor allem die Mehrkinderfamilien mit mittleren und höheren Einkommen stärker gefördert haben. Das derzeitige Förderungssystem mit der möglichsten Gleichstellung der Förderung bezogen auf das einzelne Kind bringt zumindest keine relativ stärkere Begünstigung der Mehrkinderfamilien mit sich. Mehr als in anderen Bereichen der Sozialpolitik wirken ideologische Unterschiede und differenzierte Zielsetzungen gesellschaftspolitischer Art der einzelnen politischen Parteien, wie oben zum Ausdruck gebracht wurde.

#### 4. Offene Probleme der Sozialstaatsentwicklung

##### 4.1. Zur Problematik der gesetzlichen Krankenversicherung

In Österreich sind 99 % der Bevölkerung durch Gesetz krankenversichert. Im Zuge der enormen medizinischtechnischen Entwicklung sind auch die Träger der Krankenversicherung in zunehmende Finanzierungsprobleme geraten. Es ist zwar in letzter Zeit gelungen, das Ausgabenwachstum etwas zu verringern, doch wird dies für eine eher konjunkturbedingte geringere Inanspruchnahme von Leistungen infolge eines Rückgangs der Zahl der Krankmeldungen gehalten, nicht als eine Dauererscheinung. Das Ausgabenvolumen der Träger der Krankenversicherung hat sich im Jahre 1984 um 5,5 % auf 50,8 Milliarden Schilling erhöht. Im einzelnen zeigt sich in den letzten Jahren folgende Entwicklung:

*Tabelle 11*

##### Die Entwicklung einiger Ausgabenpositionen in der Krankenversicherung

	Veränderung gegen das Vorjahr in %			Anteil an den Gesamtausgaben der Krankenversicherung in % 1984 <sup>a)</sup>
	1982	1983	1984 <sup>a)</sup>	
Ärztliche Hilfe	+5,1	+6,0	+6,5	25,5
Anstaltspflege	+8,6	+7,4	+6,8	25,6
Heilmittel	+2,4	+2,4	+4,6	12,7
Zahnbehandlung, -ersatz	+5,3	+6,6	+5,9	8,4
Krankenunterstützung	-5,6	-4,6	+4,1	4,8
Verwaltungskosten	+5,3	+0,6	+7,5	3,9

<sup>a)</sup> Vorläufige Werte.

Quelle: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

Es ist vor allem die Kostenentwicklung bei den Krankenhäusern, die auch die Träger der gesetzlichen Krankenversicherung in Finanzierungsprobleme schwierigerer Art bringt.

Alfred Radner weist darauf hin, daß eine Lösung der Probleme im Gesundheitswesen bzw. der Krankenversicherung derzeit überwiegend in Struktur- oder Systemänderung gesehen werde. Dabei wird die Komplexität des in Rede stehenden Systems dadurch vereinfacht, daß man sich weithin auf monokausale Erklärungsmodelle zurückziehe, z. B. den Ärzten, den Krankenhäusern oder der pharmazeutischen Industrie eine überdimensionierte Schuld an Fehlentwicklungen zuweise.<sup>36</sup> Es steht außer Zweifel, daß die Fülle der anstehenden Probleme und die eben genannte Komplexität des Gesundheitswesens bzw. des Krankenversicherungssektors kritischere Ansatzpunkte für notwendigere Reformen erfordert. Radner geht von einigen Grundsätzen bei seinen Überlegungen aus, etwa daß die Übernahme einer Vielzahl von Kleinrisiken durch Krankenkassen die Finanzierung großer Krankheitsrisiken gefährdet. Eine Kostenexplosion trete vor allem deshalb ein, da ein funktionierender Marktmechanismus fehlt. Weithin sind heute auch Gesundheitsausgaben zu Wohlstandsercheinungen geworden. Eine Neuverteilung der Funktion einer Krankenversicherung müsse nach den Grundsätzen der Solidarität und Subsidiarität erfolgen.<sup>37</sup> In Österreich wurden in der letzten Zeit — zum Unterschied von der Pensionsversicherung — mehr Reformvorschläge zur Korrektur einzelner Fehlentwicklungen gemacht. So weist der Geschäftsführer der Österreichischen Gesellschaft für Gesundheitsökonomie, Josef Dezsy, darauf hin, daß die österreichischen Krankenhäuser ihre Einnahmen nach Pflegetagen verrechnen. Dies sei eine Fehlentwicklung, da zwischen einem Hotel und einem Krankenhaus ein wesentlicher Unterschied gegeben sei. Dies führe dazu, daß in manchen Fällen Krankenhausaufenthalte ungebührlich verlängert werden. Heute werden alle Krankheiten in ein kompliziertes Schema einbezogen, das 476 Diagnosegruppen umfaßt. Auch hier geht es darum, zu einer Vereinfachung des Verrechnungssystems zu kommen. In Österreich nimmt die Zahl der Patienten laufend zu; derzeit sind es etwa 1,2 Millionen. Dies führt bei stagnierender Bevölkerungsentwicklung zu einem überdimensionierten Ansteigen der Gesamtkosten. Dezsy weist darauf hin, daß das Gesundheitsbewußtsein der Menschen gestärkt werden müsse; in diesem Sinn wird ein Gesundheitspaß vorgeschlagen, der zu regelmäßigen Untersuchungen anregen soll. Wer sich derartigen Zwischendiagnosen nicht unterzieht, müsse in größerem Umfang für die Tragung von Krankenhauskosten herangezogen werden.<sup>38</sup>

Die Übung des Sozialbewußtseins und der Selbstverantwortung des einzelnen wird immer wieder auch von Politikern verschiedener Parteien gefordert. Beim

<sup>36</sup> Alfred Radner: a. a. O. S. 27.

<sup>37</sup> Alfred Radner: a. a. O. S. 33.

<sup>38</sup> Kurier, Wien 21.5.1985.

13. Österreichischen Kongreß für Sozialarbeiter hat der Wiener Gesundheitsstadtrat, Alois Stacher (Sozialistische Partei Österreichs), in diesem Sinn einen Mittelweg zwischen humanitärem Anliegen und finanzieller Realität verlangt. Nach vierzigjähriger Wachstumssüchtigkeit im Bereich von Sozialleistungen und Sozialdiensten müsse es nun darum gehen, mehr die Selbsthilfe im Sozialstaat anzusprechen. So sollten etwa Selbsthilfegruppen im Sozialnetz eingeschleust werden. Diese würden neben der staatlichen, kommunalen und privaten Hilfe eine derzeit bestehende Lücke schließen. Diese Gruppen sollten jedoch ihre Eigenständigkeit bewahren und vom Staat lediglich finanzielle Rückendeckung erhalten.<sup>39</sup>

Eine zukunftsweisende Lösung muß über Reorganisationsmaßnahmen im Krankenhauswesen und die Mobilisierung gewisser Selbsthilfemaßnahmen und einer verstärkten Selbstverantwortung des Einzelnen hinausgehen. Große Bedeutung wird auch einer kostensenkenden Vorsorge für Gesundenuntersuchungen zukommen. Verstärkte Steuerbegünstigungen könnten auch zu einer Intensivierung freiwilliger Zusatzversicherungen führen, die in Österreich an sich einen beachtlichen Wachstumstrend verzeichnen.

#### 4.2. Eine Reform der Arbeitsverfassung?

Das Problem der Arbeitsverfassung hat in Österreich immer wieder zu den konfliktreichen Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen geführt. Das derzeitige Arbeitsverfassungsgesetz, das die Rechtsgrundlage für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer in den Betrieben darstellt, ist mit 1. Juli 1974 in Kraft getreten. In der letzten Zeit sind von Gewerkschaftsseite neue Initiativen gesetzt worden, um zu einer Verstärkung der betrieblichen Mitbestimmung zu kommen. Bei den Verhandlungen um das derzeit geltende Arbeitsverfassungsgesetz wurden auch Forderungen der Gewerkschaften zurückgestellt, die auf eine Mitsprache von Gewerkschaftsvertretern in den Unternehmungen ausgerichtet waren. Den Arbeitgebervertretern ist es damals gelungen, die Ordnungssysteme der betrieblichen und der überbetrieblichen Mitbestimmung im Sinne der Tradition der Sozialpartnerschaft möglichst auseinanderzuhalten. Angesichts der Entwicklungstrends am Arbeitsmarkt in der Zeit eines abgeschwächten Wirtschaftswachstums sehen die Gewerkschaften und Arbeiterkammern in Österreich die Notwendigkeit einer grundlegenden Änderung in Richtung Ausbau der Mitbestimmung der Arbeitnehmer für erforderlich. Ebenso sind es die technologischen Veränderungen, die den Arbeitnehmervertretern Anlaß zu einer Änderung der Arbeitsverfassung sind. In einem „29-Punkte-Programm“ tritt der Sozialminister, der gleichzeitig führender Gewerkschaftsfunktionär ist, für eine umfassende Novellierung des Arbeitsverfassungsgesetzes ein. Die Gewerkschaften und Arbeiterkammern vertreten im wesentlichen die gleichen Auffassungen.

---

<sup>39</sup> Die Presse, Wien 23./24.5.1985.

Im einzelnen geht es um neue Möglichkeiten der Mitbestimmung bei der Einführung und beim Einsatz neuer Technologien, um die Verbesserung und Ausweitung der Bestimmungen über den allgemeinen Kündigungsschutz, der Erweiterung der Mitwirkungsrechte in Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes und der Maßnahmen zur menschengerechten Gestaltung der Arbeit, um eine rechtzeitige und vollständige Information der Betriebräte in wirtschaftlichen Angelegenheiten, um eine stärkere Mitbestimmung in den Aufsichtsräten, weiters die Schaffung der Voraussetzungen für die Mitbestimmung auf Entscheidungsebenen, die durch Konzernbildung sowie durch Ausgliederung von Unternehmensteilen entstanden sind. Weiters geht es um mehr Möglichkeiten für Bildungsfreistellung, um eine Verstärkung der Schutzbestimmungen bei der Ausübung der Betriebsratsfunktionen und stärkere Sanktionen zur Sicherung der Einhaltung der Vorschriften des Arbeitsverfassungsgesetzes. Im übrigen wollen die Arbeitnehmervertreter nicht den Einsatz neuer Technologien durch Mitbestimmungsrechte verhindern, sondern die Technologiepolitik unter Bedachtnahme auf die gesellschaftlichen Bedürfnisse mitgestalten. Die Auswirkungen der Technik auf die Menschen sollen unter sozialer Kontrolle gehalten werden.<sup>40</sup>

Die Bemühungen der Arbeitnehmerorganisationen und des Sozialministers kommen auch aus der Einsicht in die begrenzten Möglichkeiten, zusätzlich Maßnahmen im Bereich der Sozialpolitik treffen zu können, welche das Bundesbudget direkt oder indirekt belasten. Zuwenig wurde in der bisherigen Diskussion auf die Frage eingegangen, wie weit eine Ausweitung der betrieblichen Mitbestimmung und eine Neuordnung des Arbeitsverfassungsgesetzes in der angedeuteten Richtung eine so starke Kostenbelastung der Unternehmungen bedeuten würde, daß daraus neue Hindernisse für ein stärkeres wirtschaftliches Wachstum entstehen. Damit würde letztlich wiederum die finanzielle Basis des Sozialstaates weiter ausgehöhlt.

Eine Reform der Arbeitsverfassung kann angesichts der großen Bedeutung der Sozialpartnerschaft in Österreich nur im Einvernehmen mit den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen verwirklicht werden. Andernfalls wäre ein dysfunktionaler Konflikt gegeben, der eine Gefährdung des sozialpartnerschaftlichen Systems bedeuten würde. Schon die bisherigen Verhandlungen über eine Reform der Betriebs- und Arbeitsverfassung haben deutlich gemacht, daß die Arbeitgeberseite hier Grenzen für die Kompromißbereitschaft sieht, die sich deutlicher als in anderen Bereichen abzeichnen. Ein direkter Gewerkschaftseinfluß in den Betrieben wird von den österreichischen Arbeitgeberorganisationen nachdrücklich abgelehnt. In diesem Sinn dürfte die Sozialpartnerschaft als Konfliktausgleichssystem gefährdet werden, wenn zu starke Veränderungen der Arbeitsverfassung mit direkten innerbetrieblichen Mitbestimmungsmöglichkei-

---

<sup>40</sup> Josef Cerny: Für eine Reform der Arbeitsverfassung, in: Arbeit und Wirtschaft, Wien 7/8/1985, S. 12ff.

ten der Gewerkschaften von der Arbeitnehmerseite verlangt würden. So wie die Tarifautonomie für die Gewerkschaften eine unerlässliche Voraussetzung für die Erhaltung und Funktionsfähigkeit des sozialpartnerschaftlichen Systems darstellt, will die Arbeitgeberseite die Gesamtverantwortung der Unternehmensleistungen gewahrt wissen und sieht hier eine unabdingbare Voraussetzung für die Weiterentwicklung des bisher so erfolgreichen sozialpartnerschaftlichen Ausgleichssystems. Eine Konfliktlösung ist im Gange.

#### 4.3 Zur Problematik der Arbeitszeitpolitik

Die Forderung nach einer weitreichenden Arbeitszeitverkürzung ist in Österreich seit Jahren Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen. Die Forderung einzelner Gewerkschaftsfunktionäre und insbesondere des Sozialministers nach einer raschen und möglichst einheitlichen Einführung der 35-Stundenwoche stößt auf harten Widerstand der Wirtschaft, die auf die damit verbundenen Kostenbelastungen und negativen Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wachstum hinweist. Die Bundeswirtschaftskammer als Spitzenorganisation der Arbeitgebervertreter hält eine Lösung mit flexiblen Arbeitszeiten für eine längere Übergangsfrist für unumgänglich erforderlich.<sup>41</sup>

In Österreich hat der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen sich in einer Studie eingehend mit der Frage der Arbeitszeitverkürzung auseinandergesetzt. Dabei wurden folgende Überlegungen herausgestellt: Gegenwärtig erscheint mittelfristig ein Produktivitätswachstum von rund 2 % im Jahr realistisch. Schon daraus ergeben sich enge Grenzen für eine Arbeitszeitverkürzung, wenn negative Auswirkungen auf die Reallohnentwicklung vermieden werden sollen. Nur ein stärkeres Wirtschaftswachstum könnte nach Ansicht des Beirates die Verteilungsproblematik generell entschärfen. Der Beirat vertritt weiters die Ansicht, daß die Arbeitszeitverkürzung neben einer sichtbaren Steigerung der Beschäftigung auch positive Effekte beim Aufsaugen innerbetrieblicher Unterbeschäftigung und damit bei der Festigung bestehender Arbeitsplätze hätte. Es wird darauf hingewiesen, daß die Verlässlichkeit der angestellten Modellsimulation bei kleineren Veränderungen der Arbeitszeit günstiger zu beurteilen sei als bei einer so bedeutenden Verkürzung mit dem Übergang von der 40- auf die 35-Stundenwoche. Auf jeden Fall hat sich der Beirat für eine vorsichtige Vorgangsweise ausgesprochen, wie schon früher bei Einführung der 40-Stundenwoche für eine Etappenlösung (anlässlich des Überganges von der 45-Stundenwoche zur 40-Stundenwoche). Weiters stellt der Beirat zur Frage der flexiblen Arbeitszeiten fest, daß die Überwindung betrieblicher Anpassungsprobleme durch eine gewisse Flexibilität der Beschäftigungs- und Arbeitszeitrege-

<sup>41</sup> Neues Volksblatt, Linz 28.5.1985; Bundeskammer-Pressedienst PBK, 3.3.1985, 28.6.1985.

lungen gefördert würde.<sup>42</sup> Wie weit von einer durch die Lohnkostenerhöhung aus größeren Substitution von Arbeitskräften durch Maschinen auch positive Wirkungen auf die Investitionen ausgehen würden, wurde in Österreich noch nicht näher untersucht.<sup>43</sup> Wie bei der Reform der Arbeitsverfassung stellt auch die Frage der Arbeitszeitverkürzung ein Problem dar, das in erster Linie die Wirtschaft unmittelbar berührt und entsprechende Belastungen für die Unternehmungen bedeutet. Freilich sind mit einer Arbeitszeitverkürzung gerade im Hinblick auf den hohen Anteil des öffentlichen Dienstes in Österreich auch unmittelbare Belastungen für den Bund, die Länder und Gemeinden verbunden. Damit stellen sich auch direkte Zusammenhänge mit den Finanzierungsproblemen des Sozialstaates und den entsprechenden Finanzierungsanteilen der Gebietskörperschaften.

Die Arbeitszeitverkürzung läßt sich als „quantitativer“ Konflikt leichter in das Ausgleichssystem der Sozialpartnerschaft einordnen. Zum Unterschied von der Frage der Mitbestimmung, wo es um Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung geht, ist daher die Aussicht auf Kompromißlösungen beim Arbeitszeitproblem größer. Dennoch ist die Ausgangssituation durch harte Konfrontationen gekennzeichnet. Es ist aber anzunehmen, daß zumindest längerfristig gesehen sich der Trend nach Arbeitszeitverkürzung durchsetzt, wenn auch — und dies ganz im Sinne der Vorschläge des Beirates für Wirtschafts- und Sozialfragen — eine vorsichtige und in kleineren Etappen vor sich gehende Lösung vorzuziehen ist. Wieweit einzelne Tarifabschlüsse zu Arbeitszeitverkürzungen führen sollen, ist umstritten. Auf jeden Fall zeigt sich, daß einzelne Gewerkschaften in ihren Bereichen hier sektoral begrenzte Lösungen durchsetzen wollen und damit Modelle für letztlich auch gesamtwirtschaftlich wirksame Arbeitszeitverkürzungen setzen könnten. So hat die Privatangestelltengewerkschaft eine Kampagne zur Arbeitszeitverkürzung mit einem massiven Einsatz von Werbemitteln für einen Einstieg in die 35-Stundenwoche gestartet. Dies hat zu einer heftigen Konfrontation mit der Bundeswirtschaftskammer geführt.<sup>44</sup> Neben dem Wirtschaftsbeirat hat vor allem auch das Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung durch unabhängige Experten eine umfassende Studie über Arbeitszeitverkürzung mit den Auswirkungen aus betriebswirtschaftlicher, volkswirtschaftlicher und rechtlicher Sicht vorgelegt. Hier wird darauf hingewiesen, daß es angesichts der gegebenen schwierigen Wirtschaftslage naheliegt, eine Arbeitszeitverkürzung unter Berücksichtigung aller möglichen Auswirkungen auf die österreichische Volkswirtschaft zu analysieren und politisch wirksame Entscheidungen nur auf der Grundlage umfassender Entscheidungshilfen wissenschaftlicher Art zu treffen. Große Bedeutung wird einer möglichst

<sup>42</sup> Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen: Arbeitszeitentwicklung und Arbeitszeitpolitik, Wien 1984, S. 141 ff.

<sup>43</sup> Emmerich *Talos*; Georg *Vobruba*: Perspektiven der Arbeitszeitpolitik, Wien 1983, S. 74.

<sup>44</sup> Pressedienst der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft PBK, Wien 13. 9. 1985.

flexiblen Arbeitszeitordnung gegeben, die der differenzierten wirtschaftlichen Situation in den einzelnen Branchen und Regionen Rechnung trägt.<sup>45</sup>

#### 4.4. Räumliche Disparitäten

Österreich weist trotz der relativ geringen Größe seines Staatsgebietes erhebliche regionale Ungleichgewichte auf. Insbesondere die Grenzgebiete gegenüber der Tschechoslowakei und Ungarn gelten als wirtschaftlich weniger entwickelt; diese Regionen weisen erhebliche Einkommensdisparitäten auf. Aber auch darüber hinaus sind die regionalen Wohlstandsunterschiede in Österreich beachtlich; abgesehen von Wien mit dem höchsten durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen zeigt sich ein deutlich ausgeprägter West-Ost-Trend mit dem höchsten Wohlstandsniveau in Vorarlberg, dem geringsten im östlichen Bundesland Burgenland. Die spezifischen Probleme der Grenzgebiete gegenüber der Tschechoslowakei und Ungarn sind dadurch gekennzeichnet, daß es sich hier um Gebiete an einer Grenze handelt, über die relativ geringe wirtschaftliche Beziehungen bestehen. Zu den Mitgliedstaaten der EG weisen diese Regionen eine extreme Randlage auf, aber zum Teil auch zu den sozioökonomischen Hauptregionen Österreichs. Die Versorgung mit Bildungs-, Gesundheits- und sonstigen Infrastruktureinrichtungen ist deutlich unterdurchschnittlich. Für Investitionen im Sachgüter- und Dienstleistungsbereich besteht eine erhebliche Standortgunst; die Erschließung durch Verkehrsmittel und Verkehrswege ist weithin ungünstig, überdies zeigt sich ein gewisser Rückgang der Wohnbevölkerung.

In Österreich wird die Förderung der Grenzlandgebiete und der übrigen strukturschwachen Regionen vielfach als rein sozialpolitisches Problem angesehen. Vor allem Politiker der betroffenen Regionen meinen, daß es ausreiche, bestimmte soziale Hilfsmaßnahmen zu setzen, um einer allzu starken Abwanderung entgegenzuwirken und der Bevölkerung eine gewisse Existenzbasis zu bieten, die ein Verbleiben in den betroffenen Gebieten noch als vertretbar erscheinen läßt.

Zuwenig ist bewußt, daß ein Zerfall der Wirtschafts- und Sozialstruktur der Grenzlandgebiete nicht in diesen Regionen aufhört, sondern auf die benachbarten Bezirke weiterwirken und damit letztlich zu einer Gefährdung der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung weiter Teile Österreichs führen würde.

Im Grundsatzprogramm der Österreichischen Handelskammerorganisation ist das hervorragendste Ziel der Raumordnungspolitik festgelegt: Danach sollen die Gebietskörperschaften eine innerhalb und zwischen den einzelnen Landesteilen möglichst ausgewogene Wirtschaftsentwicklung anstreben. Es sollen daher in allen Gebieten möglichst gleiche Startbedingungen geschaffen werden.

<sup>45</sup> Gerhard Seicht, Werner Clement, Gerhard Heinrich: *Arbeitszeitverkürzung*, hrsg. vom Institut für angewandte Wirtschafts- und Sozialforschung, Wien 1981, S. 14ff, 201 ff.

Besondere Standortnachteile seien im gesamtwirtschaftlichen Interesse auszugleichen. Das Grundsatzprogramm weist darauf hin, daß diesem Ziel sowohl der weitere Ausbau der wirtschaftlichen und sozialen Infrastruktur als auch die verschiedenen Förderungsmaßnahmen unter Beachtung der wirtschaftlich weniger entwickelten Grenzlandgebiete Rechnung zu tragen haben. Eine wichtige These des Grundsatzprogramms ist die Feststellung, daß bei der Koordination langfristiger Raumordnungspolitik schwerpunktmäßig von der Kompetenz der Bundesländer auszugehen ist. Der Bund habe aber im Sinn eines übergeordneten gesamtstaatlichen Interesses die Bundesländer und Gemeinden bei dieser ihrer Politik mit allen seinen Möglichkeiten zu unterstützen.<sup>46</sup>

#### 4.5. Gemeindegröße als politisches Problem

Räumliche Disparitäten ergeben sich in Österreich auch aus der unterschiedlichen Stellung der Gemeinden im Finanzausgleich. Der Staat begünstigt die bevölkerungsstärkeren Gemeinden in der Verteilung der Finanzierungsmittel. Die Regelung des Finanzausgleiches erfolgt in Österreich durch das Finanzverfassungsgesetz nach den Grundsätzen, während im Finanzausgleichsgesetz die konkrete Regelung enthalten ist. Für die Aufteilung am Ertrag der gemeinschaftlichen Bundesabgaben kommen für eine Regelung für die Länder und Gemeinden als Berechnungsgrundlagen das örtliche Aufkommen, die Volkszahl und die abgestufte Volkszahl in Betracht. Der Finanzausgleich will nun gerade das örtliche Abgabenaufkommen korrigieren, da dieses sich zu sehr von Gemeinde zu Gemeinde unterscheidet und zweifellos nicht mit dem Bedarf in Einklang zu bringen ist. Als wichtigste Einnahmenkategorie vor allem für die wirtschaftlich weniger starken Gemeinden gelten die Ertragsanteile an den gemeinschaftlichen Abgaben, die vom Bund erhoben werden. Dabei werden die länderweise auf die Gemeinden entfallenden Ertragsanteile auf alle Gemeinden im wesentlichen nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel verteilt. Dabei wird die ermittelte Volkszahl der einzelnen Gemeinden mit den folgenden Richtsätzen vervielfacht:

Gemeinden bis 10000 Einwohnern .....	1 1/3
Gemeinden zw. 10000 u. 20000 Einwohnern .....	1 2/3
Gemeinden zw. 20000 u. 50000 Einwohnern .....	2
Gemeinden über 50000 Einwohnern .....	2 1/3

Diese Regelung, die durch Sonderfinanzierungsformen der Länder bis zu einem gewissen Grad ergänzt werden kann, war immer wieder Gegenstand harter Auseinandersetzungen zwischen den Gemeindegruppen verschiedener Größenordnung. Bis vor kurzem gab es für die kleinsten Gemeinden bis 1000 Einwohner noch eine weitere Benachteiligung (Richtsatz 1 1/6). Bürgermeister

<sup>46</sup> Grundsatzprogramm der österr. Handelskammerorganisation, Wien 1979, S. 36; Österr. Raumordnungskonferenz: Die Grenzgebiete Österreichs, Wien 1975, insbes. S. 11ff.

kleinerer und mittlerer Gemeinden, insbesondere solcher mit einer relativ großen flächenmäßigen Ausdehnung, weisen immer wieder darauf hin, daß heute die Bewältigung der Infrastrukturaufgaben in erster Linie von der regionalen Ausdehnung des Gemeindegebietes und nicht so sehr von der Bevölkerungszahl bestimmt werde. Unbestritten ist freilich, daß die größeren Gemeinden, soweit sie zentralörtliche Funktionen auch für die Nachbargemeinden ausüben, zusätzliche Kosten haben. Immerhin führt die Benachteiligung der kleineren Gemeinden auch zu gewissen räumlichen Ungleichgewichten und damit zu einer Schlechterstellung vor allem wirtschaftlich schwächer entwickelter Landgebiete.<sup>47</sup>

## 5. Krise des Sozialstaates?

### 5.1. Kollektive Sicherungen im Vordergrund

In Österreich ist eine Eigentumspolitik mit der Zielsetzung breiter Vermögensstreuung nur ansatzweise erfolgreich gewesen. Dies gilt vor allem für den Bereich der Wohnungswirtschaft, wo beachtliche Erfolge hinsichtlich der Errichtung von Eigenheimen und Eigentumswohnungen erreicht wurden. Weit weniger erfolgreich war die Eigentumspolitik im Bereich des Kapitaleigentums. Die Diskussion darüber ist in letzter Zeit zwar wieder mehr in Gang gekommen, doch stehen durchgreifende Erfolge nach wie vor aus.<sup>48</sup> Diese Gegebenheiten haben dazu geführt, daß kollektive Sicherungen im österreichischen Sozialstaat im Vordergrund stehen. Dies gilt vor allem für die beherrschende Funktion der Sozialversicherung, die im Bereich der Krankenversicherung nahezu die gesamte Bevölkerung erfaßt hat, in allen ihren Bereichen aber die starken Gruppen des Selbständigen der gewerblichen Wirtschaft und der Landwirtschaft voll integriert hat. Es ist letztlich die starke Abhängigkeit vom Staat, die das österreichische Sozialversicherungssystem kennzeichnet. Damit werden die sozialstaatlichen Sicherungen in weitem Umfang von den Finanzierungsmöglichkeiten des Staates bestimmt. Im Bereich der Arbeitslosenversicherung trägt der Bund zum Unterschied von der Pensionsversicherung keine Ausfallhaftung. Daher müssen die Versichertenbeiträge je nach Ausgaben- und Einnahmenentwicklung korrigiert bzw. erhöht werden, wie dies im Jahr 1984 wieder der Fall war.<sup>49</sup>

Eine zu geringe Flexibilität und Anpassungsfähigkeit der sozialstaatlichen Sicherungen läßt gerade in der Zeit eines abgeschwächten Wirtschaftswachs-

<sup>47</sup> Alfred Klose: Gemeindegröße als politisches Problem, Wien 1984, S. 45ff.

<sup>48</sup> Elisabeth Langer, Rudolf Weiler: Die gesellschaftspolitische Bedeutung der breitstreuten Eigentums- und Vermögensbildung, in: Gesellschaft und Politik, Wien 1975, insbes. S. 5ff.

<sup>49</sup> Rainer Münz, Helmut Wintersberger: Der österreichische Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitik und Soziale Sicherheit in den 70er und 80er Jahren, in: Int. Revue für Soziale Sicherheit, Genf 3/1984, S. 335ff.

tums Krisenerscheinungen im Bereich der sozialen Sicherheit befürchten. Dennoch ist es bisher insbesondere dank der Kooperation der Sozialpartner mit der Regierung gelungen, die wichtigsten Anpassungsprobleme zu bewältigen. Im Mittelpunkt der Bemühungen um eine zukunftsweisende Konzeption des Sozialstaates muß — wohl ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland und anderen westeuropäischen Staaten — die „Ordnungspolitik der Alterssicherung“ (Hans-Günter Schlotter) stehen.<sup>50</sup> Im übrigen zeigt sich in Österreich, daß innerhalb des Dienstleistungssektors das Gesundheitswesen mittel- und längerfristig gesehen, am stärksten expandiert.<sup>51</sup>

Von seiten des Österreichischen Gewerkschaftsbundes wird immer wieder die Forderung nach Chancengleichheit durch die weitere Entwicklung der Sozialpolitik und Sozialgesetzgebung herausgestellt.<sup>52</sup> Tatsächlich zeigen sich sehr starke Angleichungen im System der sozialen Sicherheit im Zuge der Entwicklung der österreichischen Sozialgesetzgebung. Die große Bedeutung des Ordnungsgrundsatzes der Solidarität, die sich im österreichischen Sozialpartnersystem verwirklicht findet, beeinflußt zweifellos diesen Prozeß einer auf vermehrte soziale Gerechtigkeit im sozialen Wandel abgestellten Sozialpolitik. Gerhard Merk hat nachdrücklich darauf hingewiesen, daß für jede Form einer organisierten Gesellschaft, einer „Großgesellschaft“, in der es auf die äußere kontrollierbare Ordnung ankommt, die Gerechtigkeit Grundgesetz des gegenseitigen Verhältnisses der Gesellschaftsglieder sein müsse.<sup>53</sup> Ein stärkeres Bewußtsein der Solidarität könnte durch intensive Aufklärung der Bevölkerung zumindest in gewissem Umfang sichergestellt werden. Aufgabe einer zukunftsweisenden Gesellschaftspolitik ist es aber, den Ordnungsgrundsatz der sozialen Gerechtigkeit im gesamten Sozialsystem mehr zur Durchsetzung zu bringen. Eine Bewältigung der Krisensituation des Sozialstaates setzt aber auch voraus, die Möglichkeiten der Eigenvorsorge über den Sozialversicherungsbereich hinaus im gesamten Sozialsystem stärker zu nutzen.<sup>54</sup>

Ein entscheidendes Problem für die Sozialpolitik in der weiteren Zukunft ist die Tatsache, daß im gesamten Dienstleistungssektor überdurchschnittliche Kosten auftreten. Dies gilt sowohl für den Bildungsbereich, für die wichtigsten Freizeiteinrichtungen, für das Verkehrswesen, besonders aber für die Sozialdienste aller Art. In diesem Sinn wird immer wieder von Expertenseite auf

<sup>50</sup> Hans-Günter Schlotter: Zur Ordnungspolitik der Alterssicherung, in: *Überwindung der Sozialstaatskrise*, hrsg. von Herder-Dorneich, Klages, Schlotter, Baden-Baden 1984, S. 199ff.

<sup>51</sup> Alfred Radner: Strukturprobleme der Krankenversicherung, Linz o.J., S. 35ff.

<sup>52</sup> 40 Jahre ÖGB-Erfahrungen-Entwicklungen-Bildungsinformation, Beilage.

<sup>53</sup> Gerhard Merk: Zur Wirtschaftsordnung, in: Bleibendes und Veränderliches in der Katholischen Soziallehre — Anton Burghardt zum Gedächtnis, hrsg. von Alfred Klose und Gerhard Merk, Berlin 1982, S. 28f.

<sup>54</sup> Heinrich Schneider: Soziale Gerechtigkeit im sozialen Wandel—Wege und Irrwege, in: *Gesellschaft und Politik*, Wien 3/1981, S. 35ff.

stärker fühlbare Kostenexplosionen im Sozialbereich, so insbesondere im Gesundheitswesen, hingewiesen. So stellt Alfred Radner in seiner Analyse der Strukturprobleme der österreichischen Krankenversicherung die Tatsache heraus, daß es einfach nicht mehr gelingt, Nachfrage und Angebot aufeinander abzustimmen. In diesem Bereich gibt es keinen funktionierenden Marktmechanismus. Mit einer stärkeren und häufigeren Inanspruchnahme der Leistungen im Bereich des Krankenhauswesens, des Gesundheitswesens und der damit verbundenen Finanzierungsträger klaffen die Einnahmen und Ausgaben immer mehr auseinander. Damit wird die Defizitentwicklung auch im Krankenhaussektor immer mehr ausgeprägt.<sup>55</sup>

Heute sind die Maßnahmen und das Ausmaß der sozialen Sicherheit in allen Staaten zu einem wichtigen Bestimmungsmerkmal der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geworden. Je mehr die gesamten Belastungen letztlich auf den Staat abgewälzt werden, desto mehr besteht die Gefahr einer Verminderung der Wettbewerbsfähigkeit und damit auch einer Beeinträchtigung des Einkommensniveaus der Bevölkerung des betreffenden Staates. Internationale Vergleiche zeigen, daß Österreich zu jenen Ländern gehört, in denen ein überdurchschnittlich hohes Ausmaß an sozialer Sicherheit gegeben ist. Dies ist insbesondere wieder durch eine im Jahre 1981 vorgelegte Studie über arbeits- und sozialrechtliche Regelungen im internationalen Vergleich des Institutes für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung deutlich geworden.<sup>56</sup> In diesem Sinn ist es mehr denn je notwendig, in der österreichischen Sozialpolitik der Eigenvorsorge breiteren Raum zu geben und insbesondere eine totale Staatsabhängigkeit des Sozialversicherungssektors in einer weiteren Zukunft zu vermeiden. Damit könnte ein wesentlicher Beitrag zur Überwindung der Krisensituation des Sozialstaates geleistet werden.

## 5.2. Strategien zur Sicherung des Sozialstaates

Gerhard Merk stellt als zentrale Aufgabe der Politik die Selbstbehauptung und Selbsterhaltung des öffentlichen Gemeinwesens heraus.<sup>57</sup> So ist es auch Aufgabe der Sozialpolitik, Systemkrisen möglichst zu vermeiden und dysfunktionale Konflikte mit weitreichenden Störwirkungen zu verhindern. In wirtschaftlicher Hinsicht bedeutet Systemsicherung beim Wohlfahrtsstaat vor allem ein ausreichendes wirtschaftliches Wachstum: Dieses soll die Erhaltung der Vollbeschäftigung und die Finanzierung des sozialen Leistungssystems garan-

<sup>55</sup> Alfred Radner: a.a.O. S. 35ff.

<sup>56</sup> Franz Dungl, Joachim Lamel: Arbeits- und sozialrechtliche Regelungen im internationalen Vergleich, hrsg. vom Institut für angewandte Sozial- und Wirtschaftsforschung, Wien 1981, insbes. Tabellenteile ab S. 8ff.

<sup>57</sup> Gerhard Merk: Das Verhältnis von Wirtschaft zur Politik, in: Marktwirtschaft und Gesellschaftsordnung, Festschr. für Wolfgang Schmitz, hrsg. von Alfred Klose und Gerhard Merk, Berlin 1983, S. 21.

tieren. Eine längere Phase eines „Nullwachstums“ oder sogar eines rückläufigen realen Bruttonsozialproduktes würde auf längere Sicht zu einer Verminderung der sozialen Leistungen, auf jeden Fall aber auch zu einer größeren Arbeitslosigkeit führen. Es sind in Österreich aber immer wieder Befürchtungen vorhanden, daß auch eine sehr geringe Wachstumsrate des Bruttonsozialprodukts nicht ausreicht, in der Zukunft das soziale Leistungssystem entsprechend zu finanzieren. Als positive Voraussetzung zur Sicherung des Sozialstaates in Österreich kann das erfolgreiche Schlichtungssystem der Sozialpartnerschaft angesehen werden, das ein im internationalen Vergleich überdurchschnittliches hohes Ausmaß an sozialem Frieden sicherstellt. Die Sozialpartnerschaft ist schlechthin zu einem integrierenden Bestandteil des politischen Systems geworden. Die Erfahrungen aus den Phasen wirtschaftlicher Abschwächung in den Jahren 1967 und 1974/75 haben gezeigt, daß diese Sozialpartnerschaft ihre Ausgleichsfunktion gerade in diesen Zeiten besser erfüllt. Auch die OECD hat wiederholt in ihren Österreichberichten diese wichtige Funktion der Sozialpartnerschaft sehr stark herausgestellt. Dabei wird vor allem auf die Zusammenhänge einer maßvollen Lohnpolitik und die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Export und Fremdenverkehr hingewiesen.

Neben der Einkommenspolitik hat für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Wachstums und einer relativen Geldwertstabilität die Budget- und Währungspolitik maßgebende Bedeutung erlangt. Für die späten 80er und die 90er Jahre zeichnen sich für eine wachstumsfördernde Funktion der Budgetpolitik deutlichere Grenzen ab als dies früher der Fall war, dies vor allem im Hinblick auf die gegebenen Rückzahlverpflichtungen bei der Staatsschuld. Die anhaltende Belastungswelle vor allem durch Korrekturen in der Steuer- und Tarifpolitik hat zu einer Verschlechterung der Ertragssituation der meisten Unternehmen geführt. Vor allem ist die Eigenkapitalbasis bei vielen Unternehmen zu gering, um längere Phasen rückläufiger Ertragsentwicklungen durchzustehen zu können. Diese Entwicklung führt dazu, daß sich auch für zusätzliche Belastungen deutliche Grenzen ergeben. Angesichts der gegebenen Finanzierungs- und Wachstumsprobleme zeigt sich immer deutlicher die Notwendigkeit, das sozialpolitische Instrumentarium nicht mehr auszuweiten, sondern eher in gewissem Umfang zu korrigieren. Dabei geht es vor allem darum, die Bedeutung der zumutbaren Eigenleistung und der Eigenvorsorge stärker herauszustellen. So könnte im Bereich der Gesundheitsversorgung eine angemessene, sozial vertretbare Eigenleistung des einzelnen angestrebt werden. Trotz einer umfassenden Risikengemeinschaft darf der einzelne nicht aus seiner individuellen Verantwortung entlassen werden. Im übrigen erscheint eine Hinwendung zur qualitativen Sozialpolitik umso mehr notwendig, als sie die Leistungsfähigkeit und die Bereitschaft zur Selbsthilfe fördert. Dazu gehört eine verbesserte Vorsorge für die Umwelt ebenso wie eine stärkere Betonung der Gesundheitsvorsorge, ein Ausbau der Erwachsenenbildung über die Berufsausbildung hinaus, ein Ausbau der Nahversorgung sowie ganz allgemein ein vielseitigeres Freizeitangebot nicht zuletzt durch gemeinsame Anstrengungen

der Gemeinden und der Wirtschaft. Von seiten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen Österreichs wird auf die Notwendigkeit einer engeren Kooperation der Bundesregierung mit den Sozialpartnern in den einzelnen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik hingewiesen.

Die große Bedeutung der Sozialpartnerschaft für den sozialen Frieden und damit für die Sicherstellung des wirtschaftlichen Wachstums und der sozialstaatlichen Einrichtungen gibt der Fortsetzung dieser Kooperation der Sozialpartner große Bedeutung. Die Sicherung dieses sozialpartnerschaftlichen Systems wiederum setzt eine gewisse gleichgewichtige Position der Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen gegenüber der Regierung voraus. Strategien zur Sicherung des Sozialstaates setzen eine bestmögliche Koordination im Bereich der gesamten Einkommenspolitik voraus, so insbesondere auch bei der zweiten Einkommensverteilung.

Es mag sein, daß die Sozialpartnerschaft in Österreich in mancher Hinsicht strukturkonservierend wirkt. Dennoch zeigt sich, daß gewisse innovatorische Fähigkeiten auch im österreichischen Sozialsystem gegeben sind. So halten es auch die beiden Experten in Fragen der sozialen Sicherheit Rainer Münz und Helmut Wintersberger für wahrscheinlich, daß eine grundlegende Umstrukturierung der wohlfahrtstaatlichen Einrichtungen und Leistungen erforderlich sein wird. Auf jeden Fall könnte man nicht ohne weiteres eine reibungslose Weiterentwicklung des österreichischen sozialstaatlichen Modells voraussetzen.<sup>58</sup> Rudolf Bretschneider weist darauf hin, daß die Leistungsmotivation eine Größe sei, die nicht nur psychologische, sondern auch soziologische, historische und kulturelle Variationsbreite besitze. Die Sicherheiten des Sozialstaates könnten die Leistungsmotivation wesentlich verändern.<sup>59</sup> Wenn eine Sicherung der sozialstaatlichen Einrichtungen in Österreich mehr Leistungsmotivation, mehr Eigeninitiative und Engagement der betroffenen Bevölkerungsschichten voraussetzt, geht es bei der Lösung der zukunftsweisenden Aufgaben der sozialen Sicherheit gewiß auch um Erziehungsprobleme, die nicht erst bei den Erwachsenen einsetzen dürfen. So ist es letztlich eine Herausforderung an das gesamte politische System, die sich im Zusammenhang mit den Krisenscheinungen des Sozialstaates bei rückläufigem Wirtschaftswachstum ergibt. Diese Herausforderung läßt sich bewältigen, wenn Kooperation und Konsens über die Sozialpartner hinaus von den tragenden Kräften eben dieses politischen Systems sichergestellt werden.

---

<sup>58</sup> Rainer Münz, Helmut Wintersberger: a. a. O.

<sup>59</sup> Rudolf Bretschneider: Sozialstaat und Leistungsmotivation, in: Wirtschaftspol. Blätter, Wien 5/1981, S. 30ff.

## Anhang

*Tabelle 12*

**Wachstum des realen Bruttonationalproduktes**

Jahr	Veränderung zum Vorjahr in %	Jahr	Veränderung zum Vorjahr in %
1950	+ 12,4	1968	+ 4,5
1951	+ 6,9	1969	+ 6,3
1952	+ 0,3	1970	+ 7,1
1953	+ 3,9	1971	+ 5,1
1954	+ 8,6	1972	+ 6,2
1955	+ 11,5	1973	+ 4,9
1956	+ 6,2	1974	+ 3,9
1957	+ 5,8	1975	- 0,4
1958	+ 3,7	1976	+ 4,6
1959	+ 3,1	1977	+ 4,4
1960	+ 8,6	1978	+ 0,5
1961	+ 5,3	1979	+ 4,7
1962	+ 2,4	1980	+ 3,0
1963	+ 4,1	1981	- 0,1
1964	+ 6,0	1982	+ 1,2
1965	+ 2,9	1983	+ 2,1
1966	+ 5,6	1984	+ 2,0
1967	+ 3,0	1985	+ 2,9

**Quellen:** Österreichs Volkseinkommen 1913 bis 1963, WIFO, Wien 1965;  
Österreichs Volkseinkommen 1983, WIFO, Wien 1985