

Schriften des Vereins für Socialpolitik

---

Band 133/I

# **Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates I**

Von

**Heinz-Dieter Hardes,  
Ulrich Pagenstecher, Helmut Winterstein**

**Herausgegeben von  
Helmut Winterstein**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Schriften des Vereins für Socialpolitik  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 133/I**

**SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK**  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften  
Neue Folge Band 133/I

---

**Selbstverwaltung  
als ordnungspolitisches Problem  
des Sozialstaates I**



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

# **Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates I**

**Von**

**Heinz-Dieter Hardes  
Ulrich Pagenstecher, Helmut Winterstein**

**Herausgegeben von Helmut Winterstein**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Selbstverwaltung als ordnungspolitisches**

**Problem des Sozialstaates** / hrsg. von Helmut Winterstein. — Berlin : Duncker und Humblot

(Schriften des Vereins für Socialpolitik,  
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-  
wissenschaften ; N. F., Bd. 133)

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

1. Von Heinz-Dieter Hardes ... — 1983.  
ISBN 3-428-05414-8

NE: Hardes, Heinz-Dieter [Mitverf.]

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1983 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1983 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05414 8

## **Vorwort**

Seit Erstattung des Selbstverwaltungsberichtes durch die Deutsche Bundesregierung haben Fragen der Selbstverwaltung zunehmend an Aktualität gewonnen. Modifizierung der Selbstverwaltung durch eine Verlagerung der Entscheidungsfindung an die sozialpolitische Spitze, wie sie sich z. B. als Art einer Globalsteuerung in der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen abzeichnete oder politische Eingriffe in den Einnahmenbereich oder die Leistungsseite verschiedener Zweige der sozialen Sicherung zur finanziellen Absicherung anderer Zweige (als Verschiebebahnhof apostrophiert) mit ihren Auswirkungen auf die Selbstverwaltung der Träger der Sozialen Sicherung werden in zunehmendem Maße registriert und kommentiert.

Auch der Sozialpolitische Ausschuß der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften will sich in diese Diskussion einschalten. In zwei aufeinanderfolgenden Sitzungen sollen Fragen der Selbstverwaltung diskutiert und beraten werden. Die Referate der Tagung (30. 9./ 1. 10. 1982 in Saarbrücken) werden mit dem hier vorgelegten ersten Band veröffentlicht. (Ein Referat, das zur Sitzung vorgelegt wurde, konnte nicht beraten werden, weil der Referent wegen Erkrankung nicht der Tagung beiwohnen konnte.) Der zweite Band, der sowohl grundsätzliche Fragen, als auch speziellen Problemen in den einzelnen Zweigen der Sozialen Sicherung gewidmet werden soll, erscheint in Jahresfrist.

*Der Herausgeber*



## **Inhaltsverzeichnis**

Der Bayernvertrag. Ein Element der Selbstverwaltung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung

Von *Helmut Winterstein*, Erlangen-Nürnberg ..... 9

Ausgaben für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik. Entwicklung, aktuelle Probleme und Zusammenhänge mit Organisations- und Finanzierungsproblemen der Bundesanstalt für Arbeit

Von *Heinz-Dieter Hardes*, Trier ..... 45

Wer humanisiert die Arbeit? Arbeitsgestaltung im Spannungsfeld zwischen Marktkräften und kollektiven Interventionen

Von *Ulrich Pagenstecher*, Nürnberg ..... 89



# **Der Bayernvertrag**

## **Ein Element der Selbstverwaltung im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung**

*Von Helmut Winterstein, Erlangen-Nürnberg*

### **A. Ausgangssituation**

#### **1. Einleitung**

Der „Bayernvertrag“, sein Abschluß, seine Ausrichtung und seine Praktizierung sind nicht zu verstehen, ohne daß vorab die Bedingungen dargestellt und analysiert werden, die ihn notwendig und möglich machten und ohne einen Blick auf andere Aktivitäten zu werfen, die ihn gleichsam parallel laufend begleiten. Der „Bayernvertrag“ hatte von Anfang an nicht nur Befürworter. Deshalb dürfen bei diesen einleitenden Überlegungen auch die Widerstände nicht vergessen werden, gegen die er durchzusetzen war und die Resonanz, die er hervorrief. Aus diesem Grund soll zunächst versucht werden, das Umfeld zu skizzieren, in welches das Vertragswerk eingebettet ist, um erst dann den Bayernvertrag angemessen und verständlich darstellen und würdigen zu können.

Zusammenfassend läßt sich dieses Umfeld mit wenigen Strichen wie folgt zeichnen:

Ausgangspunkt sind die Kostenentwicklung im Bereich der Krankenversicherung und die Antworten, die die Politik zur Steuerung dieser Kostenentwicklung gefunden hat. Bei dieser Steuerung soll hier wieder nur vergröbernd die Grundausrichtung mit Stichworten genannt werden. Sie lauten: Vereinheitlichung im Sinne einer weitgehenden Zusammenfassung der Finanzmassen wichtiger Zweige der sozialen Sicherung in einem Topf und damit Zurückdrängung der Gestaltungsmöglichkeiten der Selbstverwaltung. Verstärkt wird dieser Trend durch die Einbindung der Selbstverwaltung in die neu geschaffene Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Als Antwort auf die nur mäßigen Erfolge dieser Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen verstärkt man die zentralistischen Bestrebungen durch weitere Rechtsvereinheitlichungen. Gegen diese Entwicklung wendet sich der Gesamtvertrag, der zwischen der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns und dem Landes-

verband der Ortskrankenkassen in Bayern (gleichlautend auch mit den übrigen Landesverbänden der RVO Krankenkassen Bayerns sowie der Landwirtschaftlichen Krankenkasse Oberbayern — handelnd für die Landwirtschaftlichen Krankenkassen in Bayern —) abgeschlossen wurde. In der Literatur wird dieser Vertrag meist kurz „Bayernvertrag“ genannt.

## 2. Die Ausgabenentwicklung

Die Entwicklung der Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ist als ein Teil der Gesamtentwicklung der Ausgaben für Gesundheit zu sehen. Eine umfassende zahlenmäßige Entwicklung für die Zeitspanne von 1970 - 1980 findet sich in der amtlichen Statistik.<sup>1</sup> Danach stiegen die Ausgaben für Gesundheit von 1970 mit 70,337 Mrd. auf 200,520 Mrd. DM im Jahre 1980. Bedeutendster Ausgabenträger (1980 mit 43,7 %) ist die GKV. Ihr Anteil an den Gesamtaufwendungen stieg von 1970 (34,7 %) bis 1976 (44,8 %) kontinuierlich, um dann in den 3 Folgejahren wieder leicht zu fallen (1977 43,3 %) und im letzten Berichtsjahr wiederum zu steigen (1980 43,7 %).

Die Gesamtausgaben der GKV entwickelten sich in den Jahren 1970 - 1980 wie folgt:

	1970	24,4 Mrd. DM
1971	30,3	Mrd. DM
1972	35,5	Mrd. DM
1973	42,3	Mrd. DM
1974	51,0	Mrd. DM
1975	60,0	Mrd. DM
1976	65,5	Mrd. DM
1977	68,7	Mrd. DM
1978	73,6	Mrd. DM
1979	79,5	Mrd. DM
1980	87,6	Mrd. DM

Die drei größten Einzelposten sind:

	1970	1980
Ambulante Behandlung	7,2 Mrd. DM	21,2 Mrd. DM
Stationäre Behandlung (ohne stationäre Kurbehandlung)	6,2 Mrd. DM	26,9 Mrd. DM
Arznei, Heil- und Hilfsmittel, Zahnersatz	5,7 Mrd. DM	24,9 Mrd. DM

<sup>1</sup> Gesundheitswesen, Fachserie 12, Reihe S. 2, Ausgaben für Gesundheit, 1970 - 1980, Hrsg. Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Oktober 1982.

Bemerkenswert ist der Anstieg der Ausgaben für stationäre Behandlung und für Zahnersatz von 0,8 Mrd. 1970 auf 7,3 Mrd. 1980 (als Anteil der dritten Ausgabenart).

Die Ausgaben der GKV stiegen in den 70er Jahren stärker als die für die Beitragsbemessung maßgebenden Löhne und Gehälter der Versicherten. So sind z. B. in den Jahren 1971 - 1975 die Ausgaben der GKV je Mitglied jährlich durchschnittlich um 16,5 v. H., die beitragspflichtigen Löhne und Gehälter jedoch nur um 9,6 v. H. gestiegen.<sup>2</sup>

Um diese Ausgaben finanzieren zu können, mußten die Beitragssätze in der GKV entsprechend angehoben werden. So führte der Ausgabenanstieg seit 1970 - 1982 zu einer Beitragsanhebung von 1970: 8,2 v. H. auf 1982: 12,0 v. H.<sup>3</sup> Diese Sätze stellen Durchschnittswerte dar, die eine erhebliche Spannweite der Beitragssätze verbergen. So betrug 1981 die Spannweite der Beitragssätze:

bei den Ortskrankenkassen	9,8 - 15,0 % des Grundlohns
bei den Betriebskrankenkassen	7,0 - 14,2 % des Grundlohns
bei den Innungskrankenkassen	9,5 - 13,6 % des Grundlohns
bei den Angestellten-Ersatzkassen	10,0 - 12,1 % des Grundlohns <sup>4</sup>

Auf die Ursachen des Ausgabenanstiegs ist hier ebenso wenig einzugehen, wie auf die Wirkung der zunehmenden Belastung der Beitragss Zahler oder allgemeiner der Träger der Kosten der GKV (es wäre ja auch noch die Lohnfortzahlung im Krankenfall zu berücksichtigen). Beide Fragenkomplexe gehören nicht zum Thema dieses Aufsatzes.

### 3. Maßnahmen zur Bekämpfung des Ausgabenanstiegs

Um diese „Kostenflut zu stoppen“, die nach Ansicht der Bundesregierung ein bedenkliches Ausmaß angenommen hatte und für die nach der gleichen Quelle vor allem die Ausgaben für ärztliche und zahnärztliche Behandlung, für Arzneimittel und für Krankenhausbehandlung verantwortlich waren<sup>5</sup>, erließ die Bundesregierung 1977 eine Reihe von weitreichenden gesetzlichen Regelungen.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Übersicht über die soziale Sicherung, Bonn 1977, S. 207.

<sup>3</sup> Statistisches Taschenbuch 1982, Arbeits- und Sozialstatistik Tab. 7.7; bei den genannten Sätzen handelt es sich um den durchschnittlichen Beitragssatz für Mitglieder mit Entgeltfortzahlungsanspruch von mindestens 6 Wochen.

<sup>4</sup> Vgl. dazu *Buttler, G., v. Seszczynski, D. und Seffen, A.*, Zur Differenzierung der Beitragssätze und Problematik von Finanzausgleichen in der gesetzlichen Krankenversicherung, Köln 1982, S. 43.

<sup>5</sup> Zitiert nach der Veröffentlichung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung: Eine stabile Rentenversicherung und eine gesunde Krankenversicherung, herausgegeben vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Juli 1977.

Diese gesetzlichen Änderungen, die zusammen gesehen werden müssen mit dem Erlaß des Gesetzes zur 20. Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>6</sup>, brachten einschneidende Änderungen auch im Krankenversicherungsrecht. Hier sind die wichtigsten in Erinnerung zu rufen:

*a) Die Änderung im Bereich der Krankenversicherung der Rentner*

- Rentner, die bereits Rente beziehen oder bis zum 30. 6. 1978 Rente beantragen, bleiben wie bisher in der gesetzlichen Krankenversicherung ohne eigene Beitragsleistung versichert.
- Rentner, die ihre Rente nach dem 30. 6. 1978 beantragen, sind nur noch dann ohne eigene Beitragsleistung versichert, wenn sie vom Beginn ihres Erwerbslebens (jedoch frühestens seit dem 1. 1. 1950) bis zur Stellung des Rentenantrages mindestens die Hälfte der Zeit in der gesetzlichen Rentenversicherung versichert waren. Bei Ehegatten, die nicht, oder nur geringfügig erwerbstätig waren, wird auch die Zeit der Ehe mit einem versicherten Ehegatten berücksichtigt.
- Freiwillig in der gesetzlichen Rentenversicherung versicherte Rentner und jene, die privat versichert sind, erhalten einen Beitragszuschuß in Höhe von 11 % des Zahlbetrags der Rente. Wer bereits am 30. Juni 1977 einen Beitragszuschuß erhielt, bekommt mindestens 100,— DM monatlich und vom 1. Juli 1978 an nicht mehr als die tatsächlichen Beitragsaufwendungen.
- Neurentner, die die Voraussetzungen für eine beitragsfreie Krankenversicherung nicht erfüllen, können sich freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung versichern, wenn ihr Einkommen im Zeitpunkt des Beitritts 2 775,— DM (1978) nicht übersteigt. Sie zahlen dann den vollen Beitrag entsprechend ihrem Einkommen, erhalten aber den Beitragszuschuß aus der Rentenversicherung, aber nicht mehr als die tatsächlichen Aufwendungen.
- Ausgeschlossen von der freiwilligen Versicherung sind alle Rentner, die nach dem 30. 6. 1977 Mitglieder der gesetzlichen Krankenversicherung werden konnten, aber nicht beigetreten sind oder aus der freiwilligen Versicherung ausgetreten sind.
- Die Zahlungen der Rentenversicherung für die Krankenversicherung der Rentner werden vom 1. 7. 1977 an auf 11 % der Rentenausgaben

<sup>6</sup> Gesetz zur Dämpfung der Ausgabenentwicklung und zur Strukturverbesserung der gesetzlichen Krankenversicherung, BGBI. I, S. 1069, vom 30. 6. 1977.

<sup>7</sup> BGBI. I, Nr. 39, ebenfalls vom 30. 6. 1977.

zurückgeführt. In einem 3jährigen Abstand soll geprüft werden, ob es notwendig ist, den Beitragssatz von 11 % der Entwicklung des durchschnittlichen Beitragssatzes der gesetzlichen Rentenversicherung anzupassen. Die gesetzliche Rentenversicherung erfährt durch die Herabsetzung des Zuschusses der Rentenversicherung an die Krankenkassen zur Finanzierung der Rentnerkrankenversicherung von ca. 17 % im Jahr 1976 auf zukünftig ca. 11 % der Rentenausgabe je Jahr eine finanzielle Entlastung. Diese Entlastung geht voll auf Kosten der Krankenversicherungen. Für 1977 führte diese Regelung zu einem Einnahmeausfall bei der GKV von ca. 1 Mrd. DM, 1978 von 2 Mrd. DM.<sup>8</sup> Der Solidarbeitrag, den die aktiven Versicherten — zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung — für die Finanzierung der Rentner-Krankenversicherung aufbringen müssen, macht seit 1970 rund 50 % der Beitragserhöhungen in der GKV aus.<sup>9</sup>

#### *b) Schaffung der Möglichkeit eines Finanzausgleichs*

Die Satzungen der Landesverbände können einen Finanzausgleich unter den Mitgliedskassen eines Landes für den Fall vorsehen, daß der Bedarfssatz einer Kasse den durchschnittlichen Bedarfssatz aller beteiligten Mitgliedskassen um mehr als 5 v. H. überschreitet. Besondere Anrechnungsmodalitäten sollen sparsam wirtschaftende Krankenkassen davor schützen, vermeidbare Aufwendungen anderer Kassen mitfinanzieren zu müssen.

#### *c) Ärztliche Honorare*

Regelungen über die ärztliche Vergütungs- und Leistungserbringung sollen die Entwicklung der ärztlichen Honorare stärker in die allgemeine Einkommensentwicklung einbinden und in der Vergangenheit aufgetretene überproportionale Honorarsteigerungen zu vermeiden helfen.

#### *d) Regelung zur Arzneimittelversorgung*

Um den Ausgabenanstieg, soweit er durch die Arzneimittelversorgung bedingt ist, zu steuern, wird zwischen den kassenärztlichen Vereinigungen und den Landesverbänden der Krankenkassen ein Höchstbetrag vereinbart, der sich auf die Gesamtausgaben der beteiligten Krankenkassen für Arzneimittel bezieht. Bemessungskriterien sind die

<sup>8</sup> Vgl. dazu *Herder-Dorneich*, Philipp, Sozialökonomische Entwicklungen im Gesundheitswesen, ihre Auswirkungen auf den ambulanten Sektor und ihre ordnungspolitische Steuerung, in: *Bogs, H., Herder-Dorneich, Ph., Scheuch, E. K., Wittkämper, G. W.*, Gesundheitspolitik zwischen Staat und Selbstverwaltung, Köln 1982, S. 143.

<sup>9</sup> *Sitzmann*, Hans, Sorgenkind Nr. 1 — Das Krankenhaus, Bayerisches Ärzteblatt, Dezember 1982 und *Buttler*, G., u. a., a.a.O., S. 86.

Entwicklung der Arzneimittelpreise, die Zahl der Behandlungsfälle und die durchschnittliche Grundlohnsumme der beteiligten Krankenkassen. Bei Überschreitung des Höchstbetrages sind Regelmechanismen in Gang zu setzen. Die Summe der in den Höchstbeträgen bestimmten Arzneimittelausgaben wird in bestimmten Zeitabständen verändert. Aufgrund von Empfehlungen der Spitzenorganisationen der Kassenärzte und Krankenkassen soll eine von der Bundesregierung zu berufende Transparenzkommission „Arzneimittel“, eine zum Preisvergleich geeignete Arzneimittelliste aufstellen.

Arzneimittel, die ihrer allgemeinen Anwendung nach bei geringfügigen Gesundheitsstörungen verordnet werden, dürfen nicht mehr oder nur unter bestimmten Voraussetzungen zu Lasten der Krankenkassen vom Arzt verordnet werden. Außerdem hat nunmehr der Versicherte bei Abnahme von verordneten Arznei-, Verbands- und Heilmittel für sich und seine mitversicherten Familienangehörigen (ohne mitversicherte Kinder) 1,— DM je Mittel zu zahlen. Befreiungen von dieser Zahlung sind vorgesehen.

#### *e) Einschnitte in das Leistungsrecht*

Außerdem werden Einschnitte beim Leistungsrecht vorgesehen; so bei den Zuschüssen für die Kosten von Zahnersatz und Zahnkronen, hilfe wegen Krankenhausaufenthalt, stationäre Entbindung oder Kuren. Bei der Gewährung von Kuren wird stärker auf die medizinische Notwendigkeit abgestellt. In zumutbarem Umfang können die Versicherten auch zukünftig mit geringfügigen Fahrtkosten belastet werden.

Die Folgen dieser und auch weiterer zur Konsolidierung oder Entlastung einzelner Zweige der Sozialversicherung ergriffenen Maßnahmen wirkten sich in recht unterschiedlicher und nicht immer positiver Weise für die anderen Zweige aus. So brachte das Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz vom 30. 6. 1977 zum Zwecke der Konsolidierung der Finanzen der Rentenversicherung erhebliche Einschnitte bei der Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner. Die Folge davon war, daß bei der GKV ein erheblicher Fehlbetrag entstand, weil sie ab 1. Juli 1977 die Krankenkassenaufwendungen, die bisher durch die Mehrzahlungen der Rentenversicherung abgedeckt wurden, selbst tragen mußte. Diese Mehrbelastung entsprach nach Schätzungen von Sachverständigen etwa 1,1 Beitragsprozent. Bei fast allen gesetzlichen Krankenkassen hatte diese Neuregelung Beitragserhöhungen zur Folge. Um die Beiträge wegen der Entlastung der Rentenversicherung zu Lasten der GKV dort nicht zu sehr ansteigen zu lassen, griff man auf die Rücklagen der GKV zurück. Durch das „Gesetz über die Verwaltung der Mittel der Träger der Krankenversicherung“ (KVMG) vom

15. 12. 1979<sup>10</sup> wurde den Krankenkassen die Rücklageverwaltung übertragen. Das sah zunächst wie eine Stärkung der Selbstverwaltung der GKV aus, hatte aber den eigentlichen Zweck, mit Hilfe der Abschmelzung der Rücklagen die Beiträge zu stabilisieren; denn anders als früher dient die Rücklage jetzt nicht mehr nur der Deckung eines außergewöhnlichen Bedarfs, sondern sie kann bereits dann beansprucht werden, wenn für den Ausgleich des laufenden Haushalts die Betriebsmittel nicht ausreichen und insbesondere durch die Verwendung der Rücklagen eine Beitragssatzerhöhung vermieden werden kann. Dabei ist der Grund der Illiquidität unerheblich. Insoweit dient die Rücklage als Reserve gleichermaßen der ständigen Liquidität der Krankenkasse und der Beitragsstabilität während eines Haushaltsjahrs. Dies führte dazu, daß zwar Beitragserhöhungen nicht mehr in dem bisherigen Umfang eintraten, jedoch an vielen Stellen die Rücklagen angegriffen und zum großen Teil abgebaut worden sind. Reserven kann man selbstverständlich nur einmal verzehren. Wenn sie vollständig abgebaut sind, können Beitragssatzerhöhungen nicht mehr umgangen werden. Die Entwicklung der Rücklagen der Ortskrankenkassen in der Bundesrepublik Deutschland zeigt das sehr deutlich.

**Entwicklung der Rücklagen der Ortskrankenkassen  
in der Bundesrepublik Deutschland:**

Rücklage	je Mitglied	absolut
1978	119,31 DM	393,4 Mill. DM
1979	112,42 DM	374,4 Mill. DM
1980	30,54 DM	102,8 Mill. DM

*Quelle: Statistik der Ortskrankenkassen in der Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Bundesverband der Ortskrankenkassen.*

Die Rücklagen haben also in der kurzen Spanne von 1978 bis 1980 um 74 % abgenommen.

Zu einem kaum mehr zu durchschauenden Gestüpp von Be- und Entlastungen in den einzelnen Zweigen der sozialen Sicherung wird das System, wenn wir nur eine Reihe von in der letzten Zeit erlassenen weiteren Gesetzen in die Überlegung einbeziehen.

So ist in dem Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung<sup>11</sup> die Versicherungsfreiheit von geringfügig Beschäftigten wesentlich eingeschränkt worden, es sei denn, eine Modifizierung dieses Gesetzes be-

<sup>10</sup> BGBI. I, S. 2241, Nr. 75.

<sup>11</sup> BGBI. I, Jg. 1981, Nr. 58.

seitigt dessen Negativwirkung. Künftig würden so nur noch geringfügige Beschäftigungen in privaten Haushalten versicherungsfrei sein. Das mag für die anderen Bereiche der sozialen Sicherung sinnvoll sein — das soll dahingestellt bleiben — für die GKV ergeben sich aus diesen Neuregelungen aber erhebliche Konsequenzen. Die Einbeziehung aller Beschäftigten in die Versicherungspflicht kann zu einer mißbräuchlichen Inanspruchnahme des umfassenden Krankenversicherungsschutzes führen. So können möglicherweise Personen, die ansonsten außerhalb der Sozialversicherungspflicht stehen (Beamte, Selbstständige) aufgrund einer geringfügigen Beschäftigung in den Schutz der Sozialversicherung einbezogen werden. Für wenige Mark, wobei der Arbeitgeber noch die Hälfte zu übernehmen hat, kann mit Hilfe einer solchen geringfügigen Zusatzbeschäftigung eine Krankenversicherung erworben werden. Weiter können sämtliche beschäftigte Rentner dann nicht mehr in der Krankenversicherung der Rentner, sondern als Beschäftigte mit Minimalbeiträgen versichert sein. Außerdem könnte die Neuregelung dazu führen, daß die Sozialhilfeverwaltungen die Sozialhilfeempfänger veranlassen, durch Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung einen Krankenversicherungsschutz zu erhalten. Die gesetzlichen Krankenversicherungen erwarten, daß den geringfügigen Mehrereinnahmen als Folge der gesetzlichen Regelung eine erhebliche Leistungsaufwandssteigerung gegenüber steht, und daß daraus deswegen eine weitere zusätzliche Belastung entstehen kann.

Vom 1. Januar 1981 an ist für die Berechnung der Krankenversicherungsbeiträge für Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld nicht mehr der erhöhte, sondern der allgemeine Beitragssatz maßgebend, wobei die Krankenkassen allerdings zur Anpassung an das neue Recht für die Jahre 1981 - 1987 einen degressiven Beitragssatz erhalten (§ 157, Abs. 5 AFG). Diese Vorschrift ist mit Rücksicht auf die finanzielle Lage der Bundesanstalt für Arbeit gestrichen worden<sup>12</sup>. Nach der Aufstellung über die finanziellen Auswirkungen (vgl. Bundestagsdrucksache 9/799) ergibt sich für 1982 eine Mindereinnahme für die gesetzlichen Krankenkassen von 300 Mill. DM. So führt hier wiederum die Entlastung eines Zweigs des sozialen Sicherungssystems, nämlich die Arbeitslosenversicherung, zur Benachteiligung der GKV. Solche Regelungen, die entscheidend die Arbeit der Träger der sozialen Sicherung bestimmen, sind durch die Selbstverwaltung in keiner Weise zu beeinflussen.

Problematisch erscheint auch, daß die seit langem in Aussicht gestellte Übernahme der Kosten der mit den Krankenhäusern verbundenen Ausbildungsstätten durch die öffentlichen Hände nicht verwirk-

<sup>12</sup> s. Gesetz zur Konsolidierung der Arbeitsförderung vom 22. 12. 1981, BGBl. I, Nr. 58.

licht wurde. Vielmehr sieht das Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz vom 22. 12. 1981<sup>13</sup> vor, daß die Kosten der Ausbildungsstätten und der Ausbildungsvergütung im Pflegesatz zu vergüten sind, soweit die Kosten nicht nach anderen Vorschriften aufzubringen sind. Für die Kosten des theoretischen Teils der Ausbildung gilt das nun bis 31. 12. 1988. Schon der Arbeits- und Sozialausschuß des Deutschen Bundestages (8. Legislaturperiode) hat festgestellt, daß es „sowohl rechtlich problematisch als auch einzigartig (ist) — und zwar in gleicher Weise gegenüber den Patienten, bzw. den Sozialleistungsträgern und den Trägern der Krankenhäuser —, Kosten auf Dauer über den Pflegesatz zu finanzieren, die bei anderen Ausbildungsgängen von der öffentlichen Hand getragen werden“. Dem ist nichts hinzuzufügen. Es entsteht die Gefahr, daß die Hauptlast, nämlich die Ausbildungsvergütungen für die zum Krankenpflegeberuf Auszubildenden, die die Krankenkassen auf Dauer tragen sollen, weiter wächst, weil hier die Möglichkeit zu einer zahlenmäßigen Ausweitung von über den Pflegesätzen finanzierenden Kräften geschaffen wurde.

#### 4. Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen

Für unser Thema besonders relevant ist die Schaffung der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen<sup>14</sup>. In der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen sind alle an der gesundheitlichen Versorgung der Bevölkerung Beteiligten vertreten. Dazu beruft der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung Vertreter der Träger der GKV, des Verbandes der privaten Krankenversicherung, der Ärzte, der Zahnärzte, der Krankenhauspfleger, der Apotheker, der pharmazeutischen Industrie, der Gewerkschaften, der Arbeitsverbände, der Länder und der kommunalen Spitzenverbände. Außerdem sind der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit sowie der Bundesminister für Wirtschaft zu beteiligen. Die Konzertierte Aktion entwickelt mit dem Ziel einer den Stand der medizinischen Wissenschaft berücksichtigenden bedarfsgerechten Versorgung und einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen gemeinsam:

- medizinische und wirtschaftliche Orientierungsdaten und
- Vorschläge zur Rationalisierung, Erhöhung der Effektivität und Effizienz im Gesundheitswesen und stimmen diese miteinander ab.

Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen hat hierzu einmal jährlich bis zum 31. März eines Jahres Empfehlungen, insbesondere über

<sup>13</sup> Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenpflegesätze (Krankenhaus-Kostendämpfungsgesetz) BGBl. Jg. 1981, Teil I, Nr. 59.

<sup>14</sup> s. Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgesetz vom 30. 6. 1977, (§ 405 a RVO), a.a.O.

die angemessene Veränderung der Gesamtvergütungen und der Arzneimittelhöchstbeträge abzugeben.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung stellt die für die Beratung erforderlichen Daten unter Berücksichtigung des Jahreswirtschaftsberichtes der Bundesregierung zur Verfügung und erläutert diese.

Es ist hier nicht die Frage aufzuwerfen, inwieweit eine Konzertierte Aktion allgemein, oder eine Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen speziell in den Ordnungsrahmen unseres marktwirtschaftlichen Systems paßt. Die Konzertierte Aktion ist zunächst als Instrument zur Information gedacht, und diese dort gegebenen bzw. gewonnenen Informationen sollen für die Beteiligten zu einer verbesserten Entscheidungsfindung führen. Probleme hinsichtlich einer systemkonformen Einordnung entstehen dann, und darauf haben Kritiker schon bei der Analyse der Konzertierten Aktion nach § 3 Stab. Ges. hingewiesen, wenn über die Information hinaus versucht wird, anstelle der Entscheidung der einzelnen Wirtschaftssubjekte durch „Anordnung“ oder „Druck“ ein bestimmtes Handeln zu erzwingen, so daß diese „Anordnungen“ zum entscheidenden Koordinationsprinzip werden.<sup>15</sup> Für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen gilt dies analog. Für die Selbstverwaltung, und das interessiert hier, bedeutet aber ein solcher Druck — und es gibt Behauptungen, daß er in Sitzungen massiv eingesetzt worden sei (vgl. unten S. 25) — eine Einbindung in eine stärker imperativ ausgestaltete Gesamtplanung. Eine solche Form der sozialen Sicherungspolitik, die stärker an den Prinzipien kooperativer Entscheidungsfindung ausgerichtet ist, muß notwendigerweise Selbstverwaltungselemente zurücktreten lassen oder sie in einer ganz entscheidenden Weise modifizieren. Die Mitwirkung bei der Entscheidungsfindung in der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen kann — das ist Folge des Konstruktionsprinzips — nur bei den Spaltenverbänden der Selbstverwaltung liegen. Die einzelnen Träger und regionalen Verbände können lediglich durch eine Einwirkung auf die Verbandsspitzen den Versuch unternehmen, ihren Willen zum Tragen zu bringen. Das bedeutet aber eine Machtverlagerung von der Basis der einzelnen Selbstverwaltungsorgane und der unteren Verbandsebene zur Verbandsspitze. Die Selbstverwaltung ist so einem Wandlungsprozeß unterworfen worden, der zu einer Sinnentleerung führen kann,

<sup>15</sup> Vgl. dazu *Hoppmann, Erich*, Konzertierte Aktion, Kritische Beiträge zu einem Experiment, Frankfurt 1971, bes. ders., Konzertierte Aktion und der „Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung“, im gleichen Band; *Gäfgen, G.*, Konzertierte Aktion als Hilfsmittel der Wirtschaftspolitik, in: *Pharm. Ind.* 1979, 41, Nr. 9; allgemein zur Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen: *Kreuter, H.* und *Schlauß, H.-J.*, Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Köln 1981.

wenn die einzelnen Träger der Selbstverwaltung zu Vollzugsorganen der an der Spitze — der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen — gefaßten Beschlüsse deformiert werden. Reicht aber die Macht zur Durchsetzung solcher Entscheidungen auch an der Basis nicht aus, dann bleiben sie ähnlich bedeutungslose Deklarationen, wie sie oft auch in der Konzertierten Aktion nach § 3 Stab.Ges. abgegeben wurden.

### 5. Erfolge bei der Ausgabendämpfung

Trotz vielfältiger Versuche, die Ausgabensteigerungen in der GKV zu stoppen oder sie wenigstens auf das Maß der Grundlohnsteigerung zurückzuführen, gelang es nicht, nachhaltige Erfolge zu erzielen. Zum Teil stiegen die Ausgaben aber auch (wie angeführt) wegen Kostenverlagerungen im Bereich der sozialen Sicherung weiter. So mußte z. B. die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen vom 23. 3. 1981 von folgenden Daten ausgehen:<sup>16</sup>

Der von der Grundlohnentwicklung vorgegebene finanzielle Rahmen des Jahres 1980 in Höhe von 5,5 % wurde erheblich überschritten. Die Leistungsausgaben der GKV sind im Jahre 1980 um 8,6 % je Mitglied gestiegen. Das bedeutete einen Ausgabenzuwachs, der den vorgegebenen Finanzrahmen (Anstieg der Grundlohnsumme) um mehr als 50 % überschritt.

Insgesamt hatten die Krankenkassen im Jahre 1980 8,1 Mrd. DM mehr ausgegeben als im Jahre 1979. Nehmen wir die Grundlohnentwicklung als Maßstab, so wurde 1980 der vorgegebene Finanzrahmen um 1,8 Mrd. DM überschritten.

Das bedeutete für die Versicherten höhere Beiträge. Der durchschnittliche Beitragssatz in der GKV ist zum 1. Januar 1980 von 11,4 % auf 11,7 % gestiegen. Die Durchschnittswerte verbergen eine breite Spanne (s. S. 11) bei einer Reihe von Krankenkassen. Entscheidend beteiligt am Anstieg der Ausgaben waren vor allem, wie auch in den Jahren vorher, die Bereiche Zahnersatz sowie Heil- und Hilfsmittel mit Steigerungsraten von 12,2 % bzw. 10 %. Die Arzneimittelausgaben stiegen um 9 %, obwohl die Konzertierte Aktion im Frühjahr 1980 einen Anstieg von nur 5,9 % empfohlen hatte. Auch diese Empfehlung wurde also erheblich überschritten.

Die Ausgaben für Krankenhausbehandlung sind im Jahr 1980 mit 8 % ebenfalls überproportional gestiegen, und da der Krankenhausbereich mit einem Anteil von ca. 30 % an den Gesamtausgaben der

---

<sup>16</sup> Vgl. dazu und zum Folgenden: Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Protokoll der Sitzung vom 23. 3. 1981.

GKV den größten Ausgabenbereich ausmacht, schlägt diese Entwicklung besonders stark zu Buch. Bei den Ausgaben für ambulante ärztliche Behandlungen liegen im Jahre 1980 die Steigerungsraten bei 6,7 % und deshalb auch nicht innerhalb des empfohlenen Finanzrahmens.

Diese ungünstige Entwicklung setzte sich auch im Jahre 1981<sup>17</sup>, wenn auch nicht mit so gravierenden Überschreitungen der Ansätze, fort. Auch im Jahre 1981 liegt der Anstieg der Ausgaben für ambulante ärztliche Behandlung mit 6,3 %, für zahnärztliche Behandlung mit 5,8 %, für Zahnersatz mit 6,4 % und für Arzneimittel mit 7,7 % ebenfalls deutlich außerhalb des Orientierungsrahmens von 3,5 %. Auch im Krankenhausbereich sind die Ausgaben um 6,1 % gestiegen, und auch hier gilt das eben Gesagte, weil gerade der Anstieg der Kosten im Krankenhausbereich wegen des hohen Anteils dieser Kosten am Gesamtvolumen besondere Berücksichtigung finden muß. Bei der Ausgabenentwicklung für Heil- und Hilfsmittel liegt die Zuwachsrate bei 6,7 %. Hier ist eine Abflachung, wie in einer Reihe von Punkten vorher schon im Vergleich zum Jahr 1980, festzustellen, aber auch hier wurde das Ziel, die Grundloherhöhung nicht zu überschreiten, deutlich verfehlt.

Auch diese Ausgabensteigerungen, die über der Grundlohnentwicklung lagen, hatten entsprechende Konsequenzen bei der Beitragsgestaltung. Der Beitragssatz ist im Durchschnitt seit des vergangenen Dezenniums von 11,4 % auf ca. 12 % zu Beginn des Jahres 1982 gestiegen. Das bedeutet eine zusätzliche Belastung der Beitragszahler von rd. 4 Mrd. DM.

Dabei ist die Beitragsentwicklung allein kein ausreichendes Indiz für die Entwicklung der Belastung der Volkswirtschaft durch das Risiko Krankheit. So führt Werner Dötsch auf der Frühjahrssitzung der Konzertierten Aktion Gesundheitswesen, am 23. 3. 81, aus, daß hinzu gerechnet werden müßten: die Kosten, welche die Betriebe für die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall aufzubringen haben. Im Durchschnitt seien dies im Jahr 1981 etwa 4,1 % der Bruttoarbeitsentgelte. Außerdem seien die Leistungen der Rentenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit für die Krankenversicherung ihrer Leistungsempfänger zu berücksichtigen. Die Rentenversicherungsträger würden etwa 3,3 Prozentpunkte des Beitragssatzes für Gesundheitsmaßnahmen und für die Krankenversicherung der Rentner aufweisen. Zähle man das alles zusammen, dann würden die Gesamtausgaben im Bereich Krankheit etwa die Aufwendungen für den Bereich Alterssicherung erreichen.

---

<sup>17</sup> Zu den Zahlen vgl.: Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen vom 24. 3. 1982

Wie bereits oben ausgeführt, sind die gesetzlichen Krankenkassen zwar die bedeutendsten Ausgabenträger; an den Gesamtausgaben (1980) aber doch nur mit 43,7 % beteiligt. Die Ausgaben sind hier in der Spanne von 1970 - 1980 zwar am stärksten gestiegen (von 1970: 100 % auf 1980: 359 %), aber auch bei den anderen Ausgabenträgern ist der Anstieg beachtlich:<sup>18</sup>

---

bei den öffentlichen Haushalten	auf 290 %
bei der Rentenversicherung	auf 221 %
bei der gesetzl. Unfallversicherung	auf 249 %
bei den privaten Krankenkassen	auf 244 %
bei den Arbeitgebern	auf 218 %
bei den privaten Haushalten	auf 282 %

---

Wegen des Belastungsanstiegs forderte der damalige Minister Ehrenberg in der Konzertierten Aktion dazu auf, von einer Zielvorgabe: „Wiedergewinnung der Beitragsstabilität für die Zukunft“ auszugehen. Das Bemerkenswerte dieser Sitzung der Konzertierten Aktion vom 24. 3. 1982 für unsere Überlegungen zur Selbstverwaltung ist aber die Einlassung des zuständigen Ministers, daß die Finanzlage der Krankenversicherung auch durch gesetzliche Regelungen in anderen Bereichen der Sozialversicherung tangiert wird, und er nennt als Beispiel die verringerte Beitragsszahlung für arbeitslose Versicherte. Das führt zu einer Ausweitung des Beitragssatzniveaus in der Krankenversicherung. Er begründet solche Lastenverschiebungen wie folgt: „Der Gesetzgeber kann jedoch seine Entscheidungen über die Finanzierungsstruktur der Sozialversicherung nicht nur aus der Perspektive der Krankenversicherung treffen. Er muß die Belange aller anderen Bereiche der Sozialversicherung berücksichtigen“.<sup>19</sup> Mit dieser Feststellung wird eingeräumt, daß die Gesamtstruktur der sozialen Sicherung und nicht mehr die finanzielle Situation einzelner Zweige der Sozialversicherung Endziel der sozialpolitischen Einflußnahme wird. Damit wird der Eindruck bestätigt, den der aufmerksame Beobachter der Szene in der letzten Zeit gewinnen mußte:

Führende Politiker unseres Landes sehen unser System der sozialen Sicherung schon seit einiger Zeit nicht mehr als ein gegliedertes System selbstständiger Träger einzelner Sicherungszweige an, in denen selbstverantwortlich und autonom gehandelt und entschieden wird. Die einzelnen Versicherungszweige werden vielmehr immer stärker als unselbstständige Teile eines Gesamtsystems gesehen, die nach Zweck-

<sup>18</sup> Vgl. dazu Gesundheitswesen, a.a.O., S. 10.

<sup>19</sup> Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, a.a.O., S. 19.

mäßigkeitsüberlegungen manipuliert werden können. Diese Zweckmäßigkeitsgründe sind entscheidend von der jeweiligen Finanzsituation der einzelnen Träger der sozialen Sicherung bestimmt, oder noch allgemeiner, von der Haushaltslage der Bundesrepublik Deutschland, wie es z. B. die Etatberatungen im Sommer 1982 zeigten. Daß so von der Selbstverwaltung, die ja kennzeichnend für unser gegliedertes System der sozialen Sicherung sein soll, nicht viel übrig bleibt, daß sie in ihren wesentlichen Teilen ihrer Hauptfunktion beraubt ist, braucht dann nicht mehr besonders betont zu werden.

Hier wird sehr drastisch vor Augen geführt, wie sich die Änderung in der Selbstverwaltungsfunktion unseres Landes darstellt. In einem Aufsatz über den Selbstverwaltungsbericht der Bundesregierung wird von einem Vertreter des Bundesarbeitsministeriums diese Änderung Funktionswandel genannt, der durch ein „Zurücktreten der Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen der automen Rechtssetzung“ gekennzeichnet sei.<sup>20</sup> Eine sehr vorsichtige Interpretation der weitgehenden Teil-Entmündigung der Selbstverwaltung.

Die Einwendungen der Sozialversicherungsträger gegen die immer stärkere Rechtsvereinheitlichung im Leistungs-, Beitrags- und Verwaltungsbereich werden zwar gesehen, und es wird auch als ein Recht der Selbstverwaltung anerkannt, solche Einwendungen zu erheben und damit gegen die Schmälerung des Kompetenzbereichs der Selbstverwaltung zu protestieren. Es klingt wenig überzeugend, wenn dagegen eingewendet wird, daß dieser Trend zur stärkeren Rechtsvereinheitlichung vorhanden und kaum abwendbar sei. Deshalb sollten hilfsweise Überlegungen und Bemühungen der Selbstverwaltung und der sie tragenden Kräfte nicht fehlen, den Selbstverwaltungsorganen auch auf der vom Gesetzgeber geschaffenen neuen Basis Einflußmöglichkeiten zu schaffen und vorhandene Möglichkeiten zu verstärken. Becher bedauert, daß es Initiativen hierzu von Seiten der Selbstverwaltung bisher kaum gäbe; die abstrakte Forderung nach mehr Selbstverwaltung kann solche konkrete Vorschläge nicht ersetzen und sei deshalb allein weitgehend wirkungslos.<sup>21</sup>

Es ist unverkennbar, daß seitdem anstelle des Selbstverwaltungsge setzes von 1951 die relevanten §§ des IV. Bandes des Sozialgesetzbuches getreten sind und seitdem die Politik die Satzungsrechte der sozialen Krankenversicherung auf dem Gebiet des Leistungswesens zur Gewährung der Einheitlichkeit der Leistungen immer mehr einschränkt (siehe oben), der Rahmen der Selbstverwaltungen immer

---

<sup>20</sup> Becher, Clemens, Der Selbstverwaltungsbericht der Bundesregierung und die Resonanz darauf: Sozialer Fortschritt, Heft 7, Juli 1976, S. 146.

<sup>21</sup> Becher, Clemens, a.a.O.

enger gezogen wird. Während die GKV in ihren Anfängen vor allem in den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens „innerhalb eines differenzierteren Systems von satzungsmäßig festgelegten Mehr- und Ermessungsleistungen das Leistungswesen der Krankenkassen in hohem Maße selbst bestimmen konnten“<sup>22</sup>, ist heute der Schwerpunkt der Selbstverwaltung in dem Bereich der innerbetrieblichen Verwaltungsabläufe, in die Finanz- und Vermögensverwaltung sowie in den Bereich des Personalwesens verschoben. Aber auch in den Bereichen des Organisations-, Finanz- und Personalwesens sind durch den Gesetzgeber Rechte der Selbstverwaltung eingeschränkt worden.<sup>23</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt: „Die Hauptaufgabe der Sozialversicherungsträger besteht in dem Vollzug einer detaillierten Sozialgesetzgebung, gleichsam nach Art einer übertragenen Staatsaufgabe“.<sup>24</sup> Das alles gibt F. E. Schnapp Anlaß festzustellen, daß so nur schwer mehr ein substantieller Unterschied zur unmittelbaren Staatsverwaltung auszumachen sei.<sup>25</sup>

Daß der GKV das Recht geblieben ist, die Höhe der Beiträge selbst festzusetzen, ist nicht hoch zu veranschlagen, weil, wie oben angeführt, die autonome Festsetzung der Beiträge kaum mehr ist als der Reflex auf die Eingriffe des Staates in die Leistungsrechte, zum Teil auch in den Bereich der Einnahmen (siehe z. B. die Eingriffe in den Bereich der Rentnerkrankenversicherung). Ruff sieht trotz allem die Selbstverwaltung gewährleistet durch die Ausgestaltung der Beziehungen der Kassen zu ihren Vertragspartnern, selbst wenn diese Befugnisse nicht von den einzelnen Kassen, sondern mehr oder weniger von ihren Spitzenverbänden wahrgenommen werden. Außerdem würden die Selbstverwaltungsrechte vor allem wahrgenommen durch den Sachverständigenrat der Mitglieder dieser Spitzenverbände bei Anhörungen durch den zuständigen Bundesausschuß, Einflußnahme bei Ministerien und Bundestagsausschüssen.<sup>26</sup> Damit wird eine Entwicklung der Selbstverwaltung angesprochen, die oben im Zusammenhang mit einigen Anmerkungen zur Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen als sym-

<sup>22</sup> Ruff, Thomas, Mehr Recht für die Selbstverwaltung?, in: Arbeit und Sozialpolitik, Heft 5, 1982, S. 161.

<sup>23</sup> z. B. durch das zweite Gesetz zur Vereinheitlichung und Neuregelung des Besoldungsrechtes vom 25. 5. 1975 sowie durch §§ 67 ff. IV. Sozialgesetzbuch, wonach die Sozialversicherungsträger verpflichtet sind, die Grundsätze des Bundeshaushaltsgesetzes anzuwenden.

<sup>24</sup> Band 39 der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichtes, S. 313.

<sup>25</sup> Schnapp, Friedrich E., Auf der Tagung der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und Gestaltung e. V. in Bonn am 6. 5. 1980, abgedruckt in Informationsdienst Nr. 132 der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und Gestaltung e. V. in Köln.

<sup>26</sup> Ruff, Thomas, a.a.O.

ptomatisch herausgestellt wurde. Gemeint ist hier die Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen an die Verbandsspitze, die zusammen mit den Spitzen der Wirtschafts- und Sozialpolitik die jeweils entscheidende Weichenstellung vornehmen. Die Verbandsbasis oder auch die mittelstufigen Gliederungen sind hiermit dann weitgehend zu Vollzugspersonen abgewertet.<sup>27</sup> Ein Grundgedanke der Selbstverwaltung, in ihrem Bereich, einen Ausgleich von Selbstleistung des einzelnen und Staatsgewalt, von Freiheit und Bindung zu bewirken<sup>28</sup>, geht so verloren und damit die Möglichkeit, eine Vielfalt von Methoden zu wählen und zu testen, um die beste zu finden.

Neben den Stimmen, die den heutigen Selbstverwaltungsregelungen noch positive Seiten abgewinnen, überwiegt die Kritik. Unter Hinweis auf die Grundkonzeption, nach welcher der Sozialstaat in der Bundesrepublik Deutschland subsidiär angelegt sei, wird gefordert, die Steuerung der sozialen Aufgaben künftig nicht mehr als politische Aufgabe, sondern als Sache der Selbstverwaltung zu begreifen.<sup>29</sup> Ähnlich fordert Fritz Beske in seinem Gutachten zur Lage der GKV, das Subsidiaritätsprinzip, welches vor allem im Prinzip der Selbstverwaltung der sozialen Gruppen Ausdruck findet, wieder zum Tragen zu bringen, und zwar durch eine Begrenzung der Tätigkeit des Staates auf die Setzung von politischen, rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.<sup>30</sup>

In ähnlicher Weise wurde früher schon die Zurückdrängung der schädlichen Entwicklung der vergangenen Jahre, durch welche die Funktionen der Selbstverwaltung immer mehr eingeengt wurden, gefordert<sup>31</sup>, weil der demokratische Staat einer starken Selbstverwaltung als Gegengewicht zur staatlichen Sozialpolitik bedürfe. Ähnliche Stimmen waren auch auf der Mitgliederversammlung des Verbandes der

<sup>27</sup> Ausführliche ordnungspolitische Würdigung erfährt die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen durch *Herder-Dorneich*, Ph., Funktionsfähigkeit und ordnungspolitische Einordnung der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen, in: *Bogs, H., Herder-Dorneich, Ph., Scheuch, E. K., Wittkämper, G. W.*, Gesundheitspolitik zwischen Staat und Selbstverwaltung, Köln 1982, S. 375 ff.

<sup>28</sup> Vgl. dazu *Weddigen*, Walter, Theoretische Volkswirtschaftslehre als System der Wirtschaftstheorien, 3. Aufl., Berlin 1964, S. 73 und *Huber*, Ernst Rudolf, Selbstverwaltung der Wirtschaft, Stuttgart 1958, S. 19 f.

<sup>29</sup> Vgl. dazu *Herder-Dorneich*, Ph., Strukturwandel und soziale Ordnungspolitik, in: Walter-Raymond-Stiftung, kleine Hefte, Heft 15, sowie ders., Soziale Ordnungspolitik — mit neuen Strategien gegen Steuerungsdefizite, Stuttgart 1981.

<sup>30</sup> *Beske*, Fritz, Gesetzliche Krankenversicherung — Analysen, Probleme, Lösungsansätze, Kiel 1981, S. 49.

<sup>31</sup> Vgl. die auf dem Ersatzkassentag 1975 aufgestellten Forderungen, in: Die Ersatzkasse — fortschrittliche Alternative — gestern, heute und morgen, S. 17 und 35.

Angestellten-Krankenkassen e. V. und des Verbandes der Arbeitersatzkassen e. V. 1978 zu vernehmen. So führte dort Hans Katzbach aus, im Leistungsrecht seien der Selbstverwaltung nur noch wenige Gestaltungsmöglichkeiten geboten, die zudem, gemessen am gesamten Leistungsangebot, von untergeordneter Bedeutung seien. Ferner habe die Verlagerung der Kompetenz der Selbstverwaltung auf die Ebene der Verbände den Gestaltungsraum der einzelnen Krankenkassen zusätzlich eingeengt. Infolge des staatlichen Dirigismus, erklärte er, sei ein wichtiges Stück Demokratie verlorengegangen.<sup>32</sup>

Die hier nur skizzenhaft und durch Beispiele belegte Beschränkung der Aufgaben der Selbstverwaltung in der GKV, die auch in der Literatur wiederholt festgestellt und kritisch analysiert worden ist, setzt sich bis in die Gegenwart fort. Um die Anfangserfolge der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen (soweit überhaupt vorhanden — siehe z. B. das Abschmelzen der Rücklagen, S. 15 oben) zu retten, wurden immer weitergehende Interventionen nötig. Durch massiven, administrativen und politischen Druck sollten die politisch gesetzten Sparziele durchgesetzt werden<sup>33</sup>, meint W. Hamm. Das mache die Selbstverwaltungsorgane im Gesundheitswesen mehr und mehr zu ausführenden Organen, die staatlichen Wünschen und quantifizierten Zielen zu folgen haben, was auf eine Perversion des Selbstverwaltungsgedankens hinauslaufe.<sup>34</sup> Dieses einheitliche Bestimmen des Bedarfs der Versicherten beseitige zwangsläufig und gezielt die Unterschiede in den Leistungen verschiedener Krankenkassen und führe zielbewußt auf eine Einheitskrankenversicherung hin.<sup>35</sup> Der Schritt zur Fachaufsicht ist so nicht mehr weit.

## B. Die bayerische Initiative

### 1. Grundlagen

Die Aufforderung an die Sozialversicherungsträger, die trotz des Trends zur stärkeren Rechtsvereinheitlichung verbleibenden Möglichkeiten der Selbstverwaltung auf der vom Gesetzgeber geschaffenen neuen Basis zu nutzen<sup>36</sup>, blieb in Bayern nicht ungehört.

Zwischen der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns und den Landesverbänden der Orts-, Betriebs-, Innungs- und landwirtschaftlichen

---

<sup>32</sup> Abgedruckt in: *Die Ersatzkasse*, Juni 1978.

<sup>33</sup> Hamm, Walter, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24. 3. 1982, S. 13.

<sup>34</sup> Ders., a.a.O.

<sup>35</sup> Ders., a.a.O.

<sup>36</sup> Vgl. Becher, Clemens, *Der Selbstverwaltungsbericht der Bundesregierung und die Resonanz darauf*, in: *Sozialer Fortschritt*, S. 146.

Krankenkassen in Bayern wurden jeweils gleichlautende Gesamtverträge abgeschlossen. Sie regeln die kassenärztliche Versorgung der Versicherten dieser Kassen, das sind rd. 70 % der bayerischen Bevölkerung. Die Verträge wurden am 3. 9. 1979 abgeschlossen; sie galten für die Zeitspanne vom 1. Juli 1979 bis zum 30. Juni 1980 und sind seither jährlich immer wieder verlängert worden.<sup>37</sup> Entscheidend bestimmt waren die Vertragspartner beim Vertragsabschluß durch die Unzufriedenheit mit den Erfolgen des Krankenversicherungs-Kostendämpfungsgegesetzes und mit den in der Bundesrepublik gestarteten weiteren wenig erfolgreichen Versuchen (z. B. Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen), den Kostenanstieg entscheidend zu dämpfen, bzw. die Kostenentwicklung in den Griff zu bekommen.

Mit dem Vertragsabschluß nahmen die Vertragspartner ein Recht zur selbstbestimmten Führung ihrer Verbände wahr, das ihnen trotz vielfältiger Rechtsvereinheitlichungen und Angleichungen (vgl. oben S. 22 f.) verblieben war und zu dem sie auch von offizieller Seite aus ermuntert worden sind. Insofern wäre zu erwarten gewesen, daß dieses Experiment (und ein solches stellte es beim Vertragsabschluß ganz sicher zunächst einmal dar) auch von offizieller Seite aus mit positivem Interesse verfolgt worden wäre. Von einer solchen interessierten oder gar wohlwollenden Begleitung des Ablaufs des Bayernvertrages ist aber wenig zu vermelden, zumindest soweit es die offizielle Seite der Bundesregierung oder des zuständigen Ministeriums betrifft. Überraschend schnell, eigentlich noch bevor fundierte Ergebnisse vorliegen konnten, wurde schon gegen den Bayernvertrag eingewendet, daß es mit seiner Hilfe eben nicht gelingen könne, die Kostenexplosion in den Griff zu bekommen.<sup>38</sup>

Der Gesamtvertrag ist aber nicht nur ein Honorarvertrag. Er hat vielmehr eine wesentliche ordnungspolitische Komponente, die ihn dadurch von anderen Honorarverträgen ähnlicher Art entscheidend abhebt. Diese ordnungspolitische Problematik wurde zu diesem Zeitpunkt zumindest in offiziellen Verlautbarungen nicht thematisiert. Denn

<sup>37</sup> Vgl. dazu den Gesamtvertrag, abgeschlossen zwischen der Kassenärztlichen Vereinigung Bayerns — Körperschaft des öffentlichen Rechts — nachstehend KVB genannt und dem Landesverband der Ortskrankenkassen in Bayern — Körperschaft des öffentlichen Rechts — nachstehend Landesverband genannt. Dieser Vertrag wurde gleichlautend auch mit den übrigen Landesverbänden der RVO-Krankenkassen Bayerns sowie der landwirtschaftlichen Krankenkassen Oberbayerns, handelnd für die landwirtschaftlichen Krankenkassen in Bayern, abgeschlossen. — Der Gesamtvertrag wird häufig abgekürzt nur als Bayernvertrag bezeichnet.

<sup>38</sup> Vgl. den Aufsatz des Ministerialdirektors im BMA, Holler, Albert, Kostendämpfung, in: Die Ortskrankenkasse, 3/1981, S. 106 ff., die Entgegnung durch den Geschäftsführer des Landesverbandes der Ortskrankenkassen in Bayern, Sitzmann, Hans, im gleichen Heft, S. 109 und die Replik durch Holler, Albert, in: Die Ortskrankenkasse, 10/1981, S. 406.

ordnungspolitisch interessant ist ja, daß man mit dem Abschluß des Bayernvertrages eine selbstverwaltungsspezifische Alternative findet, die man bundeseinheitlichen Reglementierungen entgegenstellt. Mit neuen ordnungspolitischen Überlegungen will man nicht nur Einfluß auf die Ausgabenentwicklung und damit auf die Beiträge im Gesundheitswesen nehmen, sondern mit ihr will man auch ganz bewußt staatlichen Dirigismus zurückdrängen. Der Bayernvertrag sei ja auch entstanden aus „Sorge um das bislang bewährte freiheitliche, auf partnerschaftliche Selbstverwaltung von Ärzten und Krankenkassen beruhende System der ambulanten kassenärztlichen Versorgung“.<sup>39</sup> Es ist das erklärte Ziel, „der staatlichen Reglementierung“, die darauf gerichtet sei, in das System der GKV mehr Bürokratie durch Dirigismus und Zentralisierung hineinzubringen, also die Selbstverwaltung abzubauen, eine Gegenstrategie entgegenzusetzen. Nachdem es sich gezeigt hätte, daß der Staatseingriff über seine Ankündigungswirkung hinaus nicht das Geringste bewirkt hätte, wäre es notwendig gewesen, eine Gegenstrategie der eigenverantwortlichen Kostensteuerung auf Selbstverwaltungsebene zu entwickeln, weil es sich schon immer gezeigt hätte, daß das Patient/Arztverhältnis außerordentlich empfindlich gegen bürokratische Eingriffe reagiert und daß deshalb auch reglementierende Staatstätigkeit wenig zur Kostensteuerung geeignet sei.<sup>40</sup> Deutlicher kann die ordnungspolitische Stoßrichtung des Vertragswerkes nicht ausgedrückt werden.

Damit wird unterstrichen, daß es bei der Auseinandersetzung um Erfolg oder Mißerfolg (soweit ein solcher sich heute schon abzeichnen kann) des abgeschlossenen Vertragswerkes nicht allein unter den praktischen Gesichtspunkten zweckmäßiger Steuerung der Ausgabenentwicklung und davon abgeleitet der Beiträge in der GKV geht, sondern daß hier auch zwei unterschiedlich ideologisch ausgerichtete Konzepte auf den Prüfstand gestellt werden.

Die „Philosophie“ des Bayernvertrags läßt sich recht einfach skizzieren. Der Bayernvertrag geht von der Überlegung aus, daß die gesamte Tätigkeit der Kassenärzte für die Krankenkasse, gleichgültig ob die Leistung oder die Tätigkeit persönlich vom Arzt erbracht werden oder ob sie veranlaßte Leistung ist, als Einheit anzusehen ist. Das in den Verlaufbarungen der Vertragspartner verwendete Schlagwort „der Arzt besitzt den Schlüssel zum Geldschränk der Krankenkassen“ soll dies deutlich machen. Von den Gesamtausgaben der RVO-

<sup>39</sup> Ohne Verfasser, Bewährter Bayernvertrag wird fortgesetzt, in: Mitteilungsblatt des Landesverbandes der Ortskrankenkassen Bayern, August 1980, Folge 8.

<sup>40</sup> Vgl. dazu die Pressekonferenz des Landesverbandes der Ortskrankenkassen in Bayern vom 6. Mai 1982, schriftliche Vorlage, S. 2 u. 3.

Krankenkassen gehen nur 16 % an ambulante ärztliche Behandlung, 14 % werden für Arzneimittel ausgegeben, 5 % für Heil- und Hilfsmittel, 8 % für Krankengeld, 29 % für Krankenhausbehandlung, dann verbleibt ein Rest von 28 %.

Das bedeutet, daß je 100,— DM kassenärztlicher Umsatz zusätzliche Ausgaben anfallen läßt:<sup>41</sup>

für Arzneiverordnungen	80,— DM
für verordnete Heil- und Hilfsmittel	30,— DM
Kosten für Krankenhausbehandlung	163,— DM
für Lohn und Gehaltszahlungen bis 6 Wochen	156,— DM
für Krankengeld	42,— DM
<b>Summe der zusätzlichen Kosten</b>	<b>471,— DM</b>

Ziel des Bayernvertrages ist, den Kassenarzt an einer Umstrukturierung dieser Ausgabenanteile zu interessieren und ihn bei dieser Umstrukturierung mit dem Ziel, den Ausgabenanstieg zu bremsen, zu beteiligen. Das Schlagwort, ebenfalls von der Vertragspartnern des Gesamtvertrages verwendet, dafür lautet: „soviel ambulant wie möglich, soviel stationär wie nötig“, und es macht auch gleich die Zielrichtung der geplanten Umstrukturierung deutlich.

Der Bayernvertrag soll dazu führen, daß der einzelne Kassenarzt durch gezielte Diagnostik und Therapie dazu beiträgt, daß:

- weniger Krankenhauseinweisungen erforderlich werden,
- eine gezielte Arzneiverordnung erreicht wird, wobei der Beachtung von Wirksamkeit, Preis und Mengen der zu verordnenden Arzneimittel erhebliche Bedeutung zukommt,
- die Verordnung von physikalischen Leistungen, z. B. Massagen und Bäder, eingeschränkt werden kann,
- durch diese Maßnahmen Gesundheit und die Arbeitsfähigkeit der Patienten, auch im Hinblick auf ihre volkswirtschaftliche Bedeutung erhalten wird.<sup>42</sup>

Um den Kassenarzt an einer solchen Umstrukturierung zu interessieren, sei es notwendig, seinen Ausgabenentwicklungen keinen Ausgabendeckel aufzusetzen<sup>43</sup>, d. h. also, sie nicht zu begrenzen.

<sup>41</sup> Zu den Zahlen vgl. Bayernvertrag, Hrsg.: Kassenärztliche Vereinigung Bayern und Landesverbände der Orts-, Betriebs- und Innungskassen sowie Landwirtschaftliche Krankenkassen in Bayern, München 1982, die Zahlen sind stark gerundet.

<sup>42</sup> Vgl. dazu Bayernvertrag, a.a.O.

<sup>43</sup> Vgl. dazu Bayernvertrag, a.a.O.

Der Bayernvertrag folgt hier Vorschlägen zur Steuerung ärztlichen Verhaltens, die in Modellanalysen des Arztverhaltens als „eher erfolgversprechend“ herausgearbeitet wurden<sup>44</sup> und die in den USA in Form von Health Maintenance Organizations Verwirklichung gefunden haben.

Damit sind auch die wichtigsten Instrumente des Bayernvertrags schon deutlich gemacht. Der Bayernvertrag erlaubt den Kassenärzten und er fordert sie sogar dazu auf, in der ambulanten Versorgung alle Möglichkeiten des niedergelassenen Arztes zu nutzen und auszuschöpfen, um andere Ausgabenbereiche zu entlasten.

Damit er selbst an solcher Ausschöpfung der Möglichkeiten interessiert ist und damit er diese Möglichkeiten auch nutzen kann, bekommen die Kassenärzte ihre Einzelleistungen ohne Deckel oder Pauschale (ausgenommen Laborleistungen) vergütet<sup>45</sup>, d. h. Ärzte können ihre Leistungen steigern — und damit sind ihre persönlich erbrachten Leistungen gemeint — und sie können diese Mehrleistungen auch ohne Pauschalierung und Begrenzung verrechnen, wenn sie andererseits weniger Leistungen veranlassen. Diese Überlegung wird noch einmal unterstrichen und verfestigt durch Vereinbarungen, die in der Anlage A zum Gesamtvertrag unter 2. letzter Abschnitt niedergelegt sind. Der Abschnitt lautet: „Die Partner des Gesamtvertrages erwarten, daß die Gesamtvergütung der Bayerischen RVO-Krankenkasse je Mitglieder (ermittelt aus Formblatt 3, Position 231, Sp. 11) im Landesdurchschnitt um nicht mehr als 6 % zum Vorjahresquartal ansteigen wird. Sollten die Leistungsanforderungen nach Rechnungslegung in einem Quartal diese Erwartung um mehr als 10 % übersteigen (d. h. also Gesamtsteigerung von mehr als 6,6 %, H. W.), untersuchen die Vertragspartner gemeinsam, ob dieser Anstieg auf der Beachtung der vorgezeichneten Grundsätze beruht, was einen Niederschlag in der Gesamttätigkeit der Kassenärzte für die Krankenversicherungen finden müßte. Zu berücksichtigen ist dabei auch eine Zunahme der Zahl der Kassenärzte im Vertragszeitraum durch Besetzung von Stellen, die der Bedarfsplan als offene Kassenarztsitze ausweist, bzw. deren Anteil an der Gesamtvergütung; ferner ob neue Methoden der Diagnostik und der Therapie sowie durch Epidemien verursachter Leistungsbedarf sich kostensteigernd auswirkt.“

<sup>44</sup> Zweifel, Peter, Ein ökonomisches Modell des Arztverhaltens, Berlin - Heidelberg - New York 1982, S. 4 und Enthoven, A. C., Consumer-centered vs. job-centered health insurance, in: Harvard Business Review, Jan./Feb. 1979, S. 141 ff., zu den Health Maintenance Organizations vgl. auch: Graf v. d. Schulenburg, J. Mathias, Health Organizations — Eine interessante Alternative zur traditionellen Krankenversicherung?, in: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, Bd. 3 - 4, 1982, S. 627 ff.

<sup>45</sup> Im Gegensatz zu ähnlichen Regelungen, die in anderen Bundesländern abgeschlossen wurden.

Lassen sich die Überschreitungen durch vorgenannte Umstände nicht rechtfertigen, so werden die Partner des Gesamtvertrages ab dem nächstfolgenden Quartal Maßnahmen zur Kostendämpfung einführen. Wird darüber eine Einigung nicht erzielt, so bilden sie nach gesonderter Vereinbarung einen Einigungsausschuß, dessen Entscheidung verbindlich ist“.

Hier ist eindeutig auf die Entwicklung der Gesamtvergütung abgestellt, so daß die Entwicklung von Teilpositionen je Mitglied sehr wohl höher als 6,6 % sein kann, z. B. beim Ärztehonorar, wenn die Steigerungsraten bei anderen Teilvergütungen, z. B. der Krankenhausbehandlung, entsprechend niedriger sind. Betrachtet man die oben angeführten Gewichte, mit denen die einzelnen Ausgaben der RVO-Krankenkassen die Gesamtkasse belastet, dann sieht man, welche Möglichkeit der Kassenarzt hat, durch Reduktion in den Bereichen Arzneimittel, Heil- und Hilfsmittel, Krankengeld und Krankenhausbehandlung (das sind insgesamt 56 % der Gesamtausgaben der RVO-Krankenkassen) seine persönlichen Leistungsabrechnungen (das sind nur 16 % der Gesamtausgaben) zu erhöhen, ohne dabei die Gesamtausgabe je Mitglied um mehr als 6,6 % zu erhöhen.

Mit der ordnungspolitischen Stoßrichtung des Gesamtvertrages wird hier ebenfalls ganz klar die Verteilungspolitische erkennbar. In einer Wirtschaftsgesellschaft, die seit Jahren mit einem Nullwachstum leben muß, sind die Verteilungsspielräume enger geworden. Größere Anteile am Sozialprodukt sind nicht mehr aus den Steigerungsraten des Sozialprodukts zu realisieren, sondern nurmehr auf Kosten anderer Gruppen im Verteilungskampf. Lester C. Thurow hat mit dem Titel seines Buches das Stichwort zur Kennzeichnung der Situation geliefert<sup>46</sup> und auch die Problematik treffend beschrieben.

Man muß sich aber davor hüten, konkrete Erscheinungsformen der Verteilungskämpfe, wie sie z. B. mit dem Bayernvertrag gegeben sind, nur mit dem Hinweis auf die Null-Summen-Situation schon als ausreichend gekennzeichnet oder gar erklärt zu halten. So treffend das Bild ist, so reicht es doch nicht aus, sämtliche Facetten des Problems sichtbar zu machen. Auch die Interpretation des Bayernvertrags als eine Vereinbarung, die deutlich als eine auf die Wirkung der Seelenmassage beruhendes Steuerungsinstrument<sup>47</sup> anzusehen sei, reicht nicht

<sup>46</sup> The zero-sume-society — distribution and possibilities for economic changes, New York 1980, eine Veröffentlichung, die nunmehr auch in deutscher Sprache unter dem Titel: „Die Null-Summen-Gesellschaft, Einkommensverteilung und Möglichkeiten wirtschaftlichen Wandels“, München 1981, erschienen ist.

<sup>47</sup> Feige, Lothar und Hamann, Walter, Hilft Seelenmassage weiter?, in: Arbeit und Sozialpolitik 12/1981, S. 407.

aus. Selbstverständlich appellieren die kassenärztlichen Vereinigungen an ihre Mitglieder, sich die „Philosophie“ des Bayernvertrages zu Herzen zu nehmen und bei den von ihnen veranlaßten Leistungen gemäß der Intention des Vertrags zu handeln. Diese Appelle finden aber Unterstützung — und das ist ja das Entscheidende — auch durch die materiellen Interessen der Kassenärzte, die ja durch eine Verlagerung von Leistungen in den eigenen Bereichen („soviel ambulant wie möglich“) und damit durch eine Reduktion in den anderen Bereichen (56 % der Ausgaben der RVO-Krankenkassen!) die Möglichkeit haben, ihre Einkommen zu steigern. Das ist ganz sicher viel wirksamer als nur der Appell. Allerdings ist auch hier die in der Kollektivgüter-Theorie herausgearbeitete Erkenntnis zu beachten, daß die erstrebte Wirkung, durch materielle Interessiertheit der Ärzte eine Senkung der von diesen veranlaßten Leistungen zu erreichen, auf Dauer nur eintritt, wenn die ganz überwiegende Mehrzahl der Ärzte den Intentionen des Bayernvertrags folgt. Benützen die verschreibenden Ärzte dagegen die Möglichkeit als Einzelne ohne Schaden für sich selbst aus dem Grundkonzept des Gesamtvertrages auszubrechen (moral hazard) und um Patienten zu gewinnen, mehr zu verschreiben oder leichter ins Krankenhaus einzuweisen, wird kein dauernder Ausgabensenkungs-Erfolg zu erzielen sein. Damit wäre der Strategie des Bayernvertrags ein solcher Erfolg nur auf eine mittlere Sicht möglich, langfristig müßten neue Strategien ihn ergänzen oder gar ersetzen.

Auch Kremer sieht zwar die Verteilungsproblematik, die mit dem Bayernvertrag angesprochen ist, sehr klar, interpretiert aber doch einseitig, wenn er argumentiert: „Hier findet ein reiner Verteilungskampf innerhalb des Gesundheitssektors statt, von dem die als Patienten Betroffenen allenfalls durch Zufall profitieren können“.<sup>48</sup> Zur Begründung führt er an, daß von allen im Gesundheitssektor Beteiligten der Vertrag nur den Kassenärzten Chancen eröffnet. Die anderen konkurrierenden Anbietergruppen könnten sich dagegen kaum wehren (er nennt dabei Apotheker, Physiotherapeuten, Krankengymnasten und Kurbetriebe), weil sie mehr oder weniger auf die Zuarbeit der niedergelassenen Ärzte angewiesen seien. Nicht betroffen in diesem Sinne seien dagegen Krankenhäuser, die sich durch Erhöhungen der Pflegesätze für den Rückgang bei den Einweisungen schadlos halten könnten (siehe dazu unten S. 41 ff.). Bei dieser Argumentation übersieht er die Vertragspartner, die den kassenärztlichen Vereinigungen gegenüberstehen, nämlich die Krankenkassen. Auch die Krankenkassen haben ein großes Interesse an einer Dämpfung ihrer Ausgaben, denn sie müssen den Ausgabenzuwachs finanzieren, und die Durchsetzung von Beitrags-

<sup>48</sup> Kremer, Walter, Gesundheitspolitik als Null-Summen-Spiel, in: Sozialer Fortschritt, Heft 3, 1982, S. 71.

erhöhungen belastet die Versicherten. Ein Erfolg des Gesamtvertrags liegt also nicht nur im Interesse der Ärzte — wie behauptet —, sondern auch im Interesse der Krankenkassen und über diese im Interesse der Versicherten. Diese erlangen so also nicht nur per Zufall, sondern ganz bewußt Vorteile. Aus der Sicht der Krankenkassen könnte man deren Verhalten so interpretieren: Sie haben sich mit dem Vertragspartner zusammengeschlossen, der den Schlüssel für ihre Kassen in der Hand hält. Sie versuchen, sich selbst dessen Interesse zu Nutze zu machen, indem sie ihm die Möglichkeit für Einkommenserhöhungen geben. Diese Möglichkeit ist aber so mit den anderen Ausgaben der Krankenkassen zusammengebunden, daß diese Einkommenserhöhung notwendig eine Senkung der anderen Ausgaben bewirkt. Per Saldo entsteht ein Vorteil, und dieser Vorteil zahlt sich letztlich auch auf den einzelnen Versicherten aus, wenn die Rechnung der Krankenkassen aufgeht.

Es ist nicht verwunderlich, daß der Bayernvertrag von kassenärztlichen Vereinigungen und von Krankenkassen anderer Bundesländer kopiert worden ist, nachdem das Anliegen des Vertrags erst einmal klar erkannt worden ist. So gibt es zwischenzeitlich ähnliche Verträge in Berlin, Hessen und in Niedersachsen, allerdings mit einem Ausgabendeckel. Aber auch die Bundesregierung hat ihre anfänglich vorgetragene Skepsis doch etwas zurücknehmen müssen und steht wohl heute dem Bayernvertrag und der damit angesprochenen „Philosophie“ positiver gegenüber. Auch der damalige Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat als Vorsitzender der Konzertierten Aktion auf deren Sitzung am 23. 3. 1981 positiver auf Vorstellungen des Bayernvertrags reagiert, was schon allein dadurch zum Ausdruck kommt, daß er die Stellungnahme des Bundesverbandes der Ortskrankenkassen, die sich teilweise wörtlich an Überlegungen des Bayernvertrages anlehnt („soviel ambulante Versorgung wie möglich, soviel Krankenhausversorgung wie nötig“), zu den Empfehlungen der Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen dieser Sitzung genommen hat.

## 2. Das bisherige Ergebnis

Nach einer kurzen Laufzeit, der Gesamtvertrag ist erst im September 1979 abgeschlossen worden, so daß das Jahr 1979 noch kaum ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden kann, ist eine abschließende Würdigung des „Erfolgs“ des Bayernvertrags nicht möglich. Es liegen Ergebnisse von zwei abgeschlossenen Jahren, nämlich für das Jahr 1980 und das Jahr 1981 vor. Eine Wertung der Ergebnisse dieser beiden Jahre gibt zwar einige Anhaltspunkte für eine mögliche Entwicklung. Ob sich die andeutende Entwicklung fortsetzt, ist offen. Auch bei der Einführung des Kostendämpfungsgesetzes schien es ja am

Anfang so, als ob hier mit dem Erlaß des Gesetzes Erfolge zu erzielen seien, wenn auch schon damals der erste Anschein durch die Abschmelzung der Reserven der GKV geschönt gewesen war. Bald zeigte sich aber, daß dieser erste Erfolg nicht von Dauer war. Auch beim Bayernvertrag kann durch die Entwicklung von Gegenstrategien (s. S. 41 ff.) oder ein nicht gleichgerichtetes Verhalten innerhalb entscheidender Gruppen (s. oben S. 31) der Erfolg rasch in Frage gestellt werden.

### *a) Beitragsentwicklung*

Ein erstes wichtiges Indiz für den Erfolg ist die Beitragsentwicklung. Da die GKV gemäß ihrer Finanzhöheit die Beiträge so zu bemessen hat, daß diese zuzüglich ihrer sonstigen Einnahmen die für ein Haushaltsjahr zu erwartenden Ausgaben (samt vorgeschrriebener Auffüllung der Rücklagen) decken, sind die Ausgaben Ausgangspunkt der Finanzregelung. Da den GKVen kein Staatszuschuß (wie der gesetzlichen Rentenversicherung) gewährt wird, spiegelt die Beitragsentwicklung die Ausgabenentwicklung wider. Die Beitragsvariation stellt ja gleichsam das Hilfsmittel dar, mit dem ungleichgewichtige Entwicklungen der Grundlöhne einerseits und der Leistungsausgaben andererseits korrigiert werden. Die Ausgaben werden auf die Beitragszahler umgelegt. Dabei ist der Grundlohn die Bemessungsgrundlage für den Beitragsatz. Der Grundlohn ist der kalendertägliche Betrag des beitragspflichtigen Arbeitsentgelts, die Grundlohnsumme stellt die Summe der beitragspflichtigen Versicherten dar. Sie ist vor allem bestimmt von der Höhe der Arbeitsentgelte aller Versicherten der Kasse (Lohnniveau, Lohnstruktur des Kassenbereichs), der Beitragsbemessungsgrenze und konjunkturellen Einflüssen. Steigen die Grundlöhne schwächer als die Ausgaben, dann kann das so entstehende Defizit auf Dauer nur über Beitragssatzanhebungen ausgeglichen werden; steigen die Ausgaben geringer als die Löhne, dann entstehen Reserven, bzw. es ergibt sich die Möglichkeit der Beitragssenkung. Auf die Wirkungen von Beitragsatzänderungen — zur Diskussion stehen im wesentlichen ja nur Beitragssatzerhöhungen — auf die Beitragszahler, das sind die Versicherten und die Unternehmer, braucht hier nicht gesondert hingewiesen zu werden. Zahlen liegen für den Bereich der Ortskrankenkassen, die mehr als 50 % der bayerischen Bevölkerung versichern, vor.

Nach gleicher Quelle muß die bayerische Wirtschaft nach dem Stand vom 1. 2. 1982 gegenüber dem durchschnittlichen Beitragssatz im Bund jährlich rd. 590 Mio. DM weniger aufbringen.

Der Vergleich zeigt, daß in der Beitragsentwicklung die bayerischen Ortskrankenkassen günstiger abgeschnitten haben als die Ortskrankenkassen im Bundesdurchschnitt. Im Bundesdurchschnitt mußten die Bei-

tragssätze von 1979 bis zum 1. Februar 1982 um 7,93 % erhöht werden; bei den bayerischen Ortskrankenkassen beträgt der Anhebungssatz 6,86 %.

*Tabelle 1*

**Entwicklung der Beitragssätze bei den Allgemeinen Ortskrankenkassen**

	AOKen (einschl. Bayern) im Bundesdurchschnitt	AOKen in Bayern Landesdurchschnitt	Unterschied in Prozentpunkten
Jahresdurchschnitt 1979	11,47 v. H.	10,64 v. H.	0,83
Jahresdurchschnitt 1980	11,70 v. H.	10,89 v. H.	0,81
Jahresdurchschnitt 1981	12,11 v. H.	11,21 v. H.	0,90
am 1. 1. 1982	12,36 v. H.	11,36 v. H.	1,00
am 1. 2. 1982	12,38 v. H.	11,37 v. H.	1,01

*Quelle:* Schriftliche Vorlage zur Pressekonferenz am 6. 5. 1982, „Der Bayernvertrag“, Bericht über die Ergebnisse des Jahres 1981 von H. Sitzmann, Geschäftsführer des Landesverbandes der Ortskrankenkassen in Bayern, S. 7.

Da die niedrigeren Sätze der bayerischen Ortskrankenkassen selbstverständlich auch den Bundesdurchschnitt drücken, fällt der Vergleich für die bayerischen Ortskrankenkassen noch günstiger aus, wird der Anstieg der Beitragssätze im Bundesgebiet ohne Bayern gerechnet. Dann steige der Beitragssatz im Bundesdurchschnitt zum 1. 1. 1982 nicht auf 12,38 % sondern auf 12,63 %, im Vergleich dazu: 11,37 % der Landesdurchschnitt in Bayern.<sup>49</sup> Die zum Zeitpunkt der Pressekonferenz des Geschäftsführers des Landesverbandes der Ortskrankenkassen in Bayern am 6. Mai 1982 absehbare günstige Entwicklung im Bereich der Ortskrankenkasse, gab Anlaß dort zu verkünden, daß im Jahre 1982 Beitragserhöhungen nicht nötig werden, auch für 1983 wird Beitragssstabilität signalisiert.

*b) Ausgabenentwicklung*

Bei der Ausgabenentwicklung ist differenzierter zu argumentieren. Zunächst die Entwicklung im Jahr 1980.

Die kassenärztlichen Gesamtvergütungen im Jahr 1980 im Verhältnis zum Jahr 1979 sind je Mitglied um 8,97 % gestiegen. Allerdings sind bei dieser Steigerung für die Bewertung des Bayernvertrages einige Steigerungselemente außer Betracht geblieben.

<sup>49</sup> Vgl. ebenda, S. 7.

## Das sind:

— Erhöhungen der Wegegelder, um zur Krankenhausentlastung die häusliche Besuchstätigkeit zu fördern	0,39 %
— Neuregelung der belegärztlichen Leistungsvergütungen	0,07 %
— Einführung des ambulanten Operierens (ab 1. 10. 1980)	0,03 %
— die ab 1. 10. 1980 im Rahmen fortschrittlicher Prävention in den Leistungskatalog aufgenommenen Schutzimpfungen und Rachitisprophylaxis für Kinder	0,05 %
— die im II. und III. Quartal 1980 auf Bundesebene vorgenommenen Vergütungsanhebungen (wegen gestiegener Röntgenfilmpreise)	0,21 %
— die Vergütung der Kassenärzte, die sich im Jahr 1980 im Freistaat Bayern auf bedarfsplanmäßig zu besetzenden Kassenarztsitz niedergelassen haben (95 Kassenärzte) — das Außerachtlassen ist im Bayernvertrag ausdrücklich vereinbart, um recht schnell bedarfsnotwendige Stellen besetzen zu können —	0,87 %
<b>Summe</b>	<b>1,62 %</b>

Ziehen wir diese 1,62 Prozentpunkte von den 8,97 Prozentpunkten ab und berücksichtigt man die Punktwertentwicklung, die sog. Mengensteigerung, die Mitgliederentwicklung (1980 : 1979 = + 1,04 %) und die Fallzahlentwicklung (gesamt + 1,36 %), dann verbleiben an Zuwachsraten je Mitglied 6,95 %.

Diese 6,95 % bedeuten eine Überschreitung der im Bayernvertrag festgelegten Steigerungsrate von 6,6 %.<sup>50</sup>

Die Analyse der einzelnen Ausgabenposten zeigt, daß der Ausgabenanstieg vor allem verursacht wird durch den Anstieg der Arzneimittelkosten im Verhältnis der Jahre 1980 : 1979 von 9,6 % je Mitglied. Diese Mehrkosten sind zurückzuführen auf den Anstieg der Kosten je Rezept (+ 9,08 %) und Kosten je Arzneimittel (+ 10,13 %). Dem stand gegenüber ein leichter Rückgang der Anzahl der Rezepte je Mitglied, der Arzneimittel je Rezept und der Arzneimittel je Mitglied, d. h. also die Verordnungsmenge hat abgenommen, aber die Ausgabensteigerungen sind Folge der Preisanhebungen der pharmazeutischen Industrie oder der Einführung neuer Medikamente bzw. des Austausches von Monopräparaten zu Gunsten teurerer Kombinationspräparaten.

Bei den Krankenhauskosten hätte, ausgehend von der Entwicklung der Pflegesätze (gewichtet nach Betten) eine Steigerung von 10,4 % eintreten müssen. Der Steigerungssatz lag bei 7,01 %, was der Landesverband der Ortskrankenkassen als ein erfreuliches Ergebnis und als einen

<sup>50</sup> Vgl. zu den Zahlen: Schriftliche Vorlage zur Pressekonferenz am 14. 5. 1981, „Der Bayernvertrag“ — Bericht über die Ergebnisse des Jahres 1980, von Hans Sitzmann, S. 7 f.

Erfolg des Gesamtvertrags verbucht hat. Zu erzielen war das Ergebnis durch einen Rückgang der Berechnungstage für Krankenhausbehandlung, die je 100 Mitglieder um 3,56 % im Jahr 1980 im Verhältnis zum Jahr 1979 abgenommen haben. Das sei die höchste Abnahme der Berechnungstage seit 7 Jahren.<sup>51</sup> Allerdings wurde auf der gleichen Pressekonferenz festgestellt, daß der Rückgang noch größer gewesen wäre, wenn die Krankenhäuser diesen nicht durch eine Anhebung der sogenannten Selbsteinweisung gebremst hätten (vgl. dazu S. 41 f.).

Bei den Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel ist ein Zuwachs je Mitglied im Verhältnis des Jahres 1980 zum Jahr 1979 von 6,57 % zu verzeichnen. Bei einer Grundlohnsteigerung je Mitglied von 6,46 % ist dieser Ausgabenbereich Heil- und Hilfsmittel nur sehr gering an der Überschreitung des Steigerungshöchstsatzes von 6,6 % beteiligt. Erfreulich ist aber in diesem Bereich, wie auf der gleichen Pressekonferenz festgestellt wird, der Rückgang der Zuwachsraten. Die Zuwachsraten lauten im Jahr 1978 im Verhältnis zu 1977: 12,63 %, 1979 im Verhältnis zu 1978: 11,64 % und 1980 im Verhältnis zu 1979: 6,57 %. Der damalige Minister Ehrenberg hatte in der Konzertierten Aktion am 23. 3. 1981 noch mit einer Steigerungsrate im Jahr 1980 von 10,3 % gerechnet.<sup>52</sup>

Aufschlußreicher als die genannten Zahlen ist die Gegenüberstellung der erzielten Ergebnisse im Bereich der Allgemeinen Ortskrankenkassen in Bayern und die Ergebnisse aller Ortskrankenkassen im Bundesgebiet. Eine solche Gegenüberstellung geht von folgenden Kostenzielbereichen aus:

- a) kassenärztliche Gesamtvergütung
- b) Ausgaben für Arzneimittel
- c) Ausgaben für Krankenhauspflege
- d) Ausgaben für physikalische Therapie (Heil- und Hilfsmittel).

Die Gegenüberstellung mit den jeweiligen Zuwachsraten, gewichtet nach ihren Haushaltsanteilen, liegt für das Geschäftsjahr 1980 vor.<sup>53</sup>

Folgende Ergebnisse lassen sich aus der Tabelle S. 37 ablesen:

Die Zuwachsraten bei dem Kostenzielbereich Kassenärzte ist in Bayern wesentlich höher als im Bundesdurchschnitt. Auch beim Ko-

<sup>51</sup> Pressekonferenz vom 14. 5. 81, a.a.O., S. 11; hier zeigt sich eine Entwicklung, die vorher schon in den USA zu verzeichnen war; nämlich die Einsparung, die durch eine Verringerung der Hospitalisierungsrate als Folge geänderten Arztverhaltens zu erzielen ist. Vgl. dazu auch *Enthoven, A. C.*, a.a.O., S. 141 ff.

<sup>52</sup> Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen vom 23. 3. 1981, Einführungsrede, S. 5.

<sup>53</sup> Vgl. zum Folgenden: Pressekonferenz vom 6. 5. 1982, a.a.O., S. 8 ff.

**Tabelle 2**  
**Entwicklung der Kostenzielbereiche im Jahr 1980**

Bereich	alle Ortskrankenkassen im Bundesgebiet (einschl. Bayern)			bayerische Ortskrankenkassen		
	Haus- halts- anteil	Zu- wachs- rate	Produkt	Haus- halts- anteil	Zu- wachs- rate	Produkt
Kassenärzte	16,6	×	6,6 =	109,6	16,8	× 8,6 = 144,5
Heil- und Hilfsmittel	5,4	×	11,1 =	59,9	5,3	× 6,6 = 35,0
Arzneimittel	15,0	×	9,4 =	141,0	14,5	× 9,6 = 139,2
Krankenhaus	32,8	×	8,5 =	278,8	29,9	× 7,3 = 218,3
	69,8			589,3	66,5	537,0
	insgesamt Steigerung			insgesamt Steigerung		
	$589,3 : 69,8 = 8,44 \text{ v. H.}$			$537,0 : 66,5 = 8,08 \text{ v. H.}$		

*Quelle:* Schriftliche Vorlage zur Pressekonferenz vom 6. 5. 1982, a.a.O., S. 8.

stenzielbereich Arzneimittel ist die Steigerungsrate in Bayern — wenn auch nur geringfügig — höher als im Bundesdurchschnitt. Dem steht gegenüber eine geringere Steigerungsrate bei dem Kostenzielbereich Krankenhaus, die wegen des Gewichts dieses Kostenbereichs stark zu Buche schlägt und eine wesentlich niedrigere Zuwachsrate bei den Heil- und Hilfsmitteln, die sich trotz des relativ niedrigen Gewichts dieses Kostenzielbereichs doch auch noch fühlbar in der Gesamtrechnung auswirkt. Die Ausgabenentwicklung im Jahre 1980 zeigt also: Die bayrischen Kassenärzte haben die Grundtendenz des Gesamtvertrages richtig interpretiert, und sie nutzen die Möglichkeiten des Vertrags, nicht zuletzt zu ihrem Vorteil.

Aber auch für die andere Seite beim Vertragsabschluß, also für die gesetzlichen Krankenkassen, hat sich für das Jahr 1980 der Vertrag gelohnt, denn die Steigerung der Ausgaben insgesamt liegt in Bayern mit 8,08 % im Vergleich zum Bundesdurchschnitt mit 8,44 % merklich niedriger. Die Folge davon ist auch, daß die Finanzierungslücke in Bayern mit 1,69 Prozentpunkten im Jahr 1980 niedriger lag als im Bund, dort betrug sie 2,56 Prozentpunkte.<sup>54</sup> Hier liegt der Grund für die niedrigere Beitragsanhebung in Bayern im Vergleich zum Bundesdurchschnitt.

<sup>54</sup> Vgl. Pressekonferenz 1982, a.a.O., S. 9.

Eine Berechnung der Aufwendungen je Mitglied unterstreicht nochmals die oben vorgestellte Entwicklung. Besonders die gesonderte Darstellung der Aufwendungen für physikalische Therapie zeigt, in welchem Umfang in Teilbereichen Ausgabenreduktionen im „Geiste“ des Bayernvertrags vorgenommen wurden.

**Tabelle 3**  
**Aufwand je Mitglied (einschließlich Rentner)**

	AOK Bund (einschl. Bayern)			AOK Bayern		
	1979	1980	Zu- wach- s- rate in %	1979	1980	Zu- wach- s- rate in %
	DM	DM		DM	DM	
Ärzte .....	376,16	400,90	6,6	326,44	354,43	8,6
Heil- u. Hilfsmittel	117,77	130,80	11,1	105,02	111,92	6,6
Arzneimittel .....	330,76	361,93	9,4	280,66	307,60	9,6
Krankenhaus .....	729,26	791,06	8,5	588,67	631,53	7,3
Physikalische Therapie .....	33,11	37,25	12,5	25,99	27,76	6,8
Summe .....	1 587,06	1 721,94	8,5	1 326,78	1 433,24	8,0
Mehraufwand: ...		<b>134,88</b>			<b>106,46</b>	

*Quelle:* Berechnet nach Unterlagen des Landesverbandes der Ortskrankenkassen in Bayern.

Die Entwicklung der Zahlen in den einzelnen Kostenzielbereichen für den Bereich der bayerischen Ortskrankenkassen im Jahr 1981 im Vergleich zum Jahr 1980 fällt wesentlich ungünstiger aus.

Eine Durchsicht der Tabelle zeigt, daß die Steigerungsraten von 6,25 % der Ausgaben im Jahr 1981 im Verhältnis zum Jahr 1980 nur wegen der Abnahme der Zahlungen für Krankengelder unterhalb der Höchstrate von 6,6 % zu halten war. Dieser Rückgang ist nicht zuletzt bewirkt durch die Übernahme der Krankengeldzahlungen für Arbeitslose in den ersten 6 Wochen der Arbeitsunfähigkeit durch die Bundesanstalt für Arbeit. Wäre dieser Rückgang nicht einzurechnen, dann hätte das gesetzte Ziel, Steigerungsraten innerhalb von 6,6 % zu halten, nicht erreicht werden können. So ergibt sich für das Jahr 1981 bei einer Steigerung des Grundlohns von 5,8 % lediglich eine Finanzierungslücke von 0,45 Prozentpunkten.

Zu den einzelnen Steigerungsraten ist zu sagen, daß sie in einzelnen Punkten bereinigt sind; so sind die Steigerungsraten bei dem Kosten-

Tabelle 4

**Entwicklung der Ausgaben in Kostenzielbereichen im Jahr 1981  
im Vergleich zum Jahr 1980 in den bayerischen Ortskrankenkassen**

	Aufwand je Mitglied einschl. Rentner	1981 : 1980 v. H.	Steigerungs- rate
	1981 DM		
Kassenärzte .....	376,76	354,43	6,30
Arzneimittel .....	334,48	307,60	8,74
Physikalische Therapie	30,44	27,76	9,65
Krankenhaus .....	678,33	631,53	7,41
Krankengeld .....	177,59	182,60	— 2,74 <sup>a)</sup>
insgesamt .....	1 597,60	1 503,92	6,25
Steigerung der Grundlohnsumme 1981 : 1980 je Mitglied		<u>5,80</u>	
			0,45 Pro- zentpunkte

a) Auch bedingt durch die Übernahme der Krankengeldzahlungen für Arbeitslose in den ersten 6 Wochen der Arbeitsunfähigkeit durch die Bundesanstalt für Arbeit.

Quelle: Schriftliche Vorlage zur Pressekonferenz v. 6. 5. 82, a.a.O., S. 10.

zielbereich Kassenärzte bereinigt, weil die Aufwendungen für Schutzimpfungen als freiwillige Leistung der Krankenversicherung anfallen, die bei der Bewertung nach dem Bayernvertrag und der Ermittlung der Zuwachsrate unberücksichtigt blieb, und ähnliches gilt aus gleichem Grund bei der freiwilligen Finanzierung der Schutzimpfmittel bei den Arzneikosten, die deshalb um 0,64 % niedriger angesetzt wurden. Erwähnenswert ist auch der nunmehr wieder stärkere Zuwachs bei der physikalischen Therapie.

Deutlicher wird die Entwicklung bei einem Vergleich Bund/Bayern, denn der Bayernvertrag will ja als Strategie zu einer erfolgreicheren Ausgabendämpfung führen.

Der Vergleich ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. So zeigt das Zurückbleiben der Ausgaben für Kassenärzte, daß diese den Bayernvertrag nicht, wie teilweise befürchtet, als Freibrief für die Steigerung ihrer Einnahmen auf Kosten anderer Gruppen benutzt haben. Weiter wird deutlich, daß es nach dem Erreichen von Anfangserfolgen offensichtlich nicht ohne weiteres — wenn überhaupt — möglich ist, das Ausgabenniveau dauernd im Vergleich zum Bundesdurchschnitt nach unten zu schrauben, wenn absolut schon ein niedriges

Tabelle 5

**Aufwand je Mitglied (einschl. Rentner)**  
**(jeweils Ortskrankenkassen)**

	Bayern			Bund		
	1980	1981	Zu- wachs- rate	1980	1981	Zu- wachs- rate
	DM	DM	%	DM	DM	%
Ärzte .....	400,90	426,20	6,3	354,43	375,01	6,09 <sup>a)</sup>
Arzneimittel .....	361,92	390,48	7,9	307,60	335,47	9,06 <sup>a)</sup>
Krankenhaus ....	791,06	845,80	6,9	631,53	680,53	7,8
Heil-/Hilfsmittel .	130,80	139,51	6,7 <sup>b)</sup>	111,92	124,74	11,5 <sup>b)</sup>
Gesamt-Summe ..	1 684,68	1 801,99	7,0	1 405,48	1 515,75	7,8
Mehraufwand: ...		<b>117,31</b>			<b>110,27</b>	

a) Es blieben unberücksichtigt die Aufwendungen für *Schutzimpfungen*, die als freiwillige Leistungen nur in Bayern vergütet werden: Zuwachs-Anteil bei Ärzten: 0,31 %; Zuwachs-Anteil bei Arzneimitteln: 0,64 %.

b) Kostenzielbereich i. R. des Bayern-Vertrags ist nur die physikalische Medizin mit 30,44 DM Aufwand je Mitglied (Zuwachsrate 1981 = 9,65 %). Bei den Bundeszahlen kann dieser Bereich nicht ausgegliedert werden.

Quelle: AOK-Presseinformation vom 12. 8. 1982, S. 2, Hrsg.: Landesverband der Ortskrankenkassen in Bayern.

Niveau erreicht ist (s. dazu unten S. 41 f.). Am bedeutsamsten ist aber die in den Zahlen dokumentierte Tatsache, daß die Gesamtzuwachsrate der Ausgaben je Mitglied in Bayern höher ist als im Bundesdurchschnitt. Was Anlaß gab, den Bayernvertrag als „kostentreibenden Blindgänger“ im bayerischen Gesundheitswesen zu apostrophieren.<sup>55</sup> Aber auch vom Landesverband der Ortskrankenkassen wird eingerräumt: „Das erklärte Ziel des „Bayern-Vertrags“, mit selbstverwaltungskonformen Mitteln zur Übereinstimmung von Einnahmen und Ausgaben zu kommen, haben auch die bayerischen Krankenhäuser (noch) nicht erreicht.“<sup>56</sup> Es komme aber auch auf die Wirksamkeit gegenüber dem Beitragszahler an und hier sei eindeutig: „Bei niedrigerer Grundlohnsumme (1981: Bayern 23 912,54 DM, Bund 24 705,04 DM) und niedrigerem Beitragsatz (Stand 1. 2. 1982: Bayern 11,37 v. H., Bund 12,38 v. H.) müssen in den Bayern-Vertrags„kostenzielbereichen“ die Beitragszahler je Mitglied und Jahr

in Bayern	110,27 DM
im Bund aber	117,31 DM

<sup>55</sup> Vgl. Deutsche Krankenkassengesellschaft, Pressekonferenz vom 9. 8. 1982, schriftliche Vorlage, S. 1.

<sup>56</sup> Vgl. dazu AOK Presseinformation vom 12. 8. 1982, a.a.O., S. 4.

mehr aufbringen. Der in Bayern niedrigere Mehraufwand im Jahre 1981 ist neben der schon 1980 gegenüber dem Bund günstigeren Entwicklung ausschlaggebend dafür, daß sich der *Beitragssatzabstand* zum Bundesgebiet auf 1,01 Beitragssatzpunkte (1979 „bloß“ 0,83) vergrößert hat. Die bayerische Wirtschaft muß nach dem Stand vom 1. Februar 1982 gegenüber dem durchschnittlichen Beitragssatz im Bund jährlich um rd. 590 Mill. DM weniger für die gleich gute und umfassende Krankenversicherung aufbringen.<sup>57</sup> Das heißt im Klartext, daß eine niedrigere Steigerung (7,0 % im Bund), wenn sie von einer höheren Summe ausgehen muß (1 684,68 DM), absolut einen höheren Mehraufwand erzwingt als eine höhere Steigerungsrate (7,8 %), wenn sie von einer niedrigeren Summe ausgeht (1 405,48 DM). Allerdings ist hier festzuhalten, daß die niedrigere Ausgangssumme nur zum Teil auf frühere Erfolge des Bayernvertrags zurückzuführen ist. So ist z. B. das Nord-Süd-Gefälle der Beitragssätze für Bayern ein wichtiger Vorteilsfaktor.<sup>58</sup> Es muß sich in der Zukunft erweisen, ob mit den Anfangserfolgen des Gesamtvertrages nicht schon alle Möglichkeiten einer angemessenen Einsparung ausgeschöpft sind. Es geht ja letztlich um eine Optimierung der Relation Kosten/Nutzen. Eine, auch im Vergleich mit anderen Bundesländern gleichwertige Versorgung ist ja unabdingbar. Allerdings sieht der Landesverband der Ortskrankenkassen in Bayern in einem Bereich noch entscheidende Einsparungsmöglichkeiten. Der Grund für die Zielverfehlung im Jahr 1981 wird allein bei den Krankenhäusern gesucht.<sup>59</sup> Wegen des Gewichtes, mit dem die Ausgaben im Zielbereich Krankenhaus in die Gesamtausgaben der GKV eingehen, ist diesem Vorwurf besonders Augenmerk zu widmen. Nachdem bereits in einem Vortrag, anlässlich der Arbeitstagung für Verwaltungsleiter bayerischer Krankenhäuser vom 21. - 23. 09. 1981 in St. Engelmar, der Vorwurf von dem Geschäftsführer des Landesverbandes der Ortskrankenkassen in Bayern erhoben worden ist, die Krankenhäuser würden versuchen, einen Rückgang der Belegung durch die Kassenärzte durch eine Ausweitung der Selbstbelegung zu konterkarieren<sup>60</sup>, wurde in den Pressekonferenzen vom 6. Mai und 12. 8. 1982 zusätzliches Material vorgelegt<sup>61</sup>, das dieses Konterkarieren belegen soll. Ausgehend von der Behauptung, daß aufgrund des Krankenhausfinanzierungsgesetzes das Selbstkostenprinzip zementiert wäre und deshalb die Pflegesätze gewichtet nach Betten im

<sup>57</sup> Vgl. dazu AOK Presseinformation vom 12. 8. 1982, a.a.O., S. 3/4.

<sup>58</sup> Zum Nord-Süd-Gefälle vgl. *Buttler*, G. u. a., a.a.O., S. 53 ff.

<sup>59</sup> AOK Presseinformation vom 12. 8. 1982, S. 4.

<sup>60</sup> Vgl. *Sitzmann*, H., Novellierung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, in: *Die pharmazeutische Industrie*, 44,3, S. 280 - 284. 1982.

<sup>61</sup> Vgl. Schriftl. Vorlage zur Pressekonferenz vom 6. 5. 1982, S. 13 ff. und AOK Presseinformation v. 12. 8. 1982, S. 4 ff., a.a.O.

Jahre 1980 um 10,4 % und im Jahre 1981 um 8,57 % erhöht werden mußten, wäre es trotz einer Abnahme der Berechnungstage für Krankenhausbehandlung je Mitglieder im Jahre 1980 um 3,56 % und im Jahre 1981 um 1,2 % zu einer Ausgabensteigerung je Mitglied im Jahr 1980 im Vergleich zum Jahr 1979 von 7,3 % und im Jahr 1981 im Vergleich zum Jahr 1980 zu 7,8 % gekommen. Diese Zuwachsraten seien überhöht und zwar deshalb, weil die Krankenhäuser großzügiger Patienten ohne kassenärztliche Verordnung aufgenommen hätten. Das hätte schon für 1980 gegolten und wäre 1981 verstärkt aufgetreten. Untersuchungen in einem großen Kassenbereich würden dies zeigen.

**Tabelle 6**  
**Aufnahme in stationäre Behandlung**

In einem sehr großen Kassenbereich ist festgestellt worden, daß Krankenhauseinweisungen erfolgten durch

	1980 v. H.	1981 v. H.	Veränderung 1981 : 1980 v. H.
Kassenärzte .....	60,9	49,2	- 17
Belegärzte .....	12,2	13,8	+ 16
beteiligte Chefärzte ....	12,2	12,5	+ 5
Krankenhäuser/ Polikliniken .....	12,2	23,4	+ 98
Rettungsdienst .....	2,5	1,1	- 55
insgesamt			
Krankenhäuser/ Polikliniken und beteiligte Ärzte .....	24,4	35,9	+ 52
Krankenhäuser/ Polikliniken und Belegärzte .....	36,6	49,7	+ 40

Quelle: AOK-Presseinformation vom 12. 8. 1982, S. 5.

Bei Erfassung aller Fälle in allen bayerischen Krankenhäusern zeige sich eine gravierende Zunahme der „Kurzaufnahmen“. So haben sich seit Geltung des „Bayern-Vertrags“, also von 1979 zu 1981 die Krankenhausfälle wie folgt entwickelt:<sup>62</sup>

Fälle bis zu 1 Tag	+ 45,8 %
Fälle bis zu 2 Tagen	+ 28,8 %
Fälle bis zu 3 Tagen	+ 29,3 %

<sup>62</sup> AOK Presseinformation vom 12. 8. 1982, S. 6.

An die Stelle der ambulanten Notfallversorgung oder ambulant möglichen Diagnostizierung sei die kurzfristig stationäre Krankenhausaufnahme mit erheblicher Kostenfolge getreten, was auch durch eine Analyse der Krankenhausfälle zu belegen sei. Die Deutsche Krankenhausgesellschaft bestreitet die Zunahme der Zahl der Selbstaufnahme nicht, begründet sie aber als Ergebnis der Minderung der medizinischen Qualität der ärztlichen Versorgung in Bayern.<sup>63</sup>

Wegen fehlender fachlicher Kompetenz kann hier zu diesen, medizinische Fragen berührenden Vorwürfen nicht Stellung genommen werden. Andere Aspekte zur Beurteilung der Strategie des Bayernvertrages können aber ausgeleuchtet werden. Zunächst ist festzustellen, daß ein Ausgangspunkt, der zum Abschluß des Gesamtvertrages geführt hat, wenn auch nicht falsch, so doch ergänzungsbedürftig ist. Es ist eben nicht allein der Kassenarzt, der den Schlüssel zum Geldschränk der Krankenkassen in der Hand hält. Auch die Krankenhäuser oder die dort beschäftigten Ärzte können ihn benutzen. Angesichts der genannten Zahlen fällt es schwer, im Verhalten der Krankenhäuser keine Abwehrstrategie erkennen zu wollen, die entwickelt wurde, um bei dem mit dem Bayernvertrag eingeleiteten Verteilungskampf nicht das kürzere Ende in der Hand zu behalten. Wenn beim Null-Wachstum kein Einkommenszuwachs zu verteilen ist, dann kann eine Einkommenserhöhung eben nur zu Lasten der anderen beteiligten Gruppen gehen. Die Möglichkeit zur Selbsteinweisung gibt den Krankenhäusern ein Instrument in die Hand, solche für sie ungünstige Verteilungswirkungen zu vermeiden.

Hier wird im Bereich der Gesundheitspolitik ein Steuerungsdefizit sichtbar, das nicht nur den dauerhaften Erfolg von Selbstverwaltungsstrategien der mittleren Ebene verhindern kann, sondern letztlich zu einer Fehlallokation der volkswirtschaftlichen Ressourcen führt.

Dieser Eindruck wird verstärkt, wenn wir feststellen müssen, daß Einsparungsbemühungen in einer geradezu paradoxen Weise zur Versteuerung führen müssen. Eine Reduzierung der Krankenhausabrechnungstage — unterstellt, sie ist medizinisch vertretbar — führt wegen der dann nicht ausreichenden Nutzung der Bettenkapazitäten zu Kostenerhöhung bei den Krankenhäusern. Da nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz das Kostendeckungsprinzip gilt, führt dies regelmäßig zur Erhöhung der Pflegesätze und damit zu einer Erhöhung der Ausgaben im Bereich Krankenhaus. Dieser Tatbestand ist hier sicher nicht das erste Mal in der Diskussion um die Krankenhausfinanzierung speziell und der Kostenexplosion im Gesundheitswesen ver-

---

<sup>63</sup> Deutsche Krankenhausgesellschaft, Pressekonferenz 9. 8. 1982, S. 2.

merkt worden.<sup>64</sup> Hervorzuheben ist hier aber, daß man sich mit dem Abschluß des Bayernvertrages angeschickt hat — ungeachtet dieses Teufelskreises, der ja jeden Mut zu entsprechenden Initiativen von vorne herein im Keim zu ersticken geeignet ist — das Problem anzugehen. Hierin und im Verdeutlichen der eigentlichen Problematik in diesem Bereich, die schon aus der Entwicklung der Zahlen weniger Jahre ganz klar abzulesen ist, liegt der wesentliche Verdienst des Gesamtvertrags. Der Erfolg im Bereich der Ausgabendämpfung mag begrenzt sein, und er wird überhaupt nur in einem recht engen Rahmen zu verzeichnen sein, wenn sich diese Strategie durch Konterkarien totläuft. Wenn er aber Anstoß zur Beseitigung der aufgezeigten Funktionsschwächen geben konnte, wird er nicht nur als kurzfristige Episode in die Geschichte der Gesundheitspolitik eingehen, sondern als Beweis gelten, daß Selbstverwaltung auch weiterhin ein unverzichtbares Element unserer Sozialordnung darstellt. Dazu ist es nötig, den Krankenhausbereich in funktionsfähige Regelmechanismen einzubeziehen.

---

<sup>64</sup> Allgemein zu diesem Problem: *Metze, Ingolf, Gesundheitspolitik*, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1982, S. 113.

# **Ausgaben für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik**

## **Entwicklung, aktuelle Probleme und Zusammenhänge mit Organisations- und Finanzierungsproblemen der Bundesanstalt für Arbeit**

Von *Heinz-Dieter Hardes*, Trier

### **1. Problemstellung und begriffliche Klärung**

Der vorliegende Beitrag befaßt sich mit einem aktuellen Problem-  
aspekt der Arbeitsmarktpolitik (AMP) nach dem Arbeitsförderungs-  
gesetz (AFG). Es sollen Entwicklungslinien, Merkmale und Probleme  
der Ausgabenseite der AMP untersucht werden. Die laufenden Aus-  
gabenüberschüsse der BA<sup>1</sup> bilden einen aktuellen Anlaß zu einer sol-  
chen Untersuchung.

Am Ausgangspunkt der Analyse stehen zunächst einige widersprüch-  
lich erscheinende Beobachtungen bzw. Fragen: Als ein wesentliches  
Prinzip „aktiver“ AMP gilt der Vorrang von gestaltenden Instrumen-  
ten (Arbeitsvermittlung, Beratung, Förderung der beruflichen Bildung,  
Förderung der Arbeitsaufnahme etc.) vor der rein reaktiven Zahlung  
von Lohnersatzleistungen (§ 5 AFG).<sup>2</sup> Fraglich erscheint, ob dieses Vor-  
rangprinzip in den Ausgabenstrukturen der AMP ihren Niederschlag  
findet. Lohnersatzleistungen gelten als „konsumptive Aufwendungen“  
für Arbeitslosigkeit (und andere Formen von Arbeitsausfall, Erg.)“ im  
Vergleich zu den „produktiven Ausgaben“<sup>3</sup> der AMP. Dem Vorrang-  
prinzip in der AMP entspricht somit in grundsätzlicher Analogie eine  
Forderung im Bereich der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die Forde-

---

<sup>1</sup> Die Ausgabeneffekte der Sonderprogramme der AMP bleiben unberück-  
sichtigt, soweit sie sich nicht in den Haushaltsausgaben der BA nieder-  
schlagen.

<sup>2</sup> Vgl. die Interpretation von D. Mertens und J. Kühl, *Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik*, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, hrsg. v. W. Albers u. a., Bd. 1, Stuttgart u. a. 1977, S. 282; auf eine gegenteilige faktische Gestaltung verweisen F. W. Scharpf u. a., *Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik. Das Sonderprogramm der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen*, Frankfurt/New York 1982, S. 19.

<sup>3</sup> Vgl. BA (Hrsg.), *Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeits-  
marktpolitik*, Nürnberg 1978, S. 126.

rung nach einer stärkeren Priorität von produktiven Investitionen vor Ausgaben mit Konsumcharakter gerade in Zeiten gesamtwirtschaftlicher Krisen. Müßte diese Prioritätenfolge nicht analog für die Ausgabenstrukturen der AMP in Krisenzeiten gelten?<sup>4</sup>

Der vorstehenden Unterscheidung von gestaltenden Maßnahmen der AMP und von reaktiven Mitteln versucht man, auf der Ausgabenseite der BA durch die Abgrenzung von Ausgaben für „operative Leistungen“ und „Lohnersatzleistungen“ nachzukommen. Diese Unterscheidung kann allerdings nur als eine grobe Annäherung gelten, da eine Zu-rechnung der anteiligen Sach- und Personalaufwendungen fehlt.

Zu den Ausgaben für operative Leistungen in offizieller Version zählen alle Ausgaben (ohne Verwaltungsausgaben) für Maßnahmen des zweiten und dritten AFG-Abschnitts.<sup>5</sup> Eine zweite Version rechnet die Ausgaben für Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld zu den Lohnersatzleistungen.<sup>6</sup>

## 2. Funktionsdefizite und Arbeitsmarktpolitik — quantitative Analyse der Ausgabenentwicklung, 1970 - 81

In diesem Abschnitt sollen die Entwicklung und die Struktur der Ausgaben der BA im Zeitraum 1970 bis 1981 mittels quantitativ-statistischer Methoden untersucht werden. Dabei geht es weniger um methodische Feinheiten, da die verfügbaren Zeitreihen in dieser Hinsicht nur wenige Optionen erlauben. Vielmehr sollen einige Problem-aspekte der AMP aufgezeigt werden, die sich in der Ausgabenentwicklung der BA in den 70er Jahren niederschlagen. Es wird erwartet, daß sich einige charakteristische Mängel der in der Vergangenheit praktizierten AMP zeigen lassen. Die Analyse der Zeitreihe der Ausgabenstrukturen versucht, *Prioritäten* der AMP, systematische *Zusammenhänge* und einige *Reaktionsmechanismen* in der Vergangenheit herauszuarbeiten, die einer funktionsgerechten Wirksamkeit entgegenstehen. Schließlich wird vermutet, daß typische Handlungs- und Reak-

---

<sup>4</sup> Beim Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG) vom Jahr 1981 galt offenbar eine abweichende Priorität; vgl. U. Engelen-Kefer, Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz: Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg, in: WSI-Mitteilungen, 35. Jg. (1982), S. 76 ff. Der Sachverständigenrat nannte die Entscheidungen des AFGK eine (andersartige) „Neugewichtung der Ziele der Arbeitsmarktpolitik“ (Jahresgutachten 1981/82 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Bundestagsdrucksache 9/1061, Tz 418).

<sup>5</sup> Vgl. BA, Überlegungen II, S. 125.

<sup>6</sup> Vgl. G. Wilke und G. Götz, Die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit, H. 25 der Reihe Aufgaben und Praxis der Bundesanstalt für Arbeit, Hrsg. von V. Siebrecht und A. Kohl, Stuttgart u. a. 1980, S. 67 f.

tionsmuster der vergangenen AMP in der Gegenwart wiederholt oder sogar verstärkt angewendet werden.

Die quantitative Analyse wird in drei Teilabschnitten ausgeführt: Zuerst sollen die Basishypothesen vorgestellt werden. Im zweiten Teil dieses Abschnitts folgt eine Darstellung und Kommentierung der Ergebnisse der Zeitreihenuntersuchungen zur Ausgabenstruktur der BA. Im dritten Teilabschnitt werden Aspekte der regionalen Verteilung der Ausgaben der BA behandelt.

## 2.1 Basishypothesen

Zur Begründung und zur systematischen Einordnung der empirischen Fragestellungen mag ein kurzer Überblick der Basishypothesen in vier Punkten dienen:

(1) Zunächst wird eine Aussage darüber angestrebt, welche Ausgabenart den Hauptfaktor der Ausgabenentwicklung der BA darstellt und deren finanzielle Situation entscheidend beeinflußt. In der Literatur wird in weitgehender Übereinstimmung auf eine „hohe Konjunkturreagibilität der Bundesanstaltfinanzen“ (insbesondere der Ausgabenseite)<sup>7</sup> sowie auf die längerfristige Expansion der Ausgaben, besonders der Ausgaben für Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit oder Arbeitsausfall hingewiesen.<sup>8</sup> Die erste These entspricht diesen Feststellungen:

— Eine überproportionale Ausgabenelastizität der Lohnersatzleistungen im *längerfristigen* Vergleich sowie starke *kurzfristige* Schwankungen der Lohnersatzleistungen haben das Finanzierungssystem der BA übermäßig belastet.

(2) Bei den Ausgaben für operative Leistungen wird demgegenüber eine eher reaktive Gestaltung vermutet, da bei tendenzieller Aufzehrung von Rücklagen und beschränkter Einnahmodynamik mit steigender Arbeitslosigkeit und starker Expansion der Lohnersatzleistungen ein Substitutions- oder *Verdrängungseffekt* anzunehmen ist. Trotz periodischer Beitragserhöhungen wechselte die Finanzlage der BA kurzfristig zwischen Defiziten und Überschüssen<sup>9</sup>, so daß kurzfristige Reaktionen zwischen expansiver und restriktiver Gestaltung schwankten.

<sup>7</sup> G. Wilke und G. Götz, Die Finanzen der Bundesanstalt, a.a.O., S. 35.

<sup>8</sup> Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 31. Jg. (4/1979), S. 15; G. Bosch, Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg. (1981), S. 667, 669.

<sup>9</sup> Zur Entwicklung der Finanzierungssalden der BA in den 70er Jahren vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 31. Jg. (4/1979), S. 19 sowie 33. Jg. (8/1981), S. 29 f.

- Die Ausgaben für operative Leistungen kennzeichnete eine reaktive Entwicklung,
- mit einer abnehmenden Gewichtung bei *längerfristigem* Anstieg der Arbeitslosigkeit
- sowie
- mit *kurzfristigen* Wellen das „stop and go“ in Abhängigkeit von der finanziellen Situation der Vorperiode.

(3) Allgemein wird von der Wirtschaftspolitik eine mittelfristige Orientierung verlangt, um dadurch zu einem zielbewußten, auf Stetigkeit ausgerichteten Ablauf der wirtschaftlichen Prozesse beizutragen. Im Bereich der Finanzpolitik z. B. wird die Effizienz mittelfristig ausgerichteter Maßnahmen höher eingeschätzt als die befristeter Programme.<sup>10</sup> Analoge Aussagen werden für eine AMP gelten, die primär mit den Mitteln finanzieller Anreize operiert. Es läßt sich folgern, daß ein starker Wechsel der Prioritäten unter den operativen Leistungen der AMP deren Wirksamkeit mindert.

- Zwischen verschiedenen operativen Leistungen herrschte ein starker Wechsel der Prioritäten. Dieser Wechsel läßt an der notwendigen Kontinuität und der mittelfristigen Zielorientierung der aktiven AMP zweifeln. Deren Effizienz wurde dadurch vermindert.

(4) Die regionale Struktur der Arbeitslosigkeit deutet im Verlauf der 70er Jahre nach einer vorübergehenden Annäherung auf größere Diskrepanzen der regionalen Beschäftigungsprobleme. Die Regionalstruktur der Teilarbeitsmärkte im Bundesgebiet — in vereinfachter Klassifikation — kennzeichnet ein langfristiger Dualismus, ein Nord-Süd-Gefälle mit Peripherie- und Montangebieten als ungünstige Arbeitsmärkte.<sup>11</sup> Mit der sich verschärfenden allgemeinen Problemlage am Arbeitsmarkt in den letzten Jahren hat sich die Kluft zwischen den Regionen vergrößert. Den regionalen Strukturunterschieden hat die AMP (mit Ausnahme des Sonderprogramms der Bundesregierung vom Jahr 1979) offenbar wenig entgegengewirkt.

- Die regionale Verteilung der operativen Leistungen der BA entsprach nicht einer langfristigen Strategie, die Förderungsmittel und Maßnahmen zum Zweck des regionalen Ausgleichs auf Problemgebiete relativ zu konzentrieren.

---

<sup>10</sup> Zur finanzpolitischen Verstetigungsstrategie vgl. E. Wille, Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: HdF, Bd. 1, 3. Aufl., hrsg. v. F. Neumark, Tübingen 1977, S. 427 ff.

<sup>11</sup> Vgl. u. a. K. Schiebe, Gebiete hartnäckiger Arbeitslosigkeit im Konjunkturverlauf seit 1967, in: Informationen zur Raumentwicklung (3/4, 1980), S. 107 ff.; K. Ganser, Struktur regionaler Arbeitsmärkte — zur Notwendigkeit spezifischer regionaler Förderprogramme, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 10/1979, S. 133 ff.

## 2.2 Zeitreihenanalyse der Ausgabenstruktur der BA

Nachfolgend sollen empirische Ergebnisse zu den drei ersten Thesen des vorstehenden Katalogs referiert werden.

Zu (1): Die Ausgabenelastizitäten der jährlichen Lohnersatzleistungen der BA wurden als Regressionskoeffizienten eines doppelt-log. Ansatzes im Vergleich zur Entwicklung des jährlichen BSP im Basiszeitraum 1970 - 81 ermittelt. Der Elastizitätskoeffizient dient als Indikator der längerfristigen relativen Expansion der Lohnersatzleistungen.

Zur Messung der relativen Schwankungen der Ausgaben der BA, insbesondere derjenigen für Lohnersatzleistungen, im Vergleich zu den jährlichen Einnahmeschwankungen<sup>12</sup> wird der Variationskoeffizient

*Tabelle 1*

**Koeffizienten der Ausgabenelastizitäten (im Vergleich zum BSP) und der jährlichen Schwankungen der Ausgaben der BA für Lohnersatz (im Vergleich zu den Einnahmen der BA), 1970 - 81**

Ausgaben/Einnahmen <sup>a)</sup>	Elastizitätskoeffizienten <sup>b)</sup>	Variationskoeffizienten
Ausgaben, gesamt .....	2,322 (10,66)	54,61
Lohnerstatzleistungen .....	3,675 (8,11)	75,03
(excl. Kurzarbeiter-, Schlecht- wettergeld) .....		
Lohnersatzleistungen .....	2,807 (6,87)	68,47
(incl. Kug/Schg) .....		
Ausg. Arbeitslosengeld .....	3,525 (8,05)	72,30
Ausg. Arbeitslosenhilfe (korrig.) .....	5,319 (9,60)	93,07
Ausg. Kurzarbeitergeld .....	3,645 (2,99)	97,82
Einnahmen gesamt .....		51,74
Beitragseinnahmen .....		54,11

a) Quelle der Daten hier und bei den folgenden Berechnungen: ANBA, versch. Jgge.

b) Die Zahlen in Klammern geben die t-Werte der Regressionskoeffizienten an.

c) Die Zeitreihe der Ausg. für Arbeitslosenhilfe wurde im Jahr 1981 durch die entsprechenden Ausgaben des Bundes korrigiert, um Verzerrungen durch den institutionellen Wechsel bei der Zahlung der Arbeitslosenhilfe zu vermeiden.

<sup>12</sup> Incl. diskontinuierliche Einnahmeänderungen durch Erhöhungen des Beitragssatzes und der Beitragsbemessungsgrenzen.

verwendet, der ein relatives Streuungsmaß der jeweiligen Zeitreihen (gegenüber dem jeweiligen Mittelwert) liefert. Dadurch werden Vergleiche der Schwankungsintensität von verschiedenen Ausgabekategorien und Einnahmen ermöglicht.

Die Ergebnisse (vgl. Tab. 1) bestätigen die These der überproportionalen Ausgabenelastizität der Lohnersatzleistungen im Untersuchungszeitraum. Die monetären Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und Kurzarbeit sind im Verlauf der 70er Jahre (bis 1981) um 1,6-fach stärker als die Gesamtausgaben der BA und um mehr als 3,5-fach stärker als das Sozialprodukt gestiegen. Auch die jährliche Schwankungsbreite der Lohnersatzleistungen war relativ höher als die der gesamten Einnahmen- bzw. Ausgabenseite.

Zu These (2): Den längerfristigen Strukturwandel in den Ausgabenschwerpunkten der BA verdeutlicht die Unterscheidung dreier Kategorien. Im gesamten Untersuchungszeitraum dominierte zwar die Gruppe der operativen Leistungen (incl. Kurzarbeiter-/Schlechtwettergeld) vor den Schwerpunkten Lohnersatz- und Verwaltungsausgaben. Diese Rangfolge zugunsten der operativen Leistungen war in Zeiten eines hohen Beschäftigungsstandes besonders ausgeprägt. Mit steigender Arbeitslosigkeit verschob sich demgegenüber die Rangfolge zum Schwerpunkt Lohnersatz.<sup>13</sup> Die zweite These behauptete einen relativen Verdrängungseffekt bei steigender Arbeitslosigkeit im längerfristigen Vergleich. Die hierzu geschätzten Regressionen verwenden die Anteile der Ausgaben für operative Leistungen als abhängige Größe und den in einer Vorstufe ermittelten, von Schwankungen bereinigten langfristigen Trend der Arbeitslosenquote als Prädiktorenvariable. Ein signifikanter langfristiger Effekt in Richtung der Verdrängungsthese kann lediglich bei der ersten Variante der breiteren Klassifikation operativer Leistungen gezeigt werden.<sup>14</sup> Die Bedeutung der zweiten Variante, der engeren Klassifikation operativer Leistungen, wird offenbar stärker durch kurzfristige Reaktionen und/oder politische Entscheidungen bestimmt.

Im folgenden sollen kurzfristige Reaktionszusammenhänge aufgezeigt werden. Die relevante These behauptete eine reaktive Gestaltung der operativen Leistungen mit wellenförmigen Expansions- und Restriktionsphasen, besonders in Abhängigkeit von der vorherigen Finanzsituation der BA.

<sup>13</sup> In der Abgrenzung der operativen Leistungen excl. Kurzarbeiter-/Schlechtwettergeld liegt der Ausgabenschwerpunkt — nur mit Ausnahme der Jahre 1971 - 73 — beim Lohnersatz.

<sup>14</sup> Die durch den Durbin-Watson-Koeffizienten angezeigte positive Autokorrelation der Residuen lässt sich wegen des Charakters der längerfristigen Prädiktorenvariable kaum vermeiden.

Als kurzfristige Indikatoren der Ausgabenentwicklung werden jährliche Änderungsraten der Ausgaben für operative Leistungen verwendet. Die statistischen Ergebnisse lassen einen negativen Reaktionsparameter auf vorherige Schwankungen des Finanzierungssaldos erkennen. Das bedeutet, im Verlauf der 70er Jahre wurden die Mittel für operative Leistungen tendenziell restriktiver bzw. expansiver gesteuert, wenn im Vorjahr ein Ausgabenüberhang bzw. ein Einnahmenüberschuß realisiert wurde. Die These einer reaktiven, wechselhaften Gestaltung der operativen Leistungen wurde insoweit bestätigt.

Tabelle 2

**Längerfristige Entwicklung der Ausgaben der BA für operative Leistungen, 1970 - 81**

*Abhängige Variable*

ANTOPLA ..... Anteil der Ausgaben für operative Leistungen (incl. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld) an Gesamtausgaben

ANTOPLB ..... Anteil der Ausgaben für operative Leistungen (excl. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld)

*Unabhängige Variable*

AQ-TREND ..... Bereinigter langfristiger Trend der Arbeitslosenquote im Untersuchungszeitraum

ANTOPLA =

A + B1 (AQ-TREND)

R<sup>2</sup>

F

DW

60,7 – 5,321 ..... 0,623 ..... 17,21 ..... 0,50  
(- 4,14)

ANTOPLB analog

37,3 – 1,963 ..... 0,160 ..... 1,91 ..... 1,07  
(- 1,38)

Weiterhin ergibt sich bei der ersten Variante (operative Leistungen, incl. Kurzarbeiter-/Schlechtwettergeld) eine Abhängigkeit von der kurzfristigen Arbeitsmarktentwicklung. Die Parallelität der Ergebnisse in der zweiten Zeile des ersten Ansatzes (mit der Veränderung der Arbeitslosenquote als zweiten Prädiktor) und der Ergebnisse des zweiten Ansatzes (mit dem Indikator ‚Kurzarbeiter‘) lässt schließen, daß

4\*

hier vor allem die kurzfristige Reaktion des Kurzarbeitergeldes in der Veränderung der operativen Leistungen zum Ausdruck kommt.<sup>15</sup>

Die Dummy-Größe (mit dem Werte Eins ab dem Jahr 1979) soll den Einfluß gesetzlicher Maßnahmen (20. Rentenanpassungsgesetz) einbe-

*Tabelle 3*

**Kurzfristig reaktive Entwicklung der Ausgaben der BA  
für operative Leistungen, 1970 - 81**

*Abhängige Variable*

**WOPLA** ..... jährliche Änderungsrate der Ausgaben für operative Leistungen (incl. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld)

**WOPLB** ..... jährliche Änderungsrate der Ausgaben für operative Leistungen (excl. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld)

*Unabhängige Variable*

$(A - E)_{t-1}$  ..... Finanzierungssaldo der BA in der jeweiligen Vorperiode (in Mio. DM)

$\Delta AQ$  ..... Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr

**KuA** ..... Zahl der Kurzarbeiter (in Tsd.)

**DUM-GESETZ** ..... Dummy-Größe für den Zeitraum der *gesetzlichen* Verpflichtung der BA zur Zahlung von Sozialbeiträgen für die Leistungsempfänger

**WOPLA =**

<b>A</b>	<b>+ B1</b> $(A - E)_{t-1}$	<b>+ B2</b> $(\Delta AQ)$	<b>+ B3</b> $(DUM)$	<b>R<sup>2</sup></b>	<b>F</b>	<b>DW</b>
----------	-----------------------------	---------------------------	---------------------	----------------------	----------	-----------

24,6 - 0,00465 (- 2,43)				0,397	5,92	1,81
----------------------------	--	--	--	-------	------	------

18,5 - 0,00442 (- 2,85)	+ 10,920 (2,39)			0,649	7,38	1,78
----------------------------	--------------------	--	--	-------	------	------

14,3 - 0,00437 (- 3,19)	+ 11,605 (2,87)	+ 13,803 (1,80)		0,760	7,40	2,07
----------------------------	--------------------	--------------------	--	-------	------	------

**WOPLA =**

<b>A</b>	<b>+ B1</b> $(A - E)_{t-1}$	<b>+ B2</b> $(KuA)$
----------	-----------------------------	---------------------

14,7 - 0,00586 (- 3,76)	+ 0,0515 (2,58)		0,676	8,33	1,54
----------------------------	--------------------	--	-------	------	------

<sup>15</sup> Mit dieser Deutung läßt sich auch das negative Vorzeichen (bei schwacher Signifikanz) der Veränderung der Arbeitslosenquote in der zweiten Zeile des dritten Ansatzes (operative Leistungen, excl. Kug, Schg.) vereinbaren.

**WOPLB =**

$$A + B1(A - E)_{t-1} + B2(A AQ) + B3(DUM)$$

30,9 – 0,00627 (- 2,07)			0,322	4,27	1,73
31,8 – 0,00530 (- 1,83)	– 1,395 (- 0,16)	+ 1,745 (0,11)	0,337	1,13	1,73

**WOPLB =**

$$A + B1(AQ) + B2(DUM) + B3(A - E)_{t-1}$$

54,2 – 9,476 (- 2,55)			0,420	6,52	2,23
56,0 – 11,535 (- 2,99)	+ 18,571 (1,36)		0,529	4,49	2,77
53,7 – 9,380 (- 2,08)	+ 15,325 (1,08)	– 0,00247 (– 0,94)	0,581	3,24	2,62

ziehen, durch welche die BA zur Zahlung von Sozialbeiträgen für ihre Leistungsempfänger verpflichtet wurde.

Die Ansätze zur Bestimmung der kurzfristigen Entwicklung der operativen Leistungen in der zweiten Variante der Abgrenzung (excl. Kug/Schg) brachten erneut weniger signifikante Ergebnisse.

Zur These (3): Die dritte These betraf Bedeutungs- und Prioritätenwechsel zwischen verschiedenen Maßnahmen innerhalb der operativen Leistungen.

Die Ausgaben für Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld werden hierzu ausgeklammert, da anzunehmen ist, daß deren monetäre Entwicklung — außer durch diskontinuierliche gesetzliche Maßnahmen — weitgehend durch externe Inanspruchnahme bei gegebener Arbeitsmarktlage und gegebener Witterung determiniert wird.<sup>16</sup>

Als quantitativer Indikator des Bedeutungswandels gelten die Veränderungen der Anteile einzelner Ausgabenarten an den operativen Leistungen (excl. Kug/Schg.). Die Ausgaben zur Förderung der Arbeitsaufnahme (hauptsächlich Eingliederungsbeihilfen) sowie Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen haben ähnliche Merkmale: Sie haben zum überwiegenden Teil den Charakter von befristeten Lohnsubventionen; sie sind Instrumente selektiver Vermittlungs- oder Beschäftigungshilfen; besonders längerfristige Arbeitslose gelten als deren Ziel-

<sup>16</sup> Ergebnisse zur relativ determinierten Entwicklung der Ausgaben für Kurzarbeiter- und Schlechtwettergeld liefert die Tab. A 1 im Anhang.

gruppe. Beide Maßnahmen hatten bis zur Krise 1974/75 eine abnehmende bzw. geringe Bedeutung. Nach 1975 wurden diese Maßnahmen mit dem Anstieg des Arbeitslosensockels stark forciert. Die forcierte Expansion der Mittel für selektive Lohnsubventionen nach einer relativen Bedeutungslosigkeit bildete offenbar eine vorübergehende Reaktion auf längerfristige Arbeitslosigkeit. Die Rückkehr zu einer ex-

Tabelle 4

**Bedeutungswechsel der Ausgaben der BA zur Förderung der Arbeitsaufnahme und der Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, 1970 - 81**

*Abhängige Variable*

ANT FdA .....	Anteil der Ausgaben zur Förderung der Arbeitsaufnahme an den Ausgaben für operative Leistungen (excl. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld)
ANT ABM .....	Anteil der Ausgaben für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen an den Ausgaben für operative Leistungen (excl. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld)

*Unabhängige Variable*

$\overline{AQ}_{t/t-2}$ .....	längerfristiges Mittel der Arbeitslosenquote (über die Jahre ( $t$ ) bis ( $t-2$ ))
$\Delta \overline{AQ}_{t/t-2}$ .....	Veränderung der längerfristigen Arbeitslosenquote
WBB .....	jährliche Veränderungsrate der Ausgaben zur Förderung der beruflichen Bildung

ANT FdA =

A	$+ B1 (\overline{AQ}_{t/t-2}) + B2 (\Delta \overline{AQ}_{t/t-2}) + B3 (WBB)$	R <sup>2</sup>	F	DW	
2,8 + 1,680 (3,24)		0,538	10,48	0,72	
3,5 + 1,837 (6,02)	— 3,872 (— 4,30)	0,860	24,36	0,73	
4,0 1,768 (5,07)	— 4,131 (— 3,83)	— 0,009 (— 0,50)	0,865	14,97	0,84

ANTABM analog

— 4,3 + 4,198 (5,47)		0,768	29,87	0,91	
— 3,2 + 4,453 (13,49)	— 6,281 (— 6,44)	0,963	102,81	0,45	
— 2,6 + 4,360 (11,06)	— 6,633 (— 5,73)	— 0,012 (— 0,63)	0,965	63,54	0,75

pansiven Qualifizierungspolitik sowie finanzielle Restriktionen sorgten ab 1979 für einen erneuten Wandel der Prioritäten.

Die Regressionen liefern für beide Ausgabenarten ähnliche Strukturzusammenhänge. Sie zeigen eine positive Reaktion gegenüber einer längerfristigen Arbeitslosenquote mit einer gegenläufigen Korrelation durch die Veränderungsgröße. Der negative Koeffizient (allerdings nicht signifikant) der Wachstumsrate der Ausgaben zur Förderung der beruflichen Bildung deutet auf konkurrierende Präferenzen.

Die Ausgaben zur *Förderung der beruflichen Bildung* galten am Anfang der 70er Jahre als Kern der operativen Leistungen der BA. Dem entsprach der zunächst sehr hohe Anteil dieser Ausgabenart an den operativen Leistungen. Die relative Priorität der Qualifikationsförderung ging mit steigender Arbeitslosigkeit im Verlauf der 70er Jahre zurück. Die Regressionen deuten zudem auf wechselnde Prioritäten in wechselnden Phasen der finanziellen Entwicklung hin. Die durch eine Dummy-Variable umschriebenen Phasen der „Konsolidierung“ (0) und der „Expansion“ (1) gleichen der periodischen Gliederung der Kas senentwicklung der BA im Rahmen von Analysen der Bundesbank<sup>17</sup> (vgl. Tab. 5).

Die anteiligen *Ausgaben zur Winterbauförderung* haben seit der Neuabgrenzung oder Einführung im Jahr 1973 eine abnehmende Bedeutung unter den operativen Leistungen (vgl. Tab. 5).

Allein die anteiligen Ausgaben zur Förderung der *beruflichen Rehabilitation* nehmen einen relativ stetigen Verlauf mit einer kurzen Unterbrechung bei zunehmender Arbeitslosenquote (1975). Der Trendanstieg des Teils dieser Ausgabenart lässt auf einen langfristigen Bedeutungszuwachs schließen, der ab 1979 durch einen gesteigerten Ausgabenzuwachs überlagert wird. Bei der beruflichen Rehabilitation sind somit — anders als bei den übrigen operativen Leistungen — relativ eindeutige, im Zeitverlauf zunehmende Prioritäten zu erkennen (vgl. Tab. 5).

### 2.3 Zur regionalen Struktur der Ausgaben

Das arbeitsmarktpolitische Sonderprogramm der Bundesregierung vom Jahr 1979 enthielt eine auf Gebiete mit besonderen Beschäftigungsproblemen konzentrierte regionale Förderungsstrategie. Zur Begründung wurde auf eine wachsende Distanz der Arbeitslosenquoten zwischen den AA-Bezirken verwiesen. Das Ministerium vermutete komplexe strukturelle Nachteile der Problemregionen, darunter vor allem qualifikatorische Mängel des regionalspezifischen Arbeitskräfte-

<sup>17</sup> Vgl. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 31. Jg. (4/1979), S. 15 ff.; 33. Jg. (8/1981), S. 28 ff.

Tabelle 5

**Bedeutungswechsel der Ausgaben zur Förderung der beruflichen Bildung und der beruflichen Rehabilitation, 1970 - 81**

*Abhängige Variable*

ANTBB .....	Anteil der Ausgaben zur Förderung der beruflichen Bildung an den Ausgaben für operative Leistungen (excl. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld)
ANTREHA .....	Anteil der Ausgaben zur Förderung der beruflichen Rehabilitation an den Ausgaben für operative Leistungen (excl. Kurzarbeitergeld/Schlechtwettergeld)
ANTBAU .....	Anteil der Ausgaben für die produktive Winterbauförderung

*Unabhängige Variable*

AQ .....	Arbeitslosenquote
(A - E) <sub>t-1</sub> .....	Finanzierungssaldo der Vorperiode (in Mio. DM)
PHASEN .....	Dummy-Variable für Konsolidierungsphasen (0) und Expansionsphasen (1) lt. Monatsberichte der Deutschen Bundesbank 4/1979, 7/1981
TREND .....	Trendvariable 1971 - 81
D 73 .....	Dummy-Variable ((1) ab 1973) für die Einführung/Neuabgrenzung der Winterbauförderung

**ANTBB =**

A	+ B1 (AQ)	+ B2 (A - E) <sub>t-1</sub>	+ B3 (PHASEN)	R <sup>2</sup>	F	DW
77,1 - 6,503 (- 2,68)				0,444	7,19	1,37
79,3 - 8,454 (- 3,40)	+ 0,003 (1,70)			0,592	5,80	1,89
76,6 - 9,147 (3,57)	+ 0,003 (1,95)		+ 7,624 (1,03)	0,646	4,25	2,02

**ANTREHA =**

A	+ B1 · TREND	+ B2 (DUM)	+ B3 (AQ)
---	--------------	------------	-----------

3,5 + 1,473 (8,05)			0,867	64,99	0,73
5,7 + 0,898 (6,24)	+ 6,095 (5,32)		0,968	135,53	1,43
5,6 + 1,055 (2,93)	+ 5,576 (3,46)	- 0,259 (- 0,48)	0,957	82,72	1,56

ANTBAU = A + B1 (D 73) + B2 TREND		R <sup>2</sup>	F	DW
5,3 + 12,288 (3,27)				
9,2 + 24,164 (8,23)	– 1,979 (5,38)	0,516 0,885	10,66 34,64	1,08 2,04

angebots<sup>18</sup>, größere Nachteile von besonderen Zielgruppen unter den Arbeitslosen<sup>19</sup> sowie größere Mängel in der Infrastruktur und im Angebot an sozialen Diensten.<sup>20</sup> Die aus der regionalen Problemdiagnose abgeleiteten Schwerpunktstrategien des Sonderprogramms lassen sich insgesamt der Zielsetzung des § 2, Punkt (7) des AFG zuordnen, der Verbesserung der Struktur der Beschäftigung nach Gebieten. Sämtliche Maßnahmen des Sonderprogramms sind nach der skizzierten Diagnose zu den operativen Leistungen der AMP zu rechnen. Nach der Zielsetzung des AFG hätte es keines Sonderprogramms bedurft. Bei verfügbaren finanziellen Mitteln hätten diese und ähnliche Maßnahmen einer konzentrierten Regionalstrategie im Rahmen der operativen Leistungen der BA durchgeführt werden können.

Zu (4): Die vierte These behauptet demgegenüber, daß die von der BA im Rahmen des AFG praktizierte regionale Verteilung der Ausgaben der konzentrierten Regionalstrategie nicht entsprach.<sup>21</sup> Um diese These zu prüfen, bedarf es eines Maßstabs der relativen Problemlage der regionalen Arbeitsmärkte. Nach der Diskussion um die Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der

<sup>18</sup> „... in den schwächeren Arbeitsmarktregionen ist der Bedarf an zukunftsorientierter Umstrukturierung der Wirtschaft besonders hoch und dringlich. Dies erfordert erhebliche Anpassungsprozesse in den Betrieben, nicht zuletzt im Bereich der Qualifizierung der Arbeitnehmer“, Sozialpolitische Informationen, hrsg. vom BMA, 13. Jg. (11/1979), S. 110.

<sup>19</sup> „Die Konsequenz für die Arbeitsmarktpolitik muß sein, die Höhe der Förderungsleistungen für ungelernte und langfristig Arbeitslose regional-spezifisch zu differenzieren...“, ebenda.

<sup>20</sup> Vgl. den dritten Programmschwerpunkt, die zusätzliche Förderung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

<sup>21</sup> Diese These kommt einer von den Initiatoren des Sonderprogramms geäußerten Vermutung nahe: „Gleichzeitig wurde vermutet, daß das reguläre Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik in den Problemregionen bisher nicht voll wirksam geworden sei, weil entweder die Förderungskonditionen nicht attraktiv genug waren..., oder weil beim Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Instrumente keine systematische Differenzierung zugunsten der Problemregionen vorgesehen war.“ F. W. Scharpf u.a., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 22. Der Formulierung des Zitats, daß eine systematische Differenzierung zugunsten von Problemregionen nicht *vorgesehen* sei, muß allerdings unter Hinweis auf § 2 (7) AFG widersprochen werden.

regionalen Wirtschaftsstruktur ist die grundsätzliche Problematik solcher Indikatoren bekannt. Seit der Zunahme der Arbeitslosigkeit hat die Arbeitslosenquote bzw. der relative Anteil an den Arbeitslosen als Problemindikator an Bedeutung gewonnen<sup>22</sup>. Bei deren Verwendung sollte klar sein, daß qualitative Maßstäbe der regionalen Arbeitsplätze, Mobilitätszwänge und versteckte Arbeitslosigkeit nicht beachtet werden. Die regionalen Disparitäten würden bei deren Berücksichtigung vermutlich noch verstärkt werden. Aus Gründen der Einfachheit wird hier die relative Arbeitslosigkeit als Indikator gewählt.

Dann sind drei Möglichkeiten unterschiedlicher Regionalstrategien in der Mittelverteilung denkbar:

- (a) Das ‚Proportionalitätsprinzip‘ gilt, wenn die regionale Verteilung der Ausgaben den regionalen Anteilen an den Arbeitslosen des Gesamtgebiets (tendenziell) entspricht. Ein solches Prinzip der regionalen Verteilung wird dann gelten, wenn die Ausgaben stark mit dem Indikator Arbeitslosigkeit verknüpft sind oder wenn regionalpolitische Prioritäten eher unterbleiben. Nach der vorherigen Unterscheidung von Ausgabenkategorien der BA kann angenommen werden, daß die Lohnersatzleistungen tendenziell eher dem Proportionalitätsprinzip folgen als die Ausgaben für operative Leistungen.
- (b) Das ‚Konzentrationsprinzip‘ gilt entweder als ausschließende oder als differenzierte Regionalstrategie. Im ersten Fall werden Mittel ausschließlich bestimmten Problemregionen zugewiesen (Sonderprogramm 1979, GRW). Der zweite Fall ist weniger restriktiv; er verlangt, daß die Mittelverteilung nach Prioritäten relativ stärker an die Problemregionen erfolgt, um durch AMP dem Ziel des regionalen Ausgleichs gemäß § 2 (7) AFG zu dienen. Demgemäß sollten die Ausgaben für operative Leistungen eher nach dem differenzierenden Konzentrationsprinzip verteilt werden. Unterscheidet man weiter bei den operativen Leistungen nach verschiedenen Ausgabenarten, läßt sich folgern, daß das Konzentrationsprinzip relativ stärker bei den Ausgabenarten verwirklicht sein sollte, bei denen Zielsetzungen des sozialen Ausgleichs stärkeres Gewicht haben. Wenn weiterhin anzunehmen ist, daß der Anteil von benachteiligten Zielgruppen unter den Arbeitslosen mit relativ steigender Arbeitslosigkeit zunimmt, begründet diese Annahme eine relativ stärkere Konzentration der Ausgaben zielgruppenorientierter Maßnahmen (z. B. EB, ABM).

<sup>22</sup> Vgl. auch die Abgrenzungskriterien des Sonderprogramms der Bundesregierung von 1979; zur Problematik des Indikators der Arbeitslosenquote vgl. K. Ganser, Die Arbeitslosenquote als Indikator erwerbsstruktureller Benachteiligungen, in: Informationen zur Raumentwicklung (3/4, 1980), S. 135.

- (c) Die dritte Möglichkeit der Regionalstrategie wird als ‚Begünstigungsprinzip‘ bezeichnet, weil die Ausgabenverteilung eher günstige Arbeitsmarktregionen bevorteilt. Eine solche Regionalstrategie bei den operativen Leistungen der AMP lässt sich mit dem Verweis auf das Ziel des interregionalen Ausgleichs gemäß § 2 AFG kaum vereinbaren, weil eine solche AMP langfristig die Segmentation der regionalen Teilarbeitsmärkte verstärkend beeinflusst.<sup>23</sup>

Damit wurden einige prinzipielle Grundlagen oder Beurteilungsmaßstäbe für die folgende Strukturuntersuchung der regionalen Ausgabenstrukturen gelegt. Diese Strukturanalyse erfolgt auf der Ebene ausgewählter LAA-Bezirke, wobei die LAA-Bezirke von Baden-Württemberg einerseits und Niedersachsen, Bremen sowie Nordrhein-Westfalen andererseits als Gegenpole des Vergleichs dienen.<sup>24</sup> Für den Querschnittsvergleich werden die regionalen Anteile an den Arbeitslosen im Bundesgebiet (erste Zeile der Tab. 6) den jeweiligen regionalen Anteilen an den Ausgaben der BA (nachfolgende Zeilen der Tab. 6) gegenübergestellt.

Die Tab. 6 liefert trotz ihres Auswahlcharakters auf relativ aggregierter Ebene einige für die Regionalstrategien der AMP bedeutsame Ergebnisse.

- Die regionale Struktur der Lohnersatzleistungen, insbesondere der Ausgaben für Arbeitslosengeld, entsprach tendenziell dem Proportionalitätsprinzip. Dieses Prinzip gilt für die Mittel der operativen Leistungen weder im langfristigen noch im kurzfristigen Vergleich.
- In beiden Vergleichszeiträumen bevorteilen die Gesamtausgaben die relativ begünstigte Arbeitsmarktregion von BW, während sie andererseits schwierige Regionen von NS/BR und NRW relativ weniger förderten. Der Ausgabenanteil bei den operativen Leistungen lag beim LAA BW *langfristig* um ca. 5 - 6 Prozentpunkte höher, beim LAA NS/BR um ca. 2 Prozentpunkte niedriger und beim LAA NRW sogar um 4 - 7 Prozentpunkte niedriger als der jeweilige Anteil an den Arbeitslosen. Die Regionalstrategie bei den operativen Leistungen unterstützte somit im längerfristigen wie im kurzfristigen Vergleich eher das *Begünstigungsprinzip*. Insoweit wurde die

<sup>23</sup> Konzeptionell wäre lediglich eine primär wachstumsorientierte regionale AMP denkbar mit gleichzeitiger massiver Mobilitätsförderung.

<sup>24</sup> „Die wirklich gravierenden regionalen Disparitäten — soweit sie sich in der Arbeitslosenquote ausdrücken — sind ... auf der Ebene der Landesarbeitsämter nicht voll erkennbar“ (LitDokAB, Sonderheft 9, Regionale Arbeitsmarktforschung, Nürnberg 1981, Einführung, o. S.). Eine weitere regionale Disaggregation der Ausgaben der BA war dem Verf. nicht möglich.

Tabelle 6

**Regionale Anteile ausgewählter LAA an Arbeitslosen im Bundesgebiet und Ausgabenkategorien der BA, Mittelwerte 1970 - 81, 1980 - 81**

	LAA Baden-Württemb.		LAA Niedersachsen/Br.		LAA NRW	
	Mittel 70/81	Mittel 80/81	Mittel 70/81	Mittel 80/81	Mittel 70/81	Mittel 80/81
Anteile an Arbeitslosen im Bundesgebiet ..	8,66	9,33	15,97	16,02	29,73	32,21
Anteile an Lohnersatzleistungen .....	8,19	8,33	15,44	13,68	28,22	28,59
Lohnersatzl. (incl. Kug/Schg)	9,60	8,85	15,16	13,90	27,21	27,98
Arbeitslosengeld	8,55	9,42	15,47	15,02	28,15	29,94
Anteile an Ausg. für operative L. (incl. Kug/Schg) .....	14,23	13,71	14,33	13,72	24,84	24,87
Ausg. für operative L. (excl. Kug/Schg) .....	14,56	14,13	14,12	13,29	25,53	25,16
Ausg. zur Förd. der berufl. Bildung .....	15,42	14,81	14,75	13,55	27,33	27,20
Ausg. zur Förd. der berufl. Rehabilitation .....	16,93	18,03	11,68	9,25	23,46	16,38
Ausg. zur Förd. der Arbeitsaufnahme .....	7,34	7,10	9,34	12,82	26,65	37,76
Ausg. für ABM-Maßnahmen ...	3,83	4,78	27,03	20,46	12,94	25,26
Ausg. f. prod. Leistungen an Baugewerbe ...	17,26	17,22	13,26	12,58	25,16	25,60
Ausg. für Kurzarbeitergeld .....	15,94	13,58	11,98	9,47	25,94	29,44
Anteile an Gesamtausgaben der BA .....	11,75	11,52	14,00	13,86	26,02	27,59

vierte Basisthese bestätigt. Die AMP wirkte langfristig offenbar als regionaler Segmentationsfaktor.

- Das Begünstigungsprinzip galt langfristig insbesondere für die Förderung der beruflichen Rehabilitation und der beruflichen Qualifizierung sowie für die Mittel der Winterbauförderung und das Kurzarbeitergeld. Bei den Maßnahmen selektiver Lohnsubventionen waren die Regionalstrategien nicht einheitlich („Konzentrationsprinzip“ bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Gegensatz zur Förderung der Arbeitsaufnahme im LAA-Bezirk NS/BR; eher umgekehrte Prioritäten dagegen im LAA-Bezirk NRW).<sup>25</sup>

Als Gründe für diese langfristig dysfunktionalen Regionalstrategien der AMP — gemessen am Ziel des § 2 (7) AFG — sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, ein Mangel an geeigneter Infrastruktur für berufliche Qualifizierungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in peripheren Regionen<sup>26</sup>, unterschiedliche Prioritäten und Wirkungseinschätzungen bei zielgruppenorientierter AMP<sup>27</sup> sowie institutionelle Beschränkungen bei der Koordination und Implementation bewußter Regionalstrategien der AMP.

Um den zweiten Abschnitt abzuschließen, werden die Ergebnisse der quantitativen Analyse der Ausgaben der BA im Zeitraum 1970 - 1981 nochmals in knapper Form *zusammengefaßt*:

- Die Ausgabenentwicklung der BA wurde durch eine langfristig hohe Ausgabenelastizität und durch hohe kurzfristige Schwankungen der monetären Lohnersatzleistungen relativ stark bestimmt.
- Beim Ausgabenschwerpunkt der operativen Leistungen wurde demgegenüber mit steigender Arbeitslosigkeit abnehmende relative Gewichte sowie kurzfristige wellenförmige „stop and go“-Bewegungen festgestellt, die eher auf eine reaktive Steuerung schließen lassen.
- Bei verschiedenen Maßnahmen innerhalb der Ausgaben für operative Leistungen gab es erhebliche monetäre Bedeutungswechsel

---

<sup>25</sup> Zu ähnlichen Ergebnissen mittels abweichender Kriterien und für abweichende Zeiträume und Regionen gelangten Untersuchungen im WZB, vgl. A. B. Peters, G. Schmid, Aggregierte Wirkungsanalyse des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen — Zwischenbericht (IIM/LMP 82-1), Berlin 1982, S. 38 ff., D. Garlichs, Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik: Möglichkeiten und Probleme (IIIM/LMP 81-27), Berlin 1981, S. 5 - 7. Im Vergleich zu den Untersuchungen des WZB werden hier stärker der monetäre Aspekt der Ausgabenstruktur und der Aspekt des längerfristigen Vergleichs herausgestellt.

<sup>26</sup> Vgl. D. Garlichs, Regionalisierung der Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 10.

<sup>27</sup> Vgl. G. Schmid / K. Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 89.

- (ABM, FdA, FBWB), die auf kurzfristige, diskontinuierliche Änderungen der Prioritäten in der AMP deuten.
- Die regionale Strukturanalyse der Ausgaben zeigte im lang- und kurzfristigen Querschnittsvergleich, daß bei den operativen Leistungen eher ein dem Ziel des regionalen Ausgleichs widersprechendes ‚Begünstigungsprinzip‘ galt.

### **3. Neuere Reaktionen: Anmerkungen zum Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz (AFKG)**

Die Analyse der Ausgabenseite der AMP wäre unvollständig, wenn die aktuellen Entwicklungen nach 1981, insbesondere die Maßnahmen des AFGK, nicht einbezogen würden. Die quantitative Analysenmethode kann hier mangels vorliegender Zahlen der Ausgaben- und Kassenentwicklung nicht fortgesetzt werden. Der methodische Aspekt soll allerdings ähnliche Zusammenhänge und Reaktionen nicht verdecken. Denn eine grundlegende These behauptet, daß sich einige der im zweiten Teil aufgezeigten Merkmale und Reaktionsmuster in der jüngeren Vergangenheit wiederholt oder verstärkt haben. Ich möchte ausdrücklich vermerken, daß hierbei nicht eine pauschale Kritik des AFGK und aller darin enthaltenen Maßnahmen beabsichtigt ist. Es werden vielmehr einzelne, für bedeutsam gehaltene Aspekte herausgehoben. Im ersten und zweiten Teilabschnitt werden allgemeine Reaktionsmuster im Rahmen des AFGK herausgestellt. Der dritte und der vierte Teil befassen sich inhaltlich mit konkreten Maßnahmen in den Bereichen ABM und berufliche Bildung.

#### **3.1 Mangelnde Kontinuität und kurzfristige Anpassung**

Mit dem drastischen Anstieg der Arbeitslosigkeit seit 1980/81 erhöhten sich die Ausgaben der BA erneut sehr expansiv, darunter überproportional die Ausgaben für Lohnersatz, mit der Folge wachsender Defizite (der BA) und wachsender Ausgleichsverpflichtungen zu Lasten des Bundeshaushalts. Die finanziellen Schwerpunkte der gesetzlichen Maßnahmen im Rahmen der sog. „Operation 82“ lagen beim AFGK (mit einem geschätzten Entlastungseffekt des Bundeshaushalts in den beiden Jahren 1982/83 von je ca. 10 Mrd. DM/Jahr).<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Der Begriff „Operation 82“ bezeichnet verschiedene gesetzliche Maßnahmen mit dem primären Zweck der „Konsolidierung“ des Bundeshaushalts. Nach Angaben der Bundesregierung betrug das Volumen der angestrebten Haushaltsentlastung in den Jahren 1982/83 (ohne spätere Korrekturen vornehmlich zugunsten der Gemeindehaushalte) ca. 19 Mrd. DM/Jahr. Davon entfielen mehr als die Hälfte (10,2 Mrd. DM = 54 v. H.) auf Veränderungen durch das AFGK (vgl. Jahresgutachten 1981/82, Tab. 30). Zur Begründung verwies der Bundesfinanzminister auf ein allerdings verkürztes Ver-

Zur fiskalischen Struktur dieser Maßnahmen: Rd. 60 v. H. der Entlastungen betrafen die Einnahmenseite; ein größerer Teil hiervon stellte lediglich eine kurzfristige, ausdrücklich auf zwei Jahre befristete Verschiebung zu Lasten anderer Sozialversicherungsträger dar.<sup>29</sup> 1978/79 war umgekehrt die BA zu Beitragsleistungen zu deren Gunsten verpflichtet worden, was 1982/83 z. T. wiederum zurückgenommen wurde. Der wechselhafte Charakter der Budgetausgleichsmaßnahmen zwischen den Trägern der Sozialpolitik wurde hier offensichtlich.

Auf der Ausgabenseite setzte sich das Reaktionsmuster mit steigender Arbeitslosigkeit fort. Das relative Gewicht der Ausgaben für operative Leistungen wurde reduziert, da mehr als zwei Drittel der Ausgabenkürzungen<sup>30</sup> im Bereich der operativen Leistungen vorgenommen wurden.<sup>31</sup> Die Bundesbank hielt in ihrer Analyse eine differenzierte Einsparung für gerechtfertigt: „Weniger dringliche Aufgaben müssen jedenfalls jetzt zurückstehen, da die Sicherung des Lebensunterhalts der Arbeitslosen umfangreiche Mittel erfordert“.<sup>32</sup> Das Kriterium der Dringlichkeit deutet auf die Annahme kurzfristiger Anpassungzwänge. Dieser Annahme mag allerdings die Diagnose der Bundesbank eines „strukturellen Defizits“ der BA widersprechen.<sup>33</sup> Die im quantitativen Teil aufgezeigten kurzfristigen „stop and go“-Bewegungen der anteiligen Ausgaben für operative Leistungen schlagen sich im wechselhaften Ablauf verschiedener AFG-Novellierungen nieder. Das AFKG als 7. AFG-Novelle seit 1969 folgte nach der notwendigen Einschränkung der Förderungsrichtlinien der Weiterbildungsförderung im Jahr 1972 der Richtung des ersten Haushaltstrukturgesetzes vom Beginn des Jahres 1976 (Schwerpunkte: differenzierte Reduktion der finanziellen

---

ursachungsargument und das Finanzierungssystem der BA: „Die umfangreichsten Einsparungen haben wir im Bereich der Bundesanstalt für Arbeit vorgenommen. Das ist darauf zurückzuführen, daß hier in letzter Zeit Ausgaben sprunghaft angestiegen sind und das Prinzip der Beitragsdeckung von Leistungen der Sozialversicherungen in Frage gestellt wurde“ (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 18. 9. 1981).

<sup>29</sup> Kurzfristig beschränkte Maßnahmen entsprachen nicht den längerfristigen Prognosen der Arbeitslosigkeit.

<sup>30</sup> Die Ansätze der Ausgabenplanung des Regierungsentwurfs zum AFKG (vgl. Bundestagsdrucksache 9/846, S. 58 f.) waren allerdings widersprüchlich, weil die inhaltliche Ausgestaltung einzelner Regelungen (Zumutbarkeit, Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen) noch nicht geklärt war und gesamtfiskalische Substitutionseffekte (z. B. bei der Sozialhilfe) unberücksichtigt blieben.

<sup>31</sup> Das erwähnte Verursachungsargument des Finanzministers war deshalb nicht ganz korrekt.

<sup>32</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 31. Jg. (8/1981), S. 32.

<sup>33</sup> Dabei wurden strukturelle Probleme dadurch definiert, daß eine kurzfristige Lösung durch „... einen konjunkturellen Aufschwung nach traditionellem Muster“ realiter nicht zu erwarten sei (vgl. ebenda, S. 31).

Anreize bei der BWB, Beschränkung des begünstigten Personenkreises durch das Voraussetzen höherer Praxiszeiten, Ausschluß von Lebenshaltungskosten bei der Förderung von auswärtiger Ausbildung für Alleinstehende u. a.).<sup>34</sup> Die 4. und 5. Änderungsnovelle forcierten zwischenzeitlich die Arbeitsvermittlung, die Förderung der BWB und der beruflichen Reha, vorherige restriktive Rechtsänderungen wurden z. T. zurückgenommen (Erleichtern der Zugangsvoraussetzungen, Kostenersatz bei auswärtiger Ausbildung auch für Alleinstehende u. a.).<sup>35</sup> Das AFKG vom Ende 1981 führte dann wiederum — nur 2 1/2 Jahre nach der 5. AFG-Novelle — zu einer erheblichen Beschränkung des Personenkreises und erhöhten Leistungsvoraussetzungen.<sup>36</sup>

### **3.2 Begrenzung von Leistungsberechtigten nach engeren Versicherungsprinzipien**

Verschiedene Einsparungsmaßnahmen des AFKG gehören zu einer allgemeinen Strategie, die Empfängergruppen zu beschränken. Der Gesetzentwurf lieferte hierfür zwei Argumente, die „Konzentration der Mittel“ und die „Neuabgrenzung der arbeitsmarktpolitischen Risiken“ nach Prinzipien der Arbeitslosenversicherung. Das zweite Argument bedeutet im Klartext, daß finanzielle Leistungen auf die Gruppe von bereits Versicherten, d. h. vorherige Beitragszahler von ausreichender Dauer, beschränkt bleiben sollen.<sup>37</sup> Ausgeschlossen wurden vor allem Frauen, die nach einer längeren Erwerbsunterbrechung eine Beschäftigung am Arbeitsmarkt suchen.<sup>38</sup> Gibt es — außer dem Verweis auf Versicherungsprinzipien — sachliche Gründe für diese neue Abgrenzung arbeitsmarktpolitischer Risikogruppen? Die objektiven Vermittlungs hemmnisse für den genannten Personenkreis mit spezifischen Qualifi

---

<sup>34</sup> Vgl. J. Siegers, Arbeitsförderung — angepaßt, in: *Bundesarbeitsblatt*, 2/1976, S. 46 ff.

<sup>35</sup> Vgl. K. Pröbsting, 5. Novelle des AFG, in: *Bundesarbeitsblatt*, 2/1979, S. 5 ff.; zur 4. Novelle vgl. *Bundesarbeitsblatt* 12/1979, S. 43 ff.

<sup>36</sup> Den kurzfristigen Wechsel von „stop and go“ im zeitlichen Ablauf der AFG-Novellen kennzeichnet diese Schlußfolgerung: „Nach der bisherigen Entwicklung müßte folgerichtig im Herbst 1984 ein Gesetz zur Verbesserung der Beschäftigungssituation (X. AFG-ÄndG) anstehen, das nach ca. 2 Jahren wiederum von einem „BA-Sanierungsgesetz“ abgelöst wird“. W. Hoppe, AFKG seit 1. Januar 1982 in Kraft, in: *Arbeit und Beruf*, 2/1982, S. 33. Zur Entwicklung der AFG-Novellierungen vgl. auch D. Webber, Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982, in: *MittAB*, 15. Jg. (1982), S. 262 ff.

<sup>37</sup> Streichung des Unterhaltsgeldes bei Weiterbildungsmaßnahmen und des Übergangsgeldes bei Reha-Maßnahmen von Personen ohne ausreichende vorherige Beitragszahlung.

<sup>38</sup> Vgl. U. Engelen-Kefer, *Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz*, a.a.O., S. 79.

zierungsNachteilen sind nicht gering.<sup>39</sup> Die neue Abgrenzung der Risikogruppen bedeutet einen offenen Widerspruch zu den Zielgruppen des § 2 AFG sowie zur neuen BWB-Anordnung<sup>40</sup>, die vom AFKG initiiert wurde. Außerdem wird das Versicherungsprinzip hier lediglich retrospektiv gedeutet, weil operative Leistungen an die Bedingung vorheriger ausreichender Beitragszahlungen geknüpft werden, nicht an den Zweck der Arbeitssuche, der geplanten Aufnahme einer Beschäftigung. Eine solche finale Interpretation der BWB-Förderung würde dem Anspruch „vorausschauender“ AMP eher entsprechen. Statt dessen bedeutet die exklusive Konzentration von operativen Leistungen (Einarbeitungszuschüsse, FdA-Leistungen) auf Arbeitslose und Arbeitnehmer, die von einem Konkurs oder einer Kündigung betroffen wurden, eine ausschließlich reaktive Interpretation des Risikos, arbeitslos zu werden. Die voraussichtliche Wahrscheinlichkeit des Risikos im Einzelfall oder bei gruppen- oder ortsbezogenen Flexibilitätsproblemen kann nicht berücksichtigt werden.

### **3.3 ABM als Teil einer exklusiven Regionalstrategie?**

Der Regierungsentwurf zum AFKG strebte im Bereich der ABM drei Einsparungseffekte an,

- die gesamten Ausgaben der BA für ABM sollten erheblich reduziert werden<sup>41</sup>,
- öffentlich-rechtliche Trägerorganisationen sollten keine Zuschüsse mehr erhalten für Aufgaben, die üblicherweise aus Haushaltssmitteln zu finanzieren sind,
- Regionen mit guter Beschäftigungslage sollten ausgeschlossen werden.

Die Beurteilung der Frage, welche der angestrebten Effekte trotz/bei steigender Arbeitslosigkeit begründet erscheinen, hängt wesentlich von den spezifischen Zielen und Erfahrungen ab.

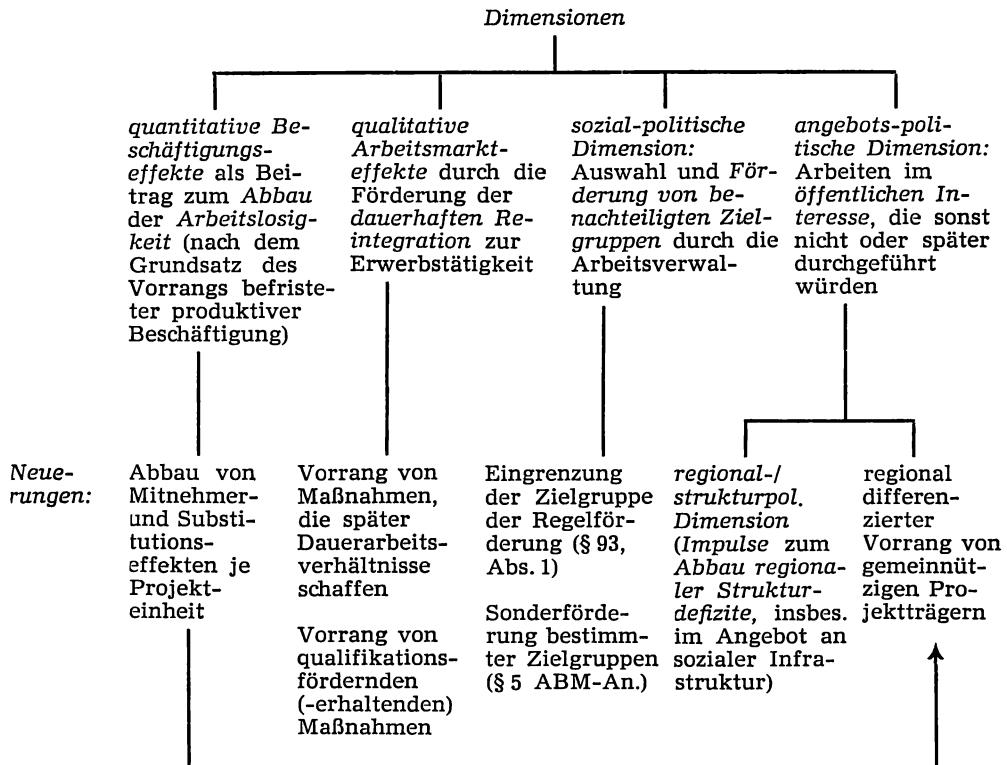
---

<sup>39</sup> Rechnet man die Ergebnisse der Strukturanalyse der Arbeitslosenzugänge von 1981 hoch, betrug die Zahl von Zugängen, die sich nach unterbrochener Erwerbstätigkeit zum Zweck der Arbeitssuche arbeitslos meldeten, im Jahr 1981 mehr als 300 Tsd. (vgl. ANBA, 1/1982, S. 23). Die Gruppe potentiell Betroffener dürfte eher größer sein.

<sup>40</sup> Vgl. § 1 der Anordnung zur individuellen Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung vom 16. 3. 1982, ANBA-Sondernummer vom 15. April 1982.

<sup>41</sup> Auf der Basis der ABM-Ausgaben für 1981 sollten die Mittel 1982 um 28 v. H. und ab 1983 um 56 v. H. reduziert werden; vgl. Bundestagsdrucksache 9/846, S. 48.

Darst. 1: Zielstrukturen von ABM (lt. AFG § 91 ff. und ABM-Anordnung der BA)



Die Darstellung macht deutlich, daß unterschiedliche Zieldimensionen<sup>42</sup> bei ABM maßgeblich sind, die teils nicht unabhängig sind oder teils nicht miteinander harmonieren. Gewisse Konfliktbeziehungen lassen sich etwa zwischen der angebots- und sozialpolitischen Dimension vermuten, wenn die Interessen der Träger primär darauf gerichtet sind, Leistungen mit einem subjektiv positiven Nutzen-Kosten-Verhältnis zu erbringen. Die sozialpolitische Dimension kann überbetont werden mit der Folge, daß der subjektive Nutzen der Träger auf die Durchführung marginaler Arbeiten beschränkt bleibt. Qualitative Arbeitsmarkteffekte im Sinne einer dauerhaften Reintegration sind einerseits von der Art der Projekte, aber auch von der Lage des Arbeitsmarktes abhängig; andererseits sind quantitative Beschäftigungseffekte

<sup>42</sup> Spitznagel unterscheidet drei ähnliche Zielaspekte der Förderung von ABM; vgl. E. Spitznagel, Globale und strukturelle Auswirkungen von Allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, BeitrAB 45, Nürnberg 1980, S. 28.

um so dringlicher, je höher die Arbeitslosigkeit ist. Aus dem angedeuteten Komplex der Zielbeziehungen läßt sich also schließen, daß die ABM-Förderung und deren zielgerechtes Management erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Die schnelle, sehr starke Expansion der ABM-Ausgaben dürfte den Zielerreichungsgrad insgesamt eher vermindert haben, weil ein sorgfältiges Projektmanagement erschwert wurde. Insbesondere die qualitativen Arbeitsmarkteffekte von ABM (geringe dauerhafte Eingliederung, Rotationsarbeitslosigkeit, Dequalifizierung, subjektive Unzufriedenheit) und die Projektauswahl (Projektsubstitution, Unschärfe der Voraussetzung des öffentlichen Interesses) wurden in der Literatur kritisiert.<sup>43</sup> Die regionale Verteilung war durch ein dezentrales Windhundverfahren und persönliche Aquisitionsstrategien beeinflußt.<sup>44</sup>

Die neuen Reaktionen streben zuerst eine scharfe monetäre Reduktion der Ausgaben an, welche die quantitativen Beschäftigungseffekte von ABM im ungünstigen Zeitpunkt hoher, steigender Arbeitslosigkeit mehr als halbieren wird.<sup>45</sup> Mit steigender Massenarbeitslosigkeit nimmt der Bedarf an quantitativen Beschäftigungseffekten zu, auch wenn diese individuell vorübergehend sind. Die gesamtwirtschaftlichen Substitutionseffekte werden eher geringer. Auch die Bedeutung der sozialpolitischen Zieldimension steigt.

In qualitativer Hinsicht wird nun seit dem AFKG die angebotspolitische Dimension nach Regionen und nach Projektträgern beschränkt und differenziert<sup>46</sup>: In Problemregionen (im Vergleich zum Bundesdurchschnitt) soll der Kreis potentieller Projektträger nicht eingeschränkt werden, für die Projektauswahl sollen strukturpolitische Kriterien („Abbau regionaler Strukturdefizite“) sowie Initiativmaßnahmen (die der Einleitung längerfristiger Maßnahmen dienen) Priorität haben. In Mittelregionen können lediglich gemeinnützige Projektträger gefördert werden. In Gebieten mit guter Beschäftigungslage (im Vergleich zum Bundesdurchschnitt) wird die Regelförderung von ABM ausgeschlossen. In allen Regionen kann eine Sonderförderung von ABM zu-

<sup>43</sup> Vgl. H. Lampert, Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik, Manuskript, Augsburg 1981, S. 16 f.; A. Hellmich, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitische Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — Ein Beitrag zur aktuellen Kontroverse um ABM, in: WSI-Mitteilungen, 35. Jg. (1982), S. 118; E. Spitznagel, Globale und strukturelle Auswirkungen, a.a.O., S. 117 ff.

<sup>44</sup> Ebenda, S. 135.

<sup>45</sup> Der Abbau von vermuteten, aber schwer nachweisbaren Substitutionseffekten wird sich durch die finanziellen Engpässe der Kommunen beschränken.

<sup>46</sup> Diese regionale Differenzierung gilt nur für die Regelförderung von ABM.

gunsten bestimmter Zielgruppen durchgeführt werden. Die qualitativen Arbeitsmarkteffekte sollen durch Empfehlungen zur Projektauswahl (Vorrang von Initiativmaßnahmen für Dauerarbeitsplätze, von Maßnahmen mit Qualifizierungszielen) verbessert werden.

Von grundsätzlicher Bedeutung erscheint der Versuch, die bisher weitgehend ungesteuerte angebotspolitische Dimension von ABM stärker mit Zielen der regionalen Strukturpolitik zu verknüpfen und die qualitativen Dimensionen der Projektauswahl hervorzuheben. Der Versuch einer regionalen Rahmensteuerung erscheint mir sinnvoll, auch wenn der Weg des generellen Ausschlusses von bisher überwiegenden Projektträgern eine recht grobe Strategie ist. Über die faktische regionale Differenzierung wird zudem das Verhältnis von Regel- und Sonderförderung zugunsten bestimmter Zielgruppen entscheiden.

### **3.4 Reduktion der Weiterbildungsförderung**

Nach der AFKG-Vorlage sollte der Schwerpunkt der Ausgabenkürzungen bei der Förderung der beruflichen Bildung liegen. Auf der Basis der Ist-Ausgaben des Jahres 1981 sollten hier 29 v. H. (1982) bis 33 v. H. (in den Jahren ab 1983) der bisherigen Ausgaben gekürzt werden. Das wesentliche Ziel des Gesetzes, so hieß es im Entwurf, sollte nicht die Verminderung der Teilnehmer an Maßnahmen der beruflichen Fortbildung, Umschulung und Einarbeitung (BWB) sein, sondern eine Begrenzung der Kosten. Fraglich erscheint, ob die genannten Ziele, Mitteleinsparung bis zu einem Drittel der bisherigen Ausgaben und Fortsetzung der bisherigen Teilnehmerzahlen, erreicht werden können. Die ausgabenbeschränkenden Maßnahmen im BWB-Bereich betrafen im wesentlichen vier Kategorien:

- Das Unterhaltsgeld als finanzieller Anreiz zur BWB wurde gekürzt und weiter differenziert.
- Bei zweckmäßigen Bildungsmaßnahmen wurde ein grundsätzlicher Vorrang von berufsbegleitendem Unterricht (Teilzeitunterricht) erklärt, anderenfalls (bei zweckmäßigen Vollzeitmaßnahmen) wurden Unterhaltsleistungen von der Zuschuß- auf die Darlehensförderung umgestellt.
- Die Steuerungsmöglichkeiten der Arbeitsverwaltung gegenüber den Teilnehmern und den Trägern von Bildungsmaßnahmen sollten zum Zweck größerer Wirtschaftlichkeit verstärkt werden.
- Die Gruppe von Leistungsberechtigten wurde stärker nach dem Versicherungsprinzip begrenzt.

Die letzte Maßnahmenkategorie wurde im zweiten Teil dieses Abschnitts bereits angesprochen; hier zeigt sich zudem ein möglicher Widerspruch zu dem Ziel, die Zahl der BWB-Teilnehmer aufrechtzuhalten.

Auch in der Literatur werden starke Zweifel an der Erreichung dieses Ziels geäußert. „Man verweist in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen nach dem Haushaltsstrukturgesetz 1975, als ebenfalls die Mittel für die berufliche Bildung erheblich gekürzt wurden und sich in der Folgezeit die Anzahl der Teilnehmer halbierte.“<sup>47</sup>

Denn ein Teil der Maßnahmen des ersten Haushaltsstrukturgesetzes stimmte auf den ersten Blick mit der ersten zuvorgenannten Kategorie überein. Die finanziellen Anreize zur BWB wurden jetzt noch stärker gekürzt und im Fall von ledigen Arbeitslosen völlig beseitigt. Wenn gleichwohl eine konstante Bildungsbereitschaft als Ziel erreicht werden soll, muß auf Seiten der Initiatoren zumindest eine von zwei Annahmen vorgeherrscht haben; entweder die Annahme, finanzielle Anreize seien für die Bildungsbereitschaft bedeutungslos, oder die Annahme, daß steigende Arbeitslosigkeit die Bildungsbereitschaft eher positiv beeinflussen würde. Die erste Annahme trifft in dieser Form sicher nicht zu. Jedoch dürfte eine sinnvolle Arbeitsberatung bei Arbeitslosen ein wichtiger Motivationsfaktor sein. Wenn diese Vermutung zutrifft, dann dürfte der Rückgang bei Arbeitslosen jetzt weniger einschneidend sein als 1976/77. Denn der damalige Wandel in der zielgruppenorientierten Bildungsmotivation war insoweit noch stärker.<sup>48</sup>

Die zweite unterstellte Annahme trifft mit Sicherheit nicht zu, die (externe) Bildungsbereitschaft von Beschäftigten nimmt mit steigender Arbeitslosigkeit ab. Diesem Zusammenhang trägt die zweite Maßnahme (Umstellung auf Darlehensförderung) nicht Rechnung. An dem Zielsystem der BWB-Förderung (vgl. Darst. 2) wird zudem deutlich, daß diese Einschränkung finanzieller Anreize bei steigender Arbeitslosigkeit zwar einem im Augenblick weniger evidenten Problemdruck (Fachkräftemangel wird weniger evident, berufliche Aufstiegsmöglichkeiten sind eher blockiert) zu entsprechen scheint.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Jahresgutachten 1981/82, Tz 421; *Engelen-Kefer* schätzte bereits für das Jahr 1982 einen Rückgang der Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen auf fast die Hälfte derjenigen von 1981 (U. *Engelen-Kefer*, Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz, a.a.O., S. 78).

<sup>48</sup> „... seit der Zielgruppenänderung 1975 (hat sich, Erg.) für die Arbeitsämter eine völlig neue Situation ergeben: Nicht mehr bereits zur Weiterbildung Entschlossene müssen beraten werden, sondern vorrangig sollen Personen motiviert und überzeugt werden, die von sich aus nur wenig Initiative für eine Weiterbildung mitbringen“ (F. W. *Scharpf* u. a., Implementierungsprobleme a.a.O., S. 54).

Mittelfristig aber folgt der steigenden Arbeitslosigkeit ein größerer Fachkräftebedarf, ein größerer Bedarf an beruflicher Beweglichkeit, weil die qualifikatorischen Anforderungen nach dieser Phase wie in den Jahren 1978/79 tendenziell ansteigen bzw. wechseln werden. BWB bildet zudem mittelfristig eine individuelle Strategie gegen individuelle quantitative und qualitative Beschäftigungsrisiken. Welchen Sinn ergibt es, gerade in einer Phase steigender Arbeitslosigkeit individuelle Bewältigungsstrategien reduzieren zu lassen? Dieser Maßnahmenteil widerspricht zudem dem bei ABM erkennbaren Ziel der regionalen Strukturförderung. Denn die Nebenkosten des Teilnehmers an BWB sind besonders hoch, wenn die örtlichen Bildungsangebote in peripheren Gebieten nicht (den Ballungsgebieten vergleichbar) vorhanden sind.<sup>50</sup> Der vom Gesetz verlangte Vorrang von berufsbegleitenden Maßnahmen lässt sich daher oft nicht realisieren<sup>51</sup>.

Der angestrebte Spareffekt wird zudem kurzfristig nur bei einem Rückgang der Teilnehmerzahlen in Vollzeitmaßnahmen eintreten, der Rückzahlungseffekt kann sich ja erst längerfristig auswirken.

Die verbleibende dritte Kategorie der Maßnahmen zielte auf eine größere Wirtschaftlichkeit der BWB-Ausgaben. Das BWB-System entsprach zuvor annähernd dem aus der Bildungsökonomie bekannten „Vouchez-System“ (Modell der Gutscheinsteuierung): Der Teilnehmer hatte Auswahlmöglichkeiten bei einer pluralen Träger- oder Anbieterstruktur von BWB-Kursen, die indirekt aus kollektiven oder staatlichen Mitteln finanziert wurden.<sup>52</sup> Wegen mangelnder inhaltlicher Steuerungskapazitäten wurde das System von verschiedenen Autoren kritisiert.<sup>53</sup> Das AFKG beruhte auf der Annahme mangelnder Wirtschaftlichkeit dieses Systems: „Der Umfang der beruflichen Bildung macht

<sup>49</sup> Beim ersten Haushaltsgesetz wurde die Reduktion der finanziellen Anreize bei zweckmäßigen BWB-Maßnahmen mit einem drohenden Überangebot bei Meistern, Technikern etc. begründet (vgl. J. Siegers, Arbeitsförderung — angepaßt, a.a.O., S. 46 f.). Dieses Argument hätte man bei Kenntnis der späteren Situation kaum wiederholt.

<sup>50</sup> Auch im Begleittext zum AFKG-Entwurf wird auf die ungleiche regionale Struktur von BWB-Angeboten hingewiesen; vgl. Bundestagsdrucksache 9/846, S. 38.

<sup>51</sup> Vgl. § 1 der Anordnung des Verwaltungsrates der BA über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung in der Fassung vom 16. 3. 1982, ANBA, Sondernummer vom 15. 4. 1982, S. 567.

<sup>52</sup> Vgl. D. Garlichs u. G. Schmid, Der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur beruflichen Weiterbildung, Manuskript, Berlin 1981, S. 13 f. Mit der stärkeren Einflußnahme der Arbeitsberatung seit 1976 hatte dieses Modell bereits an Realitätsbezug eingebüßt.

<sup>53</sup> Vgl. ebenda; G. Brandenburg, Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik, Bd. 96 der Schriftenreihe der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1975, S. 61 ff.

Darst. 2: *Das Zielsystem der BWB-Förderung*<sup>51</sup>

Problembezug	Gegenwart	als bevorstehendes oder längerfristiges Problem	
Offene Arbeitslosigkeit	beenden	verhüten	←
quantitative Unterbeschäftigung (versteckte Arbeitslosigkeit)	beenden	verhüten	←
qualitative Unterbeschäftigung (unterwertige Beschäftigung)	beenden	verhüten	←
Mangel an qualifizierten Fachkräften	beheben	vermeiden	←
berufliche Beweglichkeit	sichern	verbessern	⊕→
beruflichen Aufstieg		ermöglichen	⊕→

es erforderlich ... sicherzustellen, daß die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit beachtet werden".<sup>54</sup>

Der Gesetzgeber reagierte zweifach: Nach § 33 AFGnF erhält die Arbeitsverwaltung die Aufgabe, Art, Zeit und Durchführung der Bildungsmaßnahme festzulegen. Das vom Bundessozialgericht (BSG) exklusiv ausgelegte Auswahlrecht des Teilnehmers<sup>55</sup> wird ausdrücklich im Fall eines vergleichbaren ortsnahen Bildungsangebots eingeschränkt (§ 45 AFGnF). Den BWB-Trägern obliegt die Verpflichtung, ihre Teilnahmebedingungen und ihre Kostensätze rechtzeitig vor Beginn mitzuteilen. Die BA sollte im übrigen die Einzelheiten einer wirtschaftlichen Förderung im Rahmen einer Anordnung konkretisieren. Die Schwierigkeit steckt im Detail! Die „Qualität“ der jeweiligen Bildungsmaßnahme sollte bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit berücksichtigt werden, nicht die „billigste“ muß zugleich die ökonomische Maßnahme sein.<sup>56</sup> Aber woran wird konkret die Bildungsqualität und die Vergleichbarkeit von Bildungszielen und -inhalten festzustellen sein? Die oben zitierte Anordnung der BA vom März 1982 bringt keine Konkretisierung: Als angemessen gelten die durchschnittlichen Kosten von Maßnahmen mit gleichem oder ähnlichem Bildungsziel.<sup>57</sup>

<sup>54</sup> Bundestagsdrucksache 9/846, S. 32.

<sup>55</sup> Vgl. Urt. des BSG vom 13. 5. 1981 betr. freie Wahl der Bildungsmaßnahme und Kostenerstattungspflicht der BA.

<sup>56</sup> Vgl. die Auffassung des zuständigen Ausschusses im Bundestag, Bundestagsdrucksache 9/966, S. 72, 76 f.

Zweifel bestehen, ob hiermit bei gegebener Trägerstruktur, die kurzfristig kaum abänderbar ist, ein größerer Wirtschaftlichkeitseffekt erzielbar ist. Ein größerer Effekt wäre möglich, wenn die Maßnahmekosten bisher bei der Arbeitsverwaltung unbekannt und unbeachtet geblieben wären. Bei einem meist revolvierenden Kurssystem kann angenommen werden, daß deren Teilnahmebedingungen der Arbeitsverwaltung im allgemeinen bekannt gewesen sind. Die geltende Bundeshaushaltssordnung verpflichtete die Arbeitsverwaltung auch vorher zur Beachtung der Wirtschaftlichkeit.

Weiterhin wäre ein größerer Effekt möglich, wenn die Kosten zwischen den Trägern sehr verschieden wären und ein starkes Konkurrenzprinzip gelten würde. Ein solches Konkurrenzprinzip bei unterschiedlichen Kosten könnte bei Rückgang der BWB-Nachfrage verstärkt werden, insbesondere wenn die Auslastung die Kostensätze stark beeinflussen würde. Ein wichtigerer Kostenfaktor scheint jedoch die zeitliche Dauer der Maßnahme. Das Konkurrenzprinzip könnte dann einen unerwünschten Eindruck in Richtung kurzfristiger Maßnahmen bewirken. Diese Überlegungen dürften jedoch eher spekulativer Natur sein, da das Konkurrenzprinzip unter den BWB-Trägern nicht für sehr wirksam gehalten wird.

Die Maßnahmen des AFKG im Bereich BWB werden daher weder das eine Ziel — die Erhaltung der Bildungsbereitschaft und der Teilnehmer — noch das andere Ziel — eine starke Einschränkung der Maßnahmekosten — wirklich erreichen.

#### Zusammenfassung:

- Zuvor in quantitativer Analyse aufgezeigte Merkmale der Ausgabenseite der AMP (wechselhaftes „stop and go“, Reduktion im Bereich operativer Leistungen) haben sich beim AFKG fortgesetzt.
- Ein „strenges“ retrospektiv interpretiertes Versicherungsprinzip diente als allgemeine Begründung mehrerer Maßnahmen, die den Kreis von Leistungsberechtigten im Widerspruch zu ausdrücklichen Zielen des AFG einschränken. Insbesondere aus der Sicht von Frauen, die nach unterbrochener Erwerbstätigkeit einen Arbeitsplatz suchen, erscheint diese Interpretation wenig sachgerecht.
- Die drastische Kürzung von ABM-Mitteln wurde aus der Sicht verschiedener Zieldimensionen unterschiedlich beurteilt. Im Grundsatz positiv eingeschätzt wurden die Versuche, die angebotspolitische Dimension regional zu steuern und die qualitativen Aspekte bei der Projektwahl hervorzuheben.

---

<sup>57</sup> Vgl. ANBA, Sondernummer vom 15. 4. 1982, S. 568 f.

- Bei den Maßnahmen des AFKG zur Senkung der Kosten der BWB-Förderung wurden Widersprüche deutlich. Ihre zielbezogene Effizienz muß bezweifelt werden.

#### 4. Zusammenhang mit Organisations- und Finanzierungsproblemen

Bisher wurde die Ausgabenpolitik der BA mit dem Schwerpunkt der operativen Leistungen untersucht. Diese Ausgabenpolitik erwies sich nach den Ausführungen der beiden vorherigen Abschnitte in manchen Punkten als irrational, widersprüchlich und kurzfristig reaktiv. Im letzten Teil sollen lediglich einige Überlegungen zur Organisations- und Finanzierungsstruktur der AMP angeschlossen werden. Vorweg die folgenden Thesen:

- Mängel der Ausgabenpolitik einerseits und Mängel in der Organisations- und Finanzierungsstruktur der AMP hängen zusammen. Die Finanzierungsprobleme der letzten Jahre haben einen wachsenden Dissens zwischen den Akteuren der AMP gebracht.
- In allen drei Bereichen, Ausgabenpolitik, Finanzierung und Organisation, sind mittel- und längerfristig orientierte Verbesserungsvorschläge notwendig, auch wenn Lösungen in dieser Hinsicht schwierig sein mögen.

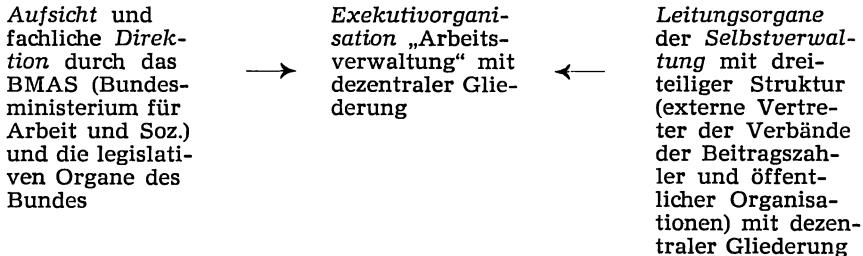
##### 4.1 Mängel und Problematische

Als Beleg zur ersten These mag ein Zitat von Mertens dienen: „Die Selbstverwaltung der BA befindet sich in der Lage eines Vereinsvorstandes, der keine eigene Beitragshoheit hat ... und dem auch seine Ausgaben zum weit überwiegenden Teil vorgeschrieben werden ... Zwar wird das Defizit von einem „Sponsor“ gedeckt, mit den entsprechenden Folgen für die Abhängigkeit des Vereins, aber der Vorstand hat keinen Einfluß auf das, was er nach außen zu verantworten hat, auf Tatsache und Umfang des Defizits und damit auch nicht auf Tatsache und Umfang der damit verbundenen Zuschüsse, sprich Abhängigkeiten.“<sup>58</sup> Das Zitat weist nachdrücklich auf den behaupteten Zusammenhang von Finanzierung und Organisation hin: Die Zuschußverpflichtung des Bundes (§ 187 AFG) bei defizitären Beitragseinnahmen schützt die BA zwar vor einer finanziellen Unterdeckung der Ausgaben, schränkt aber ihre Autonomie und die Selbstverwaltung wesentlich ein. Mertens' Beispiel des Verhältnisses von Vereinsvorstand und fi-

<sup>58</sup> D. Mertens, Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zu Das Parlament vom 19. 9. 1981, S. 28 f. — „Unter diesen Umständen müßte man sich fragen, was in einer solchen Lage ‚Selbstverwaltung‘ noch bedeutet“ (ebenda).

nanzkräftigem Sponsor kennzeichnet die faktische Organisationsstruktur der AMP allerdings kaum zutreffend.<sup>59</sup>

**Darst. 3: Zur Organisation und Leitung der AMP**



Die Exekutivorganisation der AMP ist zwar rechtlich verselbständigt; sie untersteht jedoch einer externen Direktion und externen Leitungsorganen der Selbstverwaltung. Eine Begründung für diese zuvor skizzierte polare Struktur der arbeitsmarktpolitischen Verantwortung ergibt sich, wie das zitierte Beispiel verdeutlicht, aus den Finanzierungsprinzipien.

Die Struktur der Selbstverwaltungsorganisation beruht u. a. auf dem Prinzip der Beitragsfinanzierung der Arbeitslosenversicherung. Die jeweiligen Drittelparitäten der Vertreter der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in den Selbstverwaltungsorganen lassen auf einen mehrheitlichen Grundsatz der Beitragsschaffendenvertretung schließen. Die ergänzende drittelparitätische Beteiligung von Vertretern öffentlicher Gebietskörperschaften, die durch das AFG (gemäß § 192) eingeführt wurde, geschieht mehr aus Gründen funktionaler Zweckmäßigkeit, da Maßnahmen der Arbeitsverwaltung vielfach mit allgemeinen öffentlichen Aufgaben der Gebietskörperschaften verbunden sind, z. B. bei ABM und kommunaler Aufgabenplanung, Arbeitsvermittlung und regionaler Wirtschaftsförderung, bei der Arbeitslosen- und Sozialhilfe etc.<sup>60</sup>

Durch das AFG wurde die Konzeption der AMP wesentlich verändert<sup>61</sup> mit der Folge, daß sich die Ausgabenstruktur der BA zugunsten der operativen Leistungen verschob. Das Beitragsdeckungsprinzip der

<sup>59</sup> Ein Sponsor hat in der Regel keine offizielle Legitimation zur Macht in der Organisation, seine faktische Macht beruht auf freiwilligen finanziellen Unterstützungen und der Möglichkeit, diese aufzugeben.

<sup>60</sup> Vgl. H. Bogs, Die Sozialversicherung im Staat der Gegenwart, öffentlich-rechtliche Untersuchungen über die Stellung der Sozialversicherung im Verbändestaat und im Versicherungswesen, Berlin 1973, S. 94 f.

<sup>61</sup> Zur konzeptionellen Darstellung aktiver AMP vgl. den Art. Arbeitsmarkt I: Arbeitsmarktpolitik, von D. Mertens und J. Kühl, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, a.a.O., S. 279 ff.; C. F. Büchtemann, Aktive

Finanzierungsseite blieb unverändert, obwohl die Bindung der Ausgaben an den Eintritt des Versicherungsfalls der Arbeitslosigkeit aufgehoben wurde. Auch die aktive AMP mittels operativer Leistungen wurde demnach — teils als gesetzliche Pflichtleistung — in das Versicherungssystem einbezogen. Die Selbstverwaltungsorganisation (der Verwaltungsrat der BA) äußerte hiergegen Bedenken in ihrer Stellungnahme zum Regierungsentwurf des AFG, da sie offenbar zunächst eine mögliche Verdrängung von originären Pflichtleistungen des Versicherungssystems befürchtete. Der Verwaltungsrat forderte damals eine deutliche Trennung der Aufgaben in originäre Pflichtleistungen und operative Kann-Leistungen mit Zustimmungsvorbehaltmöglichkeiten des BMAS.<sup>62</sup>

Für die Einbeziehung der AMP in das kollektive Versicherungs- und Selbstverwaltungssystem sprachen andererseits bestimmte situationsabhängige Faktoren. Die finanzielle Position der BA schien nach den Erfahrungen der 60er Jahre längerfristig durch Rücklagen gesichert. Ferner schien sicher zu sein, daß eine konjunkturelle Beschäftigungspolitik nach dem antizyklischen Muster des Postkeynesianismus erfolgreich durchgeführt werden könne. Die built-in-Stabilisierungsfunktion der Arbeitslosenversicherung ließ eine automatische Koordination des parafiskalischen Finanzausgleichs durch staatliche Defizitfinanzierung mit dem konjunkturellen Beschäftigungsziel erwarten. Die Zuschußverpflichtung des Bundes gegenüber der BA erhielt somit eine zyklisch orientierte, beschäftigungspolitische Begründung, die kaum problematisiert wurde. Schließlich wurde die kollektive Partizipation der Verbände bei einem allgemeinen Grundkonsens über die Notwendigkeit einer AMP mit qualifikatorischen und strukturpolitischen Schwerpunkten befürwortet.<sup>63</sup>

Die faktische Entwicklung entsprach der ursprünglichen Situation und den angenommenen Bedingungen nicht. Mit steigender Massenarbeitslosigkeit schwand der beschäftigungspolitische Konsens und die beabsichtigte Koordination von Beschäftigungs- und AMP wurde aufgegeben. Die offene Arbeitsteilung in der arbeitsmarktpolitischen Verantwortungsstruktur erwies sich dabei nicht als vorteilhaft.

---

Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: Politische Bildung 1981, S. 79 ff. u. a.; zur Darstellung der historischen Entwicklung des AFG vgl. J. Kühl, Das Arbeitsförderungsgesetz von 1969. Grundzüge seiner arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischen Konzeption, in: MittAB, 15. Jg. (1982), S. 251 ff.

<sup>62</sup> Vgl. ebenda, S. 258.

<sup>63</sup> „Wie ein roter Faden ist bei allen Beratungen des .. (zuständigen Bundestagsausschusses zum AFG) der Wille deutlich geworden, der dreistufigen Selbstverwaltung der Bundesanstalt soviel Entscheidungsmöglichkeiten zu geben, wie es ... (möglich) war“ (ebenda, S. 258).

Das Finanzierungssystem im Rahmen der Arbeitslosenversicherung trug dazu bei, daß sich die politisch verantwortliche Direktion, das BMAS, bei „normalem“ Geschäftsablauf weitgehend auf die Rechtsaufsicht beschränkte, auf inhaltliche Direktiven zur längerfristigen Gestaltung der AMP — mit Ausnahme des vorliegenden AFG — jedoch verzichtete. Bei steigender Arbeitslosigkeit führte die hohe Reagibilität des Budgets der BA zu großen Deckungslücken und zu Zuschußleistungen des Bundes trotz eigener Budgetschwierigkeiten. Diese Situation brachte die politische Direktion jeweils in einen kurzfristigen Handlungzwang, um die finanziellen Zuschüsse kurzfristig zu verringern.

Einerseits bildeten Beitragserhöhungen dann häufige, als kurzfristig bezeichnete Reaktionsmuster.<sup>64</sup> Die Notwendigkeit höherer Beitragseinnahmen wurde mit dem Verweis auf den Ausgabenüberschuß und das Beitragsdeckungsprinzip des Versicherungssystems begründet.

Nach dem Versicherungsprinzip hatten andererseits bei steigender Unterbeschäftigung kurzfristige Einkommensersatzleistungen eine offenbar höhere sozialpolitische Dringlichkeit.<sup>65</sup> Operative Leistungen wurden prozyklisch zurückgenommen, zumal deren unmittelbarer Erfolg in der Situation der Arbeitslosigkeit schwieriger und weniger sichtbar erschien. Die Rücknahme operativer Leistungen erfolgte primär aus Gründen des Finanzausgleichs, obwohl aus der Sicht der AMP diesen Maßnahmen eher größere Bedeutung zukam.<sup>66</sup>

Der Mangel an mittelfristiger, perspektivischer Gestaltung seitens der Direktion wurde durch einen wachsenden Dissens zwischen den Bänken der Selbstverwaltungsorgane ergänzt und verstärkt. Die kollektiven Vertretungsorganisationen hatten mit steigender Arbeitslosigkeit den beschäftigungspolitischen Grundkonsens verloren, so daß auch ihre Handlungs- und Kooperationsfähigkeit in der AMP reduziert wurde.

---

<sup>64</sup> Zur Beitragserhöhung ab 1976 wurde vom BMA formuliert: „Der Bundesregierung bleibt nach wie vor die Möglichkeit, den Beitragssatz wieder zu senken, wenn die allgemeine Wirtschaftslage und die Finanzsituation der BA dies zulassen“ (J. Siegers, Arbeitsförderung, a.a.O., S. 48); vgl. auch die auf zwei Jahre befristete Beitragsverschiebung zwischen den Trägern der Sozialversicherung vom Jahr 1981.

<sup>65</sup> Auch die Bundesbank urteilte: „Weniger dringliche Aufgaben müssen jedenfalls jetzt zurückstehen, da insbesondere die Sicherung des Lebensunterhalts der Arbeitslosen umfangreiche Mittel erfordert.“ Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, 33. Jg. (8/1981), S. 32.

<sup>66</sup> „In dieser Situation kommt dem Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik eine größere Bedeutung zu, als es unter normalen Umständen der Fall wäre.“ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten vom 9. 10. 1982, Tz 87.

Als empirischer Beleg hierfür mag die Mißbrauchsdiskussion dienen: In der zweiten Hälfte der 70er Jahre, als die Arbeitslosigkeit trotz konjunktureller Aufschwungphase andauerte, wuchs in der öffentlichen Meinung der Eindruck, viele unter den Arbeitslosen seien unwillig zu arbeiten.<sup>67</sup> Von Seiten der Arbeitgeberverbände wurde diese Auffassung vielfach vertreten und durch verschiedene Fallsammlungen von betrieblichen Erfahrungen bei der Personalsuche unter Arbeitslosen zu belegen versucht.<sup>68</sup>

Konsequenzen waren Forderungen zur Verschärfung von Sanktionsmaßnahmen gegenüber Arbeitslosen bei der Regelung zumutbarer Arbeit, teilweise auch Angriffe gegen die Vermittlungspraxis der Arbeitsverwaltung<sup>69</sup> sowie Forderungen zur Kürzung von Ausgaben der BA. Von gewerkschaftlichen Vertretern wurde die Mißbrauchsproblematik vieler „unechter“ Arbeitsloser wesentlich geringer eingeschätzt. Nach dieser Ansicht führte die öffentliche Herausstellung angeblich hoher Mißbräuche zu einer ungerechtfertigten Diffamierung von Arbeitslosen und war darauf gerichtet, von den Ursachen der Finanzprobleme der BA abzulenken und die genannten Konsequenzen in der AMP herbeizuführen.<sup>70</sup> Obwohl beide Positionen der Vertretungsorganisationen in der Selbstverwaltung unterschiedliche empirische und normative Basisannahmen erkennen lassen, wurde trotz des längerfristigen Andauerns der Arbeitslosigkeit seit der Krise 1974/75 kein umfassender empirischer Befund zur Klärung der Basisannahmen herbeigeführt.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Vgl. entsprechende Umfrageergebnisse, die zeigen, daß nach der Krise von 1974/75 der Anteil derjenigen Erwachsenenbevölkerung gestiegen ist, der glaubte, daß es unter den Arbeitslosen viele gäbe, die nicht arbeiten wollten; vgl. D. Webber, *Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik*, a.a.O., S. 271.

<sup>68</sup> Für zahlreiche andere Erfahrungsberichte ähnlicher Art vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), *Vermittlungsmöglichkeiten für Arbeitslose*, vervielf. Manuskript, Köln 1976; Industrie- und Handelskammer (IHK) Münster, *Gibt es zu wenig Arbeit?*, Heft 13 der Schriftenreihe der IHK Münster, Münster 1982.

<sup>69</sup> Ein Beispiel: Der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband warf der Arbeitsverwaltung vor, sie habe sich selbst durch eine nicht mehr zu überbietende Laschheit in der Interpretation der Zumutbarkeit einer Arbeit außerstande gesetzt, ihren Aufgaben gerecht zu werden, um die Wirtschaft mit Arbeitskräften zu versorgen (lt. Süddeutsche Zeitung vom 16. 7. 1981).

<sup>70</sup> Vgl. die unterschiedlichen Positionen zur Mißbrauchsdiskussion und zur Finanzkrise der BA: F. H. Himmelreich, *Korrekturen des Arbeitsförderungsgesetzes sind unvermeidbar*, in: *Wirtschaftsdienst*, 61. Jg. (1981), S. 319 - 322. sowie G. Muhr, *Die Mißbrauchsdiskussion lenkt von den wahren Ursachen ab*, in: *Wirtschaftsdienst*, 61. Jg. (1981), S. 322 - 325.

<sup>71</sup> Eine Kommission „Arbeitsmarktberichterstattung und AMP“ mit Vertretern der kollektiven Organisationen, die vom BMAS außerhalb der Selbstverwaltungsorgane der BA berufen wurde, scheiterte im Jahr 1981 an dem fehlenden Konsens zwischen den Organisationen in den Basisfragen.

Bei der „Arbeitsverwaltung“, der Exekutivorganisation der AMP, stieß das kurzfristige Handlungsmuster der Direktion zwar auf Widerstände, da die Aktionsmöglichkeiten der AMP mittels operativer Leistungen entgegen den Zielvorstellungen prozyklisch eingeschränkt wurden. Die starke Zunahme der Finanzierungsdefizite der BA führte vielmehr mit dem Eintritt von gesetzlichen Zuschußverpflichtungen des Bundes zu einer stärkeren Abhängigkeit. Die gesetzlichen Vorlagen der Direktive ließen der BA einen entsprechend geringen Beratungszeitraum.<sup>72</sup> Über die polarisierten Selbstverwaltungsorgane konnten die kurzfristigen Änderungsmaßnahmen kaum beeinflußt werden.<sup>73</sup>

Die „stop and go“-Bewegungen der operativen Leistungen lassen dann auf spätere Reaktionsmuster in der Gegenrichtung schließen, wenn bei der kurzfristigen Direktive trotz eines eher steigenden Handlungsbedarfs die AMP übermäßig eingeschränkt wurde. Sobald die finanziellen Defizite kurzfristig überwunden scheinen, drängt besonders die Exekutivorganisation wegen des Widerspruchs der kurzfristigen Direktive zu den Zielen der AMP in eine expansive Richtung der Ausgaben. Die Direktion wird später diesem Drängen folgen, weil sie sich selbst von der Zuschußverpflichtung entlastet sieht.

#### **4.2 Veränderungen in der Handlungs- und Organisationsstruktur der AMP?**

Abschließend soll nach möglichen Konsequenzen aus der vorstehenden Mängelanalyse gefragt werden.

Der bisherige prozyklische, wechselhafte Verlauf der Ausgaben für operative Leistungen stand im Widerspruch zum Handlungsbedarf und zu erklärten Zielen des AFG. Zu dieser widersprüchlichen Entwicklung haben Mängel in der Organisation und Finanzierung der AMP beigetragen. Folglich sollte nach Möglichkeiten gesucht werden, die zu einer zielerreichteren und effizienteren Ausgabenpolitik führen. Insbesondere

---

<sup>72</sup> Die „Meinungsbildung der BA zum Referentenentwurf des AFKG sollte nach dem vorgegebenen Ablaufplan vor den abschließenden Ressortbesprechungen und einer Expertenanhörung am 7. 8. 1981 abgeschlossen sein, zwei Tage vor dem Eingang des Entwurfs bei der BA. Dies zeigt den enormen Zeitdruck der Beratungen; vgl. entsprechende Hinweise von W. Hoppe, AFKG, a.a.O., Arbeit und Beruf, 2/1982, S. 34.

<sup>73</sup> Dies belegen einige Äußerungen von Mitarbeitern der Arbeitsverwaltung: „Wegen der Verschiedenheit der Interessenlage ... konnte nur in wenigen Punkten eine abschließende übereinstimmende Meinungsbildung erfolgen. Das Ergebnis der Beratungen stand in umgekehrtem Verhältnis zur Vielzahl der Sitzungen und ihrer Dauer“ (ebenda); „... die Positionen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite ... (waren) offensichtlich ganz allgemein bereits so festgelegt, daß praktisch kaum Spielraum für einen auch nur in Einzelpunkten abweichenden Konsens im Rahmen einer Stellungnahme der Bundesanstalt bestünde“. (Arbeit und Beruf, 10/1981, S. 304).

gilt es zu überlegen, welche organisatorischen Änderungen zu einer Verfestigung und mittelfristigen Orientierung der Ausgaben der AMP beitragen können. Auch der Sachverständigenrat plädierte im Sondergutachten vom Herbst 1982 für eine stetige und mittelfristige Gestaltung der AMP, weil bei anhaltender Arbeitslosigkeit der Bedarf zur Förderung von beruflicher Qualifikation, Erwerbs- und Vermittlungsfähigkeit und Erwerbsmotivation zumindest nicht geringer sein werde und die Kontinuität der operativen Leistungen Unsicherheiten von Teilnehmern und wechselndes Engagement der Arbeitsverwaltung vermeiden helfe.<sup>74</sup>

Auf der Ausgabenseite der AMP sollte endlich der Vorschlag eines Programmbudgets<sup>75</sup> verwirklicht werden, um von der lediglich kurzfristigen Haushaltsplanung wegzukommen. Die Ausgabenplanungen sollen hierbei nach mittelfristigen Programmen ausgerichtet und nach Instrumenten der AMP gegliedert werden. Jedem mittelfristigen Programm und jedem Instrument sollen möglichst alle Kostenstellen zugerechnet werden, auch die anteiligen Sach- und Personalkosten der Durchführung. Durch eine ziel- und kostengerechtere Ausgabenplanung könnten oben aufgezeigte Mängel der Ausgabenpolitik (kurzfristige Wechsel der Prioritäten) reduziert werden. Auch die Ausgabenstrukturen nach regionalen Bereichen könnten transparenter und zielbewußter gesteuert und überprüft werden. Eine längerfristige Gestaltung von Gebühren für die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsverwaltung könnte durch eine exaktere Kostenzurechnung vorbereitet und ermöglicht werden.

In den „Überlegungen II“ werden demgegenüber die Möglichkeiten eines Programmbudgets für die BA verneint. Die Autoren verweisen auf einen geringen Planungsspielraum der Arbeitsverwaltung, auf den Umfang gesetzlicher Pflichtleistungen im Bereich der Lohnersatz-

<sup>74</sup> Vgl. Sondergutachten vom 9. 10. 1982, Tz 82 ff. Hinzu kommt, daß nach den vorliegenden Ergebnissen durch die Einschränkungen des AFKG bestimmte Zielgruppen besonders negativ betroffen wurden; bei Qualifizierungsmaßnahmen Frauen, Ungelernte und Personen ohne schulischen Abschluß, bei ABM auch langfristige Arbeitslose und ältere Arbeitnehmer, obwohl diese zu den bevorzugten Zielgruppen gehören sollten (vgl. Jahresgutachten 1982/83, Tz 93 ff.).

<sup>75</sup> „Schon in den Überlegungen I war angeregt worden, die Ziele und Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik genügend konkret zu benennen und in einem Finanzierungszusammenhang in einem Arbeitsmarktbudget offen zu legen ... Es orientiert sich an der Führung durch Zielvorgaben und hat wertvolle Denkanstöße geliefert, die sich insbesondere auf das Effizienzdenken beziehen“. (Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.), Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 124). Das Zitat deutet zwar eine versuchsweise Realisierung eines Programmbudgets an; nach Kenntnis des Autors wurde dieses jedoch bisher von der BA nicht verwirklicht.

leistungen, des Kurzarbeitergeldes usw. „Schließlich könnte das Instrument „Programmhaushalt“ schon deshalb bei der Bundesanstalt nur eingeschränkten Eingang finden, weil es der Bundesanstalt verwehrt ist, autonom arbeitsmarktpolitische Ziele zu setzen“.<sup>76</sup> Diese Argumente überzeugen allerdings nicht, weil sie lediglich einen Rückzug auf mangelnde ausgabenpolitische Verantwortung der Exekutivorganisation bedeuten. Die „Arbeitsverwaltung“ begibt sich der faktischen Möglichkeiten, auf die Direktion im Sinne mittelfristig orientierter Programmenvorschläge stärker Einfluß zu nehmen.

Auf der Einnahmenseite wurde die Finanzierung der AMP allein aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung bereits von verschiedenen Autoren kritisiert.<sup>77</sup> Die Finanzierungsfrage sollte allerdings nicht isoliert betrachtet werden, da sie mit der Verantwortungs- und Handlungsstruktur zusammenhängt. Aus der Sicht dieser Problemaspekte hat sich das möglichst autonome Versicherungsprinzip mit kurzfristiger Ausgleichsverpflichtung des Bundes nicht bewährt, weil die arbeitsmarktpolitische Verantwortung dadurch immer wieder durch fiskalische Überlegungen zurückgedrängt wurde und kurzfristige Handlungsmuster begünstigt wurden. Mit dem Versicherungsprinzip der Finanzierungsseite waren offene Verantwortungsstrukturen verbunden, die zu periodischen Rückzügen der politischen Direktion sowie einschneidenden kurzfristigen Eingriffen in die Selbstverwaltung führten, die deren Leitungsorgane fast zu formalen Erfüllungsgehilfen degradierte.<sup>78</sup>

Ein notwendiger Aspekt der Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik bildet daher eine ordnende Gliederung der Aufgaben- und Verantwortungsstruktur. Zu den Erfordernissen einer funktionalen Selbstverwaltungsorganisation gehören eine definierte Entscheidungs- oder Handlungsautonomie<sup>79</sup> sowie eine den Zielen der AMP und Beschäftigungspolitik stärker verpflichtete Koordination und Leitung. Die offene polare Zuständigkeitsstruktur ermöglichte eine faktische Über-

<sup>76</sup> Ebenda.

<sup>77</sup> Vgl. D. Mertens, Haushaltsprobleme, a.a.O., S. 29, F. W. Scharpf u. a., Implementationsprobleme offensiver Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 16; G. Bosch, Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 34. Jg. (1981), S. 677 ff.; H. Lampert, Arbeitsmarktpolitik in den sozialen Marktwirtschaft, in: Zukunftsprobleme der sozialen Marktwirtschaft, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 116, Hrsg. v. O. Issing, Nürnberg 1981, S. 770.

<sup>78</sup> Durch das AFKG wurden den Selbstverwaltungsorganen konkrete Handlungsvorgaben zur Revision mehrerer Anordnungen erteilt, die fixe terminliche Auflagen enthielten und im Falle des Terminablaufs entsprechende Verordnungen seitens der Direktion vorsahen.

<sup>79</sup> Vgl. zu den Funktionsprinzipien der Selbstverwaltungsorganisation z. B. E. Standfest u. a., Sozialpolitik und Selbstverwaltung. Zur Demokratisierung des Sozialstaats, WSI-Studie Nr. 35, Köln 1977, S. 183 f.

forderung der Selbstverwaltungsorganisation, der in Zeiten knapper Einnahmenüberschüsse weitere Aufgaben ohne Ausgleich zusätzlicher Ausgaben übertragen wurden. Die Überforderung führte zu erweiterter formaler Selbstständigkeit, jedoch faktisch zu größeren Abhängigkeiten bei finanziellen Defiziten.

Auf der Finanzierungsseite werden zwei Abänderungsvorschläge mit einer unterschiedlichen Abgrenzung der Aufgabenstrukturen diskutiert. Einerseits wird eine mittelfristige Plafondierung der Lohnersatzleistungen der BA vorgeschlagen<sup>80</sup>, um die Ausgaben für operative Leistungen der AMP aus dem fiskalischen Druck der Lohnersatzausgaben bei steigender Arbeitslosigkeit herauszuhalten. Andererseits wird umgekehrt eine (teilweise) Steuerfinanzierung der Ausgaben für operative Leistungen erwogen, weil und soweit aktive AMP mittels operativer Leistungen als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden wird.<sup>81</sup>

Beide Vorschläge implizieren eine — allerdings verschiedene — Gliederung der originären Aufgabenstrukturen. Der Plafondierungsvorschlag beruht auf einer keynesianischen Philosophie der Zuweisung der antizyklischen Leistungsverantwortung des Staates und versucht, die Zuständigkeit der Selbstverwaltung für den Bereich der strukturellen und vorsorgenden AMP gegenüber Eingriffen der staatlichen Direktion stärker abzugrenzen. Der Vorschlag zielt im Prinzip darauf, die Vorstellungen des AFG zu erneuern und die Verantwortung für konjunkturelle Arbeitslosigkeit auszugrenzen.

Der alternative Vorschlag führt hingegen zu einer anderen formalen Gliederung der Zuständigkeiten zwischen der Direktion der AMP und den Selbstverwaltungsorganen der BA. Eine strenge funktionale Gliederung würde bedeuten, daß die Direktion originär für Aufgaben zur Förderung strukturpolitischer und vorsorgender Maßnahmen der AMP zuständig<sup>82</sup> wäre, die Selbstverwaltungsorganisation andererseits allein

<sup>80</sup> Die Verpflichtung der BA zur Zahlung von Arbeitslosengeld sollte demnach auf eine maximale Zahl von bezugsberechtigten Arbeitslosen begrenzt werden. Weitere Ausgaben für Lohnersatz durch darüber hinausgehende Arbeitslosigkeit sollten über den Staatshaushalt finanziert werden, insoweit eine höhere Massenarbeitslosigkeit als gesamtwirtschaftliches Problem vorliege (vgl. D. Mertens, Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, a.a.O., S. 29; ders., Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Manuskript, Nürnberg 1982, S. 13).

<sup>81</sup> Vgl. H. Lampert, Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft, a.a.O., S. 770. „Würde man ... (die Frage, ob die Maßnahmen der Arbeitsförderung als allgemeine Staatsaufgabe angesehen werden sollten) bejahen, dann wäre eine Regelfinanzierung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen über den Staatshaushalt zu erwägen.“ Jahresgutachten 1982/83, a.a.O., Tz. 238.

<sup>82</sup> Die Zuständigkeiten verschiedener staatlicher Organe für einzelne Aspekte der AMP und deren Koordination (z. B. der Berufsbildungsförderung oder der regionalen Strukturförderung) werden hier nicht untersucht.

für reine Versicherungsleistungen. Folglich müßte der Selbstverwaltung auch das Recht der Beitragshoheit zugestanden werden. Eine solche Trennung würde zu einer Rückbesinnung auf Grundsätze des Versicherungsprinzips führen, sie würde einer Reprivatisierung des Beschäftigungsrisikos nach der Philosophie der klassischen Beschäftigungstheorie entsprechen.

Die beiden Alternativen machen eine grundlegende Schwierigkeit mittelfristiger Lösungen zur Verfestigung der AMP deutlich. Um eine funktionsgerechte Selbstverwaltung in der AMP zu ermöglichen, bedarf es eines mittelfristigen beschäftigungspolitischen Konsensus über die Defizithaftung des Staates bei steigender Arbeitslosigkeit. Zu vermuten ist, daß der beschäftigungspolitische Dissens zwischen den Selbstverwaltungsorganisationen und innerhalb der Regierung (Direktion), der mit dem Problem Arbeitslosigkeit zunahm und verstärkt wirksam wurde, zu dem Mangel an Stetigkeit in der AMP wesentlich beigetragen hat.

**Anhang***Tabelle A1***Ausgaben der BA für Kurzarbeitergeld und Schlechtwettergeld  
1970 - 81***Abhängige Variable*

KUG .....	jährliche Ausgaben Kurzarbeitergeld (in Mio. DM)
SCHG .....	jährliche Ausgaben Schlechtwettergeld (in Mio. DM)

*Unabhängige Variable*

AQ .....	Arbeitslosenquote
Δ AQ .....	Veränderung der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr
WET .....	Witterungsbedingte Ausfalltage
DUM .....	DUMMY-Variable ((1) ab 1979)

**KUG =**

A	+ B1 (AQ)	+ B2 (Δ AQ) + B3 (DUM)	R <sup>2</sup>	F	DW
– 164,9 + 255,45 (3,29)			0,520	10,81	1,40
– 230,0 + 218,29 (4,10)	+ 388,99 (3,62)		0,804	18,49	1,54
– 254,5 + 253,35 (4,49)	+ 368,06 (3,57)	– 302,41 (– 1,41)	0,844	14,33	1,91

**SCHG =**

A	+ B1 (WET)	+ B2 (DUM)
---	------------	------------

– 45,3 + 0,033 (4,13)		0,602	15,16	0,50
16,0 + 0,025 (8,30)	+ 592,92 (7,67)	0,950	86,20	2,35

Tabelle A2: Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit, 1970 - 1981 (in Mill. DM)

Jahr	operative L. (exkl. Kug., Schg.)		Lohnersatzl. (incl. Kug., Schg.)		Sonst. Aufgaben		Gesamte Ausgaben abs.
	abs.	v. H.	abs.	v. H.	abs.	v. H.	
(1)	(1 a)	(2)	(2 a)	(3)	(3 a)	(4)	
1970	2 304	58,98	703	18,00	899	23,02	3 906
1971	2 837	57,78	921	18,69	1 159	23,52	4 917
1972	3 134	54,09	1 368	23,61	1 292	22,30	5 794
1973	3 792	55,70	1 503	22,08	1 512	22,22	6 807
1974	4 763	46,01	3 845	37,14	1 745	16,85	10 353
1975	6 939	38,91	8 804	39,36	2 093	11,74	17 836
1976	5 325	33,43	8 473	53,19	2 133	13,39	15 931
1977	4 895	32,46	7 892	52,33	2 294	15,21	15 081
1978	5 657	32,29	7 886	45,01	3 979 <sup>a)</sup>	22,71	17 522
1979	7 614	38,57	9 324	47,24	2 801	14,19	19 739
1980	8 772	40,47	9 857	45,48	3 046	14,05	21 675
1981	11 239	39,91	13 662	48,51	3 264	11,59	28 165
Mittelwert 1970 - 81	44,05		38,39			17,57	

a) Darunter pauschale Abgeltung an die Rentenversicherung.

Jahr	operative L. (exkl. Kug., Schg.)		Lohnersatzl. (incl. Kug., Schg.) abs. v. H.	
	(1')	(1'a)		(2')
1970	1 071	27,40	1 937	49,58
1971	1 906	38,67	1 863	37,80
1972	2 230	38,48	2 273	39,22
1973	3 207	47,11	2 087	30,67
1974	3 553	34,32	5 054	48,83
1975	4 336	24,31	11 406	63,95
1976	3 657	22,96	10 140	63,65
1977	3 624	24,70	9 063	60,09
1978	4 317	24,64	9 226	52,65
1979	5 682	28,79	11 256	57,02
1980	7 317	33,76	11 311	52,19
1981	8 219	29,18	16 683	59,23
Mittelwert 1970 - 81		31,19		51,24

Tabelle A3: Ausgaben der BA für operative Leistungen<sup>a)</sup>, 1970 - 1981 (in Mill. DM)

Berufliche Bildung		Förderung der Arbeitsaufn.		berufliche Reha.		ABM	
abs.	v. H. der op. L.	abs.	v. H. der op. L.	abs.	v. H. der op. L.	abs.	v. H. der op. L.
(1)	(1a)	(1b)	(2)	(2a)	(2b)	(3)	(3a)
1970	782	33,94	73,06	127	5,50	11,84	67
1971	1 545	54,27	81,08	125	4,39	6,56	140
1972	1 811	57,77	81,21	114	3,63	5,10	199
1973	1 820	48,00	56,76	142	3,76	4,44	315
1974	2 128	44,68	59,89	123	2,57	3,45	393
1975	2 865	41,29	66,07	186	2,68	4,30	434
1976	2 178	40,90	59,55	272	5,12	7,45	453
1977	1 491	30,46	40,04	382	7,80	10,26	479
1978	1 623	28,70	37,60	600	10,61	13,90	554
1979	2 230	29,29	39,25	763	10,02	13,43	1 049
1980	2 925	33,35	39,97	726	8,27	9,92	1 650
1981	3 824	34,02	46,52	586	5,21	7,13	1 964
Mittelwert 1970-81	2 102	39,72	56,75	346	5,80	8,15	641
							9,59
							13,03
							407
							5,71
							7,58

a) Spalte (a) bezieht sich auf op. L. incl. Kug., Schg.; Spalte (b) bezieht sich auf op. L. excl. Kug., Schg.

	Prod. Leistungen an Baugew.		Kurzarbeitergeld		Schlechtwettergeld		
	abs.	v. H. der op. L.	abs.	v. H. der op. L.	abs.	v. H. der op. L.	
(5)	(5a)	(5b)	(6)	(6a)	(7)	(7a)	
1970	81	3,53	7,59	12	0,53	1.222	53,02
1971	80	2,82	4,21	106	3,72	836	29,34
1972	90	2,86	4,02	279	8,90	626	19,96
1973	910	23,99	28,37	74	1,95	511	13,47
1974	877	18,41	24,68	677	14,22	532	11,18
1975	725	10,44	16,71	2.207	31,81	397	5,70
1976	584	10,97	15,97	990	18,58	678	12,73
1977	791	16,16	21,24	594	12,14	576	11,77
1978	743	13,14	17,22	596	10,54	744	13,14
1979	608	7,99	10,70	334	4,39	1.597	20,98
1980	991	11,29	13,54	471	5,37	983	11,21
1981	791	7,04	9,63	1.285	11,43	1.736	15,45
Mittelwert 1970 - 71	606	10,72	14,49	635	10,30	870	18,16



# **Wer humanisiert die Arbeit?**

## **Arbeitsgestaltung im Spannungsfeld zwischen Marktkräften und kollektiven Interventionen**

Von *Ulrich Pagenstecher*, Nürnberg

Die Humanisierungsdebatte hat sich bislang auf Mängel der Arbeitsgestaltung und auf arbeitstechnische und -organisatorische Abhilfemöglichkeiten konzentriert. Weniger Beachtung fand, von welchen Kräften eine effektive Arbeitshumanisierung (im folgenden AH) erwartet werden kann. Die derzeitige rezessionsbedingte Aktivitätspause bietet sich dazu an, dieses Defizit abzubauen. Im folgenden wird unter sozialtechnologischem Blickwinkel untersucht, was das Spiel der Marktkräfte (Abschnitt II), die Repräsentationskollektive der Arbeitnehmer (III, IV, V) und der Staat (VI) zur AH beitragen können. Zuvor ist zu fragen, wie das H-Ziel unter Berücksichtigung ordnungspolitischer Leitvorstellungen präzisiert werden könnte (I).

### **I. Humanisierungspostulate, schutzwürdige Arbeitsinteressen und Trägersubsidiarität**

Etwas zu „humanisieren“ bedeutet nach vorherrschendem Sprachgebrauch: es nach Maßgabe menschlicher Interessen (Bedürfnisse) zu gestalten, genauer: nach Maßgabe der Interessen derjenigen, die von ihm wesentlich betroffen werden. Die aktuellen AH-Postulate beziehen sich stets auf die Gruppe der abhängig Beschäftigten. Ihr umfassendster Gegenstand ist die Gesamtheit der einem Arbeitsverhältnis anhaften monetären und nicht-monetären Beschäftigungsbedingungen („AH im weiteren Sinn“) (ähnlich Fürstenberg 87). In der Regel beschränkt sich ihr Inhalt indessen auf Teile des nicht-monetären Sektors, wohl deshalb, weil man dort besonders große Insuffizienzen vermutet. Ge nannt werden u. a.: die Arbeitsbedingungen, Erwerb, Erhaltung und Förderung beruflicher Qualifikationen, Sicherheit des Beschäftigungsverhältnisses und Verteilung des Entlassungsrisikos. Im Mittelpunkt steht gewöhnlich die Forderung, „die Arbeitsbedingungen stärker als bisher den Bedürfnissen der arbeitenden Menschen (anzupassen)“ (Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und für Forschung und Technologie 3, Helfert 246) („AH im engeren Sinn“). Häufig wird von den

drei Hauptgruppen von Arbeitsbedingungen: physikalisch-technische Arbeitsplatzgestaltung, interpersonelle Arbeitsbeziehungen (einschließlich Herrschaftsstrukturen), Arbeitsinhalt und Vollzugsweise, besonders die erste und dritte akzentuiert, mitunter auch nur das Interesse an intrinsisch befriedigenden Arbeitsinhalten (Herzberg 1968, 56, 62; Kassalow 11).

Der vorliegende Beitrag befaßt sich mit der AH im engeren Sinn. Er geht aber davon aus, daß dieses partielle H-Postulat mit dem umfassenderen H-Anliegen vereinbar sein muß, also nur dann und insoweit verfolgt werden soll, wie dies zur AH im weiteren Sinn zweckmäßig (oder mit ihr kompatibel) erscheint.

Der materiale Inhalt von H-Postulaten kann ex. def. nur von Fall zu Fall durch Erforschung der Arbeitnehmerinteressen geklärt werden, wobei auch auf interindividuelle Unterschiede zu achten ist (Walton 53). Darauf wird hier nicht eingegangen. Erörterungsbedürftig sind jedoch die empirisch und normativ relevanten Interessenkategorien. Nur ganz wenige Diskussionsteilnehmer (z. B. Mankin 83 f., Gerum 1981, 82 f.) haben die Frage angerührt, wieweit einerseits die aktuellen Präferenzen der Destinatare — ihre „tatsächlichen“ Interessen — und andererseits jene langfristig wichtigen Bedürfnisse zu berücksichtigen sind, welche die Destinatare bei bestmöglichem Informationsstand haben würden — ihre „wohlverstandenen“ Interessen (zum Begriff des tatsächlichen und wohlverstandenen Interesses s. Nelson 187, Weisser 169, Musgrave 13, sowie zusammenfassend Pagenstecher 1981, 140 f.). Soweit überhaupt zwischen diesen beiden Kategorien unterschieden wird, gilt es manchem als ausgemacht, daß die tatsächlichen Interessen im Konfliktfall hinter die wohlverstandenen Interessen zurückzutreten haben. Vilmar z. B. meint apodiktisch: „Niemals darf das unreflektierte, durch Verdrängungen verfälschte Bewußtsein der Menschen zur Norm ihres Menschseins erhoben werden“ (Vilmar 1973, 14).

Ordnungspolitisch stellt sich die Frage, ob oder unter welchen Bedingungen dieser implizit paternalistische Standpunkt mit der — hier als akzeptiert unterstellten — Idee einer „freiheitlichen Gesellschaftsordnung“ vereinbar ist. Die Problematik wird deutlich, wenn man exemplarisch die beiden Hauptargumente heranzieht, mit denen der Vorrang wohlverstandener Arbeitsinteressen begründet wird. Sie lauten (1.): „Viele Arbeitnehmer (sind) allzu bereit, für einige Pfennige (an Lohnzulagen, d. V.) ihre Gesundheit zu Markte zu tragen“ (Vitt 151) und (2.): „It may be that individuals' needs... adjust... to... the demands of the situation in which they find themselves. Thus, the needs of an individual may actually become more 'growth oriented' when he is confronted with a complex job which seems to demand that the individual develop himself and exercise independent thought and

action in his work“ (Hackman and Oldham 275, ähnlich Argyris 161). Ordnungspolitisch ist demnach u. a. abzuwägen, ob ein (im Einzelfall glaubhaft gemachtes) wohlverstandenes Interesse an inhaltsreicher Arbeit ein Übergehen entgegenstehender tatsächlicher Destinatarinteressen ebenso rechtfertigt wie das kaum zweifelhafte wohlverstandene Interesse an einer gesundheitlich unschädlichen Arbeit.

Nach der, wie uns scheint, dominierenden Interpretation des ordnungspolitischen Leitbilds dürfte die Trennungslinie zwischen „erlaubter“ und „verbotener“ Bevormundung dort liegen, wo dem Individuum bei einem Handeln nach seinen tatsächlichen Interessen schwerwiegende und irreversible Wohlfahrtseinbußen entstünden, die durch paternalistische Eingriffe vermeidbar sind (Pagenstecher 1981, 144 - 146). Für das wohlverstandene Interesse an inhaltsreicher Arbeit mag man das so präzisieren, daß eine ordnungskonforme H-Politik die Destinatare bestmöglich über Arbeitsbereicherungsmöglichkeiten informieren darf, aber darauf zu verzichten hat, ihnen bereicherte Arbeitsplätze aufzunötigen (Lawler 1976 a, 204), z. B. auch durch gezieltes „Weghumanisieren“ einförmiger Tätigkeiten. Läßt die vom Destinatar präferierte Arbeit jedoch schwere und irreversible Gesundheitsschäden erwarten, so ist es auch in einer freiheitlichen Ordnung geboten, ihn, soweit möglich, vor sich selbst zu schützen. Ergänzend sei angemerkt, daß tatsächliche Interessen auch aus anderen Gründen legitim zurückgedrängt werden dürfen, z. B. mit Rücksicht auf Erfordernisse der Gerechtigkeit (siehe unten S. 142).

Der Freiheitsgrundsatz betrifft nicht nur den Inhalt der H-Aufgabe, sondern auch die Frage, welchen Akteuren sie anvertraut werden soll. Denn der Zwilling der individuellen Freiheit ist die persönliche Selbstverantwortung. Freiheit und Selbstverantwortung sind der Inbegriff dessen, was im Konsumbereich „Konsumentensouveränität“ genannt und, jedenfalls von Verfechtern einer freiheitlichen Ordnung, erstrebt wird. Wie weit die Selbstverantwortung im Einzelfall reicht, hängt wesentlich davon ab, wen „die Gesellschaft“ zum Träger der anstehenden Aufgabe bestellt.

Dieser Zusammenhang bildet die Grundlage des „Subsidiaritätsprinzips“, das unter bestimmten Bedingungen einen Kompetenzvorrang der jeweils kleineren Einheit postuliert: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und aus seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaft zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen“ (Pius XI. 26).

Demnach gilt die Priorität der kleineren Einheit nicht schlechthin, sondern nur dann, wenn diese die betreffende Aufgabe befriedigend lösen kann. Was aus dem Subsidiaritätsprinzip konkret folgt, ergibt sich also einerseits aus dem Inhalt der Aufgabe, andererseits aus der voraussichtlichen Leistungsfähigkeit der verschiedenen Einheiten. Dazu kann das Prinzip für sich selbst nichts Näheres sagen. Es statuiert lediglich gewisse „Beweispflichten“: Ist die Aufgabe bestimmt, so muß der Anwalt der kleineren Einheit deren Leistungskraft nachweisen, während der Befürworter der größeren Einheit zu zeigen hat, daß die kleinere der Aufgabe nicht (oder weniger gut) gewachsen und die größere für sie (besser) geeignet ist. Bei vielschichtigen Aufgaben — wie der AH — und geeigneten Teststandards kann sich oft schon aus solchen Zweck-Mittel-Analysen ergeben, wer der optimale Träger ist. Eine besondere normative Kompetenzregel ist dann entbehrlich. Das Subsidiaritätsprinzip mag jedoch dann den Ausschlag geben, wenn die kleinere und die größere Einheit gleich gut geeignet erscheinen.

Am Rand sei bemerkt, daß auch hier der Teufel im Detail steckt, besonders im Inhalt der kognitiven Standards. Sind sie „zu weich“, so können Ziel-Mittel-Analysen zu widersprüchlichen, aber gleich akzeptablen Ergebnissen führen. Sind sie „zu hart“, so mag so wenig „zulässiges Wissen“ übrig bleiben, daß die Eignungsfrage nicht mehr lösbar ist. Ob der Grundsatz „im Zweifel für die kleinere Einheit“ auch für Zweifel aus kognitiver Ungewißheit gilt, ist bislang ungeklärt. Fraglich bleibt ferner, wie das „Leistungsvermögen“ der kleineren Einheit genauer zu deuten ist. Da das Subsidiaritätsprinzip auch postuliert: „Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ... ihrem Wesen und Begriff nach subsidiär; sie soll die Glieder des Sozialkörpers unterstützen“ (ebda.), kommt es anscheinend nicht nur auf die jeweils gegebene, sondern auch auf eine von der höheren Einheit erst noch „zu fördernde“ Fähigkeit an.

Im Blick auf die AH sind die wichtigsten Einheiten: die individuellen Akteure des Arbeitsmarkts, die Vertretungsorgane der Arbeitnehmer auf der Betriebs- und Unternehmensebene, die überbetrieblich agierenden Gewerkschaften, der über allen stehende Staat. Das Subsidiaritätsprinzip legt es nahe, ihre Leistungsmöglichkeiten in dieser Reihenfolge zu erörtern. Dabei ist besonders auf die drei Grundkomponenten des Handelns zu achten, von denen letztlich der Grad der Aufgabenerfüllung abhängt: auf den Willen zur ordnungs- und zielkonformen AH, die Kenntnis der arbeitsbezogenen Bedürfnisse und Arbeitsgestaltungsmöglichkeiten, die Ausführungsmacht, die für H-Zwecke verfügbar ist.

## II. Was leistet der Markt?

### 1. Die Disparitätsthese

Dem Sinn des Subsidiaritätsprinzips entspräche es am besten, die H-Aufgabe den „kleinsten Einheiten“ zu überlassen, also dem Zusammenwirken der einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Viele vermuten indessen, daß der Markt in bezug auf die Arbeitsgestaltung versagt: „Es gibt keinen Markt, auf dem der Bedarf nach menschengerecht gestalteten Arbeitsverhältnissen gedeckt werden kann“ (Pöhler 1982, 4). Die Kritik an der Marktsteuerung, ohne die die H-Forderung kaum verständlich wäre, ist zweifacher Art: erstens wird angenommen, der Marktprozeß richte sich nicht oder zu wenig nach den Präferenzen der Arbeitsanbieter, und zweitens, er richte sich, wenn überhaupt, zum Teil nach „falschen“ Präferenzen, d. h. nach manifesten Interessen, die nicht zugleich „wohlverstandene“ Interessen der Arbeitnehmer sind. Im folgenden geht es zunächst um den ersten Einwand. Genauer besagt er, daß die auf die Arbeitsbedingungen gerichteten manifesten Interessen von den Unternehmern zu wenig berücksichtigt werden. Der zweite Einwand wird im Zusammenhang mit der Rolle des Staates näher besprochen (siehe unten S. 136 ff.).

Zur Begründung wird u. a. angeführt: körperliche Schwerarbeit sei noch immer verbreitet, die Zahl der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sei hoch, die Arbeitsintensität nehme zu, die sozialen Kontakte kämen zu kurz (Vetter 1973, 2 - 4; Böhle 297 - 299), es gebe zu wenige anspruchsvolle Arbeitsplätze (Lawler 1976 b, 229). Diese Argumentation ist indes fast ebenso unergiebig wie die ubiquitäre Klage: die Löhne reichten noch immer nicht aus, um die Konsumbedürfnisse der Arbeitnehmer zu befriedigen. Für „bedürfnisgerechte Arbeitsbedingungen“ gilt wie für andere breit gefaßte Güterkategorien das „Gesetz der Knappheit“: nach aller Erfahrung bleibt ihre tatsächliche Qualität fast immer hinter der gewünschten zurück. Dies gilt schon deshalb, weil sich die arbeitsbezogenen Bedürfnisse mit zunehmender Befriedigung erfahrungsgemäß immer weiter ausfächernden.

Falls demnach die Kritik an den Marktkräften lediglich besagte, diese ergäben insgesamt „zu ungünstige“ Beschäftigungsbedingungen, so folgte daraus noch nichts über besondere Mängel der Arbeitsgestaltung. Da jedoch gerade die Arbeitsbedingungen im Zentrum der H-Forderung stehen, liegt der Kern der Kritik offenbar in der Annahme, daß das freie Spiel der Marktkräfte den Arbeitnehmern insofern nicht das erreichbare Wohlfahrtsniveau verschafft, als es die Arbeitsbedingungen zugunsten anderer, besonders der pekuniären Beschäftigungsbedingungen, vernachlässigt. Diese wohlfahrtsmindernde „Disparität“ (eine ge-

nauere Definition siehe unten S. 104) zwischen Löhnen und Arbeitsbedingungen sei nicht nur ein kurzzeitiges Übergangsphänomen, sondern die Folge inhärenter Funktionsschwächen des Arbeitsmarkts, die den Marktprozeß auch auf lange Sicht daran hindern, die Struktur der Beschäftigungsbedingungen den sich wandelnden Präferenzen der Arbeitnehmer adäquat anzupassen. So bemerkt Reynolds, der Arbeitsmarkt funktioniere in bezug auf die Bedürfnisberücksichtigung weniger gut als andere Faktoren- und Produktmärkte (Reynolds 1964, 375) und sei besonders in bezug auf die Arbeitsbedingungen wenig leistungsfähig (1982, 9; ähnlich Kahn 1981, 264).

Obschon diese Kritik nicht neu ist, findet sie heute mehr Resonanz. Man rechnet vielfach mit einer Aufwertung der arbeitsbezogenen Bedürfnisse, sei es aufgrund des „Gesetzes vom abnehmenden Grenznutzen des Einkommens“ (Whyte 133 f.; Mieth 216), sei es wegen exogener Veränderungen wie dem Anstieg des Ausbildungsniveaus oder der Änderung traditioneller Wertmaßstäbe (Gaugler et al. 70). Bei voll funktionsfähigem Marktablauf müßten sich demnach die Arbeitsbedingungen mindestens im gleichen Tempo verbessert haben wie die Löhne. Dies wird indes weithin bestritten. Der technisch-organisatorische Wandel führe nicht von sich aus zum Abbau inhumaner Arbeitsformen oder übermäßiger Belastungen (Helfert 246; Wandel-Kommission 425). Wenngleich partielle Verbesserungen unverkennbar seien, z. B. bei der Arbeitssicherheit und den Human Relations (Strauss 41), könne von einer generellen Verbesserung der Qualität der Arbeit nicht gesprochen werden (Leminsky 1975, 56). Das Ausbildungsniveau sei schneller gestiegen als die qualitativen Anforderungen der Arbeitsplätze (Strauss 42). Die intrinsisch befriedigenden „Kontentfaktoren“ seien gegenüber den nur extrinsisch wirkenden „Kontextfaktoren“ systematisch vernachlässigt worden (Herzberg 1966, 171 - 176).

Diese Kritik am Funktionieren des Marktes läßt sich freilich nicht handfest empirisch abstützen. So deuten Erfahrungsberichte über H-Experimente darauf hin, daß der Druck ökonomischer Warnzeichen (z. B. hohe Fluktuationsraten, hoher Anteil schwer besetzbarer Arbeitsplätze) mitunter merkliche Arbeitsverbesserungen auslöst (Kern 1979, 195 - 201; Gerum 1981, 3 f.). Dies spräche für ein Wirken der Marktkräfte. Andererseits scheinen manche Betriebe erst dann an eine AH zu denken, wenn andere Reaktionsmöglichkeiten (namentlich: Lohnzugesständnisse) ausgeschöpft sind oder wirkungslos bleiben (Böhle et al., 136 - 139, Krahn und Schwarz 355 f.), was eher die Disparitätsthese stützt. Offensichtlich läßt sich an solchen Einzelbefunden nicht ablesen, wie weit der Markt tatsächlich die angebotene und die nachgefragte „Beschäftigungsqualität“ aufeinander abstimmt. Bisher gibt es

keine validen Meßverfahren, mit denen man die jeweilige Struktur der Beschäftigungsbedingungen und die auf sie gerichteten Präferenzen erfassen und Übereinstimmungs- oder Divergenzgrade ermitteln könnte. Um die Marktleistung sichtbar zu machen, müßten die Indikatoren zudem zwischen „reinen“ Marktwirkungen und Staats- oder Gewerkschaftseinflüssen (z. B. einseitige Lohnakkzentuierung) unterscheiden und die Dauer der Anpassung an u. U. rasch wechselnde Präferenzen berücksichtigen.

Auch die noch junge Arbeitszufriedenheitsforschung kann dazu bislang wenig beitragen. Ihr immer erneut replizierter Befund, daß 70 bis 80 % der Arbeitnehmer ihr Arbeitsverhältnis als im großen und ganzen zufriedenstellend bezeichnen (Neuberger 1978, 220), könnte prima facie gegen die Disparitätsthese sprechen. Denn falls tatsächlich erhebliche Diskrepanzen zwischen gewünschter und tatsächlicher Struktur der Beschäftigungsbedingungen vorliegen oder seit kurzem entstanden sind, könnte man niedrigere oder im Zeitverlauf sinkende Arbeitszufriedenheitswerte erwarten. Bekanntlich wird aber die Verlässlichkeit dieses Globalmaßes mit guten Gründen (z. B. Abgabe „sozial erwünschter“ oder das Selbstwertgefühl schützender Antworten; kognitiv verfälschte Anspruchsniveaus) bezweifelt (ebda.). Differenziertere Untersuchungen bezogen sich bisher fast ausschließlich auf kleine Querschnitte; ihre Ergebnisse sind wegen der Unterschiedlichkeit der Populationen und Beschäftigungssituationen und der angewandten Methoden oft schwer vergleichbar (Seashore and Taber 117). Erst seit kurzem werden in den USA Erhebungen auf breiterer Grundlage durchgeführt (Staines and Quinn 4). Danach haben sich sowohl die Gesamtarbeitszufriedenheit (Indexwerte für 1969, 1973, 1977: 3,75 - 3,79 - 3,66) als auch die Relation zwischen der Zufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen (Comfort: 3,14 - 3,03 - 2,78; Challenge: 3,26 - 3,21 - 3,06; Relation with coworkers: 3,41 - 3,34 - 3,40) und der Zufriedenheit mit dem Lohn (Financial rewards: 3,06 - 3,10 - 2,89) zwischen 1969 und 1977 wenig geändert. Auch diese „Quality of Employment Surveys“ liefern lediglich subjektive Meinungsdaten, die nicht die erreichten Grade der Bedürfnisbefriedigung, sondern die individuell perzipierten Abstände zwischen Bedürfnisbefriedigung und Anspruchsniveau anzeigen. Es bleibt überdies offen, wieweit sie tatsächlich eintretende Änderungen der Beschäftigungsbedingungen richtig widerspiegeln. Kontrolluntersuchungen ergeben verschiedentlich Diskrepanzen zwischen den subjektiv perzipierten und den von Beobachtern festgestellten Beschäftigungsbedingungen (Seashore and Taber 107, 112; Frenkel et al. 11).

Dennoch wäre es voreilig, das H-Anliegen nur mangels gesicherter Datenbasis als Intellektuellenideologie abzutun. Im folgenden ist zu

fragen, ob sich die Disparitätsthese indirekt stützen läßt. Nach dem handlungswissenschaftlichen Deutungsmuster wird das Marktergebnis von den Zielen und Informationen der Akteure bestimmt. Gibt es dazu triftige Hypothesen und Befunde, mit denen die vermutete Funktionsschwäche des Marktes begründbar ist?

## 2. Begründung: Gewinnstreben

Proponenten einer H-Politik begründen die Vernachlässigung der Arbeitsbedingungen oft mit dem Gewinnstreben der Unternehmer (in unterschiedlicher Akzentuierung Kern und Schumann 33; Vilmar 1973, 18; Vetter 1973, 4; Gerum 1981, 8). Die Organisation der Arbeit sei durch die „ökonomische Rationalität“ determiniert. Diese achte besonders auf hohe Arbeitsproduktivität. Wegen des „Primat(s) des Produktivitätsziels in erwerbswirtschaftlicher Absicht“ (Gerum 1981, 179) würden die Arbeitsbedingungen weithin nur dann und nur insoweit verbessert, wie davon Produktivitätssteigerungen zu erwarten sind. H-Spielräume scheint es demnach nur dort zu geben, wo Unternehmer aus Unkenntnis auf Arbeits- und Organisationstechniken verzichten, die zugleich höhere Produktivität und mehr Arbeitszufriedenheit versprechen. Viele H-Fürsprecher begnügen sich denn auch damit, primär solche Simultanverbesserungen in Erwägung zu ziehen. Radikale „Systemkritiker“ erwarten sich davon freilich nicht viel. Sie plädieren für eine Wirtschaftsordnung, die das Gewinnmotiv außer Kraft setzt (Goldmann und Jakob 189; Grünfeld 34).

Im Blick auf die Disparitätsthese erscheint diese Argumentation indes wenig stichhaltig. Denn aus dem Gewinnstreben ließe sich allenfalls folgern, daß die Unternehmer den Arbeitsanbietern insgesamt zu ungünstige Beschäftigungsbedingungen bieten, nicht aber, daß sie eine spezielle Komponente — die Arbeitsbedingungen — zugunsten einer anderen — der Lohnhöhe — vernachlässigen. Gerade die (vermeintliche oder tatsächliche) Unausgewogenheit der verschiedenen Beschäftigungsbedingungen ist ja die Basis des H-Postulats. Anhänger der Marktsteuerung betonen denn auch, es läge im Gewinninteresse der Unternehmer, sich Konkurrenzvorteile am Arbeitsmarkt zu verschaffen, indem sie die Beschäftigungsbedingungen so bündeln, wie es den Präferenzen der Arbeitnehmer entspricht. Dies wird gewöhnlich am Beispiel der Arbeitszeit demonstriert: „Wenn die Stundenzahl zu irgendeinem Zeitpunkt im Schnitt höher ist, als es den einzelnen Individuen bei gegebenem Lohn angenehm ist, heißt dies, daß jeder Arbeitgeber, der die Arbeitszeit verkürzt und sie den Präferenzen der Arbeitnehmer anpaßt, dadurch attraktiver wird als die anderen Unternehmen. Demzufolge kann er auch die besseren Leute oder aber billigere

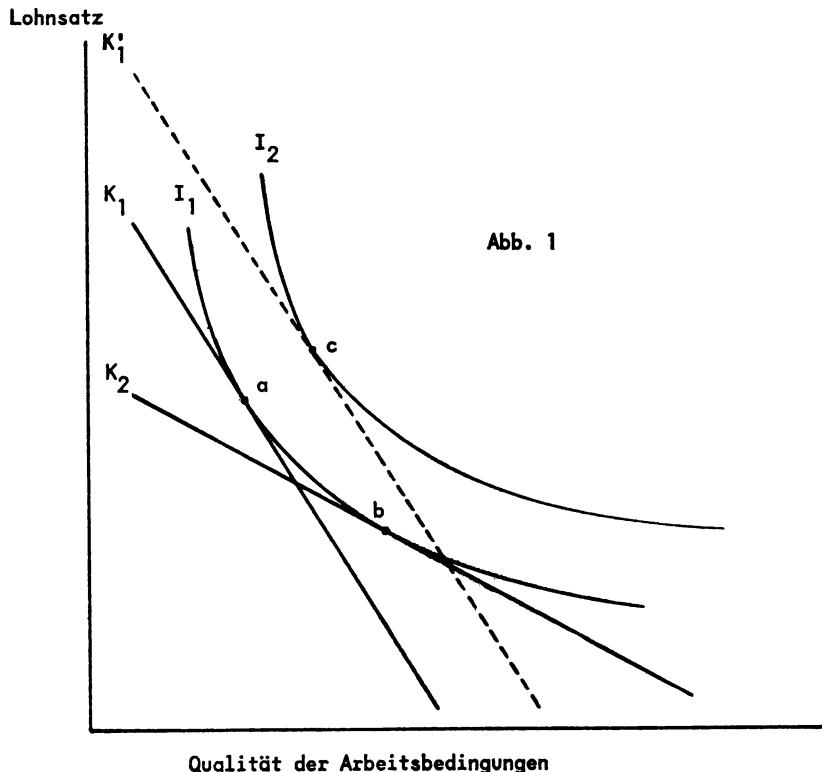
Arbeitskräfte anziehen. Somit haben die Arbeitgeber einen Anreiz, die Arbeitsbedingungen und -stunden den Präferenzen der Arbeiter anzupassen“ (Friedman 255 f.). Diese Beweisführung unterstellt allerdings einen hinreichend funktionsfähigen Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt (dazu s. unten S. 100 f.). Es läßt sich indes zeigen, daß es auch ohne Wettbewerbsdruck für gewinnorientierte Unternehmen vorteilhaft ist, Präferenzen für bessere Arbeitsbedingungen zu berücksichtigen.

Zur Vereinfachung sei unterstellt, daß alle Belegschaftsmitglieder das gleiche Indifferenzkurvenschema  $I_1, I_2 \dots$  in bezug auf Löhne und Arbeitsbedingungen haben (zum Fall unterschiedlicher Präferenzen siehe unten S. 106).  $K_1, K_2 \dots$  seien partielle betriebliche „Isokostenlinien“, die sich auf die kalkulierbaren Kosten alternativer Kombinationen von Lohn und Arbeitsbedingungen beziehen und zeigen, welche kosten-gleichen Kombinationen von Beschäftigungsbedingungen der Betrieb alternativ realisieren kann, wenn er eine gegebene Produktionsmenge zu geringstmöglichen Kosten produzieren will.<sup>1</sup>

Das (anhand der Lohnachse definierbare) Niveau der jeweils gelgenden Isokostenlinie ergibt sich u. a. aus dem aktuellen Verlauf der (lohn-bezogenen) betrieblichen Arbeitsangebotskurve. Die abfallende Neigung folgt aus der Annahme, daß bessere Arbeitsbedingungen vielfach mehr kosten. Mehr Sicherheit, Bequemlichkeit, Abwechslung, Autonomie bei der Arbeit erhöht häufig die Arbeitsplatzkosten und damit die Kapitalkosten je Output-Einheit. Bei „humanerer“ Produktionstechnik oder Arbeitsorganisation mag ferner der Ausstoß je Arbeitsstunde abnehmen (z. B. wenn Arbeitsgruppendiskussionen dazugehören), was gleichfalls zu höheren Kosten je Output-Einheit führt. Kostenneutrale Verbesserungen der Arbeitsbedingungen sind dann nur bei kompensatorischen Lohnminderungen möglich.

Neben diesen mehr oder weniger gut schätzbaren Kosten unterschiedlicher Arbeitsgestaltung stehen in der Regel andere personalbedingte Kosten, deren Höhe und Beziehung zur Arbeitsgestaltung schwer faßbar sind (Picot 233 ff.). Zu ihnen zählen besonders die Fluktuations- und Absentismuskosten, sowie die Kosten von Produktivitätseinbußen aufgrund von Leistungszurückhaltung, mangelnder Kooperationsbereitschaft, Unruhe, Widerstand in der Belegschaft. Sie beruhen zum Großteil auf unbefriedigten Erwartungen an die betrieblichen Beschäfti-

<sup>1</sup> Eine ähnliche Darstellung siehe bei Flanagan et al., 103. Der Hauptunterschied liegt in der Interpretation der K-Linien. Flanagan et al. verstehen sie als Ausdruck der „combinations of wages and working conditions actually offered by employers ... (They) reflect the cost of alternative packages of working conditions and their relative productivity“ (104).



gungsbedingungen und sind insoweit eine Folge mangelnder Arbeits- und Betriebszufriedenheit (über entsprechende Befunde der Arbeitszufriedenheitsforschung s. Seashore and Taber 115 f.). Wieweit solche „Unzufriedenheitskosten“ jeweils auf externe Faktoren zurückgehen (z. B. konjunkturelle oder politische Einflüsse auf die Anspruchsniveaus der Arbeitnehmer) und wieweit sie intern (durch Niveau und Struktur der Beschäftigungsbedingungen) bedingt sind, bleibt dem Betrieb meist verborgen.

Wenn die Kosten alternativer Beschäftigungsbedingungen nur partiell kalkulierbar sind, erscheint es analytisch sinnvoll, die Ermittlung der gewinngünstigsten Kombination in zwei Teioperationen aufzuspalten: in (1.) die Berechnung einer Isokostenlinie anhand der einigermaßen kalkulierbaren Kostenelemente und (2.) die Bestimmung des „Optimalpunkts“ aufgrund des Truismus, daß die nicht-zurechenbaren Unzufriedenheitskosten bei gegebenem Anspruchsniveau um so niedri-

ger sind, je besser die Beschäftigungsbedingungen den Ansprüchen entsprechen. Daraus folgt, daß ein gewinnmaximierendes Unternehmen von den kalkulatorisch gleich günstigen Kombinationen seiner Isokostenlinie diejenige anstrebt, die den Arbeitnehmern die höchstmögliche „betriebliche Wohlfahrt“ (Indifferenzlinie) verschafft.

Die Qualität der Arbeitsbedingungen wird somit vom Verlauf der Indifferenz- und Isokostenlinien bestimmt. Bei gegebenem Indifferenzkurvensystem tendiert der Betrieb im Falle  $K_1$  zur Kombination a (hoher Lohn und schlechte Arbeitsbedingungen) und im Falle  $K_2$  zu b (niedriger Lohn und gute Arbeitsbedingungen). Führt der Produktivitätsfortschritt zu einer Niveausteigerung von  $K_1$  auf  $K'_1$ , so werden beide Komponenten verbessert (Punkt c). Wenn sich die Arbeitnehmerpräferenzen zugunsten der Arbeitsbedingungen verschieben (z. B. wegen höheren Wohlstands oder Bildungsniveaus), werden die Unternehmen um so mehr auf bessere Arbeitsgestaltung bedacht sein, je „steiler“ die Indifferenzlinien im relevanten Bereich werden.

Diese Anpassungsbereitschaft wird durch Wettbewerbsdruck zusätzlich gefördert. Sie wird um so größer sein, je mehr „b-Arbeitsplätze“ schon auf dem Markt angeboten und von den Arbeitnehmern wahrgenommen werden. Denn dann werden einem Unternehmen, das weiterhin „a-Arbeitsplätze“ anbietet, mehr und mehr Arbeitskräfte weglauen. Der „Nachzügler“ muß deshalb — neben den ubiquitären Kosten des Hin- und Herfluktuierens, die auch dann anfallen, wenn die Beschäftigungsbedingungen überall gleich sind — zusätzliche kostenwirksame Vorteile aufbieten, um die Ausfälle ersetzen zu können. Da ihm der Grund der Abwanderung auf die Dauer nicht verborgen bleiben wird, kann man annehmen, daß er dann auch seinerseits die Arbeitsbedingungen verbessert.

Als Fazit ergibt sich, daß das Gewinnstreben für sich allein schwerlich die Ursache einer wohlfahrtsmindernden Disparität zwischen Löhnen und Arbeitsbedingungen sein kann. Falls es gleichwohl zutrifft, daß die Unternehmer die Arbeitsbedingungen vernachlässigen, müssen andere Gründe dafür verantwortlich sein.

### 3. Begründung: Herrschaftsstreben der Manager

Ein Hemmschuh der AH könnte das vielfach vermutete Herrschaftsstreben der Manager sein. Aus psychologischer Sicht „besteht (in den Betrieben) im allgemeinen wenig Bereitschaft zur Erprobung neuer organisatorischer Varianten . . ., weil die übliche formelle Struktur des Betriebes den Führungskräften die Sicherheit verleiht, das Geschehen fest in der Hand zu haben, und weil sie wissen, auf dieser Grundlage

früher viele Probleme schnell gelöst zu haben“ (Franke 106). Kahn erklärt die langsame, widerstrebende, überskeptische Reaktion amerikanischer Betriebe auf neuere Erkenntnisse industrieller Streß-Forschung mit der Furcht der Manager, Macht und Privilegien einzubüßen (Kahn 1981, 265). „Management may be less willing to allow modification of group structural arrangements and more tolerant of individual job and task changes, ... (and) resist even more strongly any attempts at changing organizational form or control structure, since such modifications comes even closer to touching the organizational life space of managers themselves“ (Davis and Taylor 233).

Welche Rolle das Herrschaftsstreben im Zielbündel der Unternehmen spielt, ist noch wenig geklärt. Prima vista ist es logisch unvereinbar mit dem überwiegend angenommenen Streben nach maximalem Gewinn. Das Kontrollinteresse des Managements lässt sich indes auch als instrumentelles Unterziel zur Gewinnmaximierung auffassen. Die Manager mögen etwa der Meinung sein, ein umfassendes Direktions- und Kontrollrecht verbürge auf lange Sicht den größtmöglichen Unternehmenserfolg. In diesem Falle kann auf die Argumentation des vorigen Abschnitts rekuriert werden. Zu den dort genannten Kosten der Arbeitsplatzhumanisierung wären dann die Effizienzeinbußen hinzuzurechnen, die „weichere“ Kontrollstrukturen mit sich brächten. Faßt man das Herrschaftsstreben hingegen als selbständiges Oberziel auf, so stellt sich die Frage nach seinem Gewicht. Gewisse Widerstände gegen präferenzkonforme Beschäftigungsbedingungen wird man dann immerhin annehmen dürfen. Dabei ist indes zu bedenken, daß das Kontrollproblem nicht die AH schlechthin, sondern nur einen Teil ihrer möglichen Inhalte tangiert, namentlich: den Grad der persönlichen oder Gruppenautonomie bei der Arbeit. Die zunehmende Ausbreitung kooperativer Führungsstile (Albach 752 - 757) lässt vermuten, daß selbst in diesem spezifischen Präferenzsektor nicht generell mit unüberwindlichen Marktwiderständen zu rechnen ist.

#### **4. Begründung: Unzureichende Marktübersicht der Arbeitnehmer**

Aus der Anbieterperspektive besteht die verbreitetste Unvollkommenheit freier Arbeitsmärkte in der geringen formellen Bestimmtheit und zwischenbetrieblichen Transparenz der Beschäftigungsbedingungen. Sie behindert vor allem die Suche nach befriedigenden Arbeitsbedingungen. Dies erschwert es zugleich der Nachfrageseite, die Struktur der Beschäftigungsbedingungen auf die Anbieterpräferenzen einzustellen. „The labor market ... is not highly effective ... in regulating working conditions .... Working conditions are hard for the market to evaluate and control because they are intangible, qualitative, hard

for the worker to discover before he ... is on the job, and hard to bargain about individually" (Reynolds 1982, 9).

Wer mit seinen Arbeitsbedingungen unzufrieden ist, kann schwer abschätzen, ob und wo sich eine bessere Alternative bietet. Die Undurchschaubarkeit der Arbeitsbedingungen fremder Betriebe mag oft dazu führen, daß man entweder unbefriedigende eigene Arbeitsbedingungen hinnimmt und allenfalls dann wechselt, wenn man auch mit dem Lohn unzufrieden ist (oder ein günstigeres Lohnangebot in Aussicht hat) oder, falls man doch wegen der Arbeitsbedingungen wechselt will, daß man bei anderen Betrieben nur nach der Lohnhöhe fragt, weil nur über sie informative und verbindliche Auskünfte zu erwarten sind. Steht aber in beiden Fällen die Lohn„frage“ im Vordergrund, so wird vom Markt wenig Druck auf die Arbeitgeber ausgeübt, sich Präferenzen für bessere Arbeitsbedingungen anzupassen. Sofern Arbeitgeber von sich aus Bedingungen anbieten, die von vielen präferiert werden, müssen sie damit rechnen, daß dies den (potentiellen) Wechslern verborgen bleibt.

Für dieses Argument gibt es indessen noch keine empirischen Belege. Bekannt ist nur, daß Arbeitnehmer sowohl wegen zu niedriger Löhne als auch wegen Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen ihren Betrieb wechseln (OECD 64, Lefkowitz 78; Hofbauer und König 52; in älteren Befunden überwog das zweite Motiv, z. B. Parnes 28). Ob diejenigen, die wegen unbefriedigender Arbeitsbedingungen wechseln, dann tatsächlich nur nach dem Lohn fragen, ist u. W. noch nicht untersucht worden. Amerikanische Studien ergaben, daß rund die Hälfte der freiwilligen Wechsler (und 70 % derer, die in eine zugesagte Stelle überwechseln) im neuen Betrieb mehr Lohn erhalten (Mattila 238). Man kann immerhin annehmen, daß ein Teil von ihnen auch bessere Arbeitsbedingungen gesucht und gefunden hat.

Im übrigen ist die Begründung der Disparitätsthese mit Informationsdefiziten auf der Anbieterseite schon deshalb unbefriedigend, weil sie zu vordergründig bleibt. Auch wenn es zutrifft, daß Stellenbewerber nur nach dem Lohn fragen, oder daß präferenzkonforme Arbeitsbedingungen keinen Anbieterzustrom auslösen, kann dies nur dann zu unausgewogenen Beschäftigungsbedingungen führen, wenn sich die Unternehmen dadurch über die wirklichen Präferenzen der Arbeitsanbieter hinwegtäuschen lassen. Die allgemeinere Frage ist demnach, ob sich die vermutete Vernachlässigung der Arbeitsbedingungen auf unzureichende Einsicht der Arbeitgeber in die Präferenzstrukturen der Arbeitnehmer zurückführen läßt.

## 5. Begründung: Unzureichende Präferenzinformationen der Arbeitgeber

### *Informationsquellen der Arbeitgeber*

Der Arbeitgeber erhält Hinweise auf Arbeitnehmerpräferenzen aus Abgangsinterviews, Beschwerden, Belegschaftsbefragungen und aus Gelegenheitsäußerungen, die ihm beim Betriebsrundgang, über interne Kommunikationskanäle, bei Betriebsversammlungen und dergl. zu Ohren kommen. Kann er sich daraus ein zutreffendes und für die Betriebsplanung verwertbares Bild machen?

Abgangsinterviews gelten als unzuverlässig (Lefkowitz 84, Freeman 363 ff.). Dem Abkehrer fehlt der Anreiz, seine Präferenzen bestmöglich zu äußern. Er weiß, daß ihm ein nachträglich geäußerter Wunsch nichts mehr nützt. Falls er eine bessere Stelle in Aussicht hat oder sich bisher ungerecht behandelt fühlte, ist er versucht, die Vorteile der neuen oder die Nachteile der alten Stelle zu übertreiben. Oft ist es am bequemsten, sich mit einer plausiblen Allerweltsantwort aus der Affäre zu ziehen. Hinzu kommt, daß seine Angaben nicht repräsentativ sind. Die Abkehrer sind stets eine Minderheit; vielleicht sind darunter notorische Nörgler oder Zugvögel oder Leute mit Außenseiterpräferenzen. Viele Unternehmen verzichten darum auf diese Informationsquelle. Soweit sie sie nutzen, wird ihnen die Fragwürdigkeit bewußt sein.

Nicht viel größer ist der Informationswert von Beschwerden und Gelegenheitsäußerungen. Sie sagen oft wenig über die Meinung der „schweigende Mehrheit“, und was sie sagen, hängt sehr vom speziellen Anlaß ab.

Auch Belegschaftsbefragungen können dem Betrieb nur begrenzte Entscheidungshilfen bieten. Die gängigen Verfahren der Arbeitseinstellungsforschung sind nicht auf die Erfassung von Präferenzordnungen zugeschnitten. In der Regel messen sie — neben der Gesamtarbeitszufriedenheit — die Teilzufriedenheiten mit wichtigen, vom Forscher ausgewählten (dazu kritisch Gerum 1981, 56) Beschäftigungsbedingungen, sowie die relative Bedeutung, welche die Befragten den einzelnen Arten von Beschäftigungsbedingungen zuschreiben. Die Ergebnisse beziehen sich auf die vorliegende Konstellation, technisch gesprochen: auf den gerade realisierten Punkt der Isokostenlinie. Unter der Annahme konstanter bereichsspezifischer Anspruchsniveaus können sie dem Betrieb gewisse Hinweise auf Mängel der derzeitigen Struktur der Beschäftigungsbedingungen geben. Bislang ist allerdings wenig geklärt, ob Abhilfemaßnahmen erfolgversprechender sind, welche (a) die Beschäftigungsbedingungen mit den niedrigsten durchschnittlichen Teilzufriedenheitswerten verbessern (Franke 44) oder (b) die Bedin-

gungen verbessern, deren individuelle Teilzufriedenheitswerte am höchsten mit den ermittelten individuellen Gesamtzufriedenheitswerten korrelieren (Neuberger und Allerbeck 85), oder (c) diejenigen, denen die Befragten die größte Bedeutung beilegen (Neuberger 1974 a, 148). Vielfach deuten diese Auswertungsalternativen in unterschiedliche Richtungen (vgl. z. B. die Erhebung von Neuberger und Allerbeck, in der nach (b) der Arbeitsinhalt (S. 85) und nach (c) die Bezahlung (S. 118) am höchsten rangieren).

Falls die Befragungsergebnisse eine bestimmte Aktionsrichtung nahelegen, ist noch zu klären, ob die ins Auge gefaßte Verbesserung auch wirtschaftlich tragbar ist. Wie oben gezeigt, wird ein gewinnorientiertes Unternehmen nur unter den Bündeln von Beschäftigungsbedingungen wählen, welche auf seiner aktuellen (oder für die Zukunft erwarteten) Isokostenlinie liegen. Um die danach höchstmögliche Indifferenzlinie der Belegschaft zu treffen, müßte es wissen, wieweit die Arbeitnehmer bereit sind, bei anderen Beschäftigungsbedingungen auf Verbesserungen zu verzichten oder sogar Verschlechterungen in Kauf zu nehmen und ob die Verzichtsbereitschaft der Neigung der Isokostenlinie entspricht. Diese Auskünfte kann aber die Arbeitszufriedenheitsforschung bislang kaum liefern. Sie kennt zwar Befragungsinstrumente zur qualitativen Erfassung von Verzichtsbereitschaften (z. B. Neuberger 1974 b, 86 ff.), diese sind aber noch zu grob und zu wenig verlässlich, um als Grundlage für betriebliche Entscheidungen dienen zu können. Verständlicherweise fehlt ihnen zumal die Vorgabe konkreter, der jeweiligen Realität entsprechender Wahlalternativen. Selbst wenn diese vom Betrieb geliefert würden, bliebe immer noch fraglich, ob abstrakt erfaßte „Verbalwahlen“ die tatsächlichen Präferenzen valide anzeigen.

### *Unzureichende Auswertung*

Wieweit überhaupt Präferenzinformationen eingeholt und dann auch bei der Arbeitsgestaltung verwertet werden, hängt wesentlich vom Gewicht der Personalressorts ab. Es ist in vielen Unternehmen noch immer gering (Remer und Wunderer 756 - 758). Die Produktionsgestaltung liegt überwiegend in der Hand von Ingenieuren, die sich dabei an technischen Standards orientieren (Mickler et al. 186 - 191). Da Techniker mit arbeitswissenschaftlichen und wirtschaftlichen Aspekten wenig vertraut sind, werden ergonomische Handhabungsprobleme (Mickler et al. 229 f.) und die für die Isokostenlinie relevanten Arbeitsmarkteinflüsse oft nicht korrekt eingeschätzt, z. B. nur anhand des gerade geltenden betriebsdurchschnittlichen Lohnsatzes (Doeringer and Piore 123 f.; Mickler et al. 311 und 336). Ähnliches gilt für die Vorausschätzung der Arbeitsproduktivität (Faxén 133), deren längerfris-

stige Entwicklung u. a. davon abhängt, welches Indifferenzlinienniveau mit der ins Auge gefaßten Arbeitsgestaltung erreicht werden kann. Vielfach werden nur kurzfristige Produktivitätseffekte beachtet; nachträgliche Erfolgskontrollen sind kaum anzutreffen (Lawler 1976 b, 229 f.).

### *Wohlfahrsttheoretische Konsequenzen*

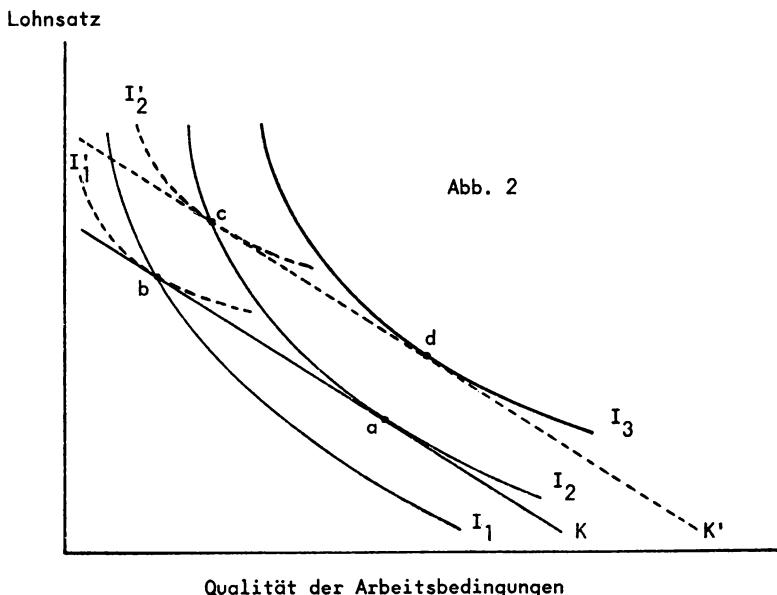
Informationsmängel bei der Abschätzung der Indifferenz- und Iso-kostenlinien gehen zwar nicht notwendig zu Lasten der Arbeitenden, doch spricht viel für die Auffassung Frickes, daß „von Experten entwickelt(e) ... arbeitsorganisatorische Innovationen ... weniger den Bedürfnissen der ohnehin nicht gefragten Arbeitenden (entsprechen) als bestenfalls den Vorstellungen, die sich die Experten (Ingenieure, Arbeitswissenschaftler, Sozialwissenschaftler) von ihnen machen“ (Fricke 1977 a, 328). Eine wohlfahrtsmindernde Disparität entsteht daraus freilich erst dann, wenn eine Fehleinschätzung der arbeitsbezogenen Bedürfnisse nicht durch höhere Löhne kompensiert wird (zur — noch wenig ergiebigen — empirischen Schätzung der monetären Höhe von Lohnkompensationen s. Smith 344 - 347). Die im vorliegenden Beitrag erörterte „Disparität zwischen Löhnen und Arbeitsbedingungen“ liegt nämlich — präziser gefaßt — dann und nur dann vor, wenn die realisierte Kombination von Beschäftigungsbedingungen (1.) den Arbeitnehmern schlechtere Arbeitsbedingungen bietet als jene, die dem höchstmöglichen Berührungsplatz der (korrekt ermittelten) Isokostenlinie mit den Indifferenzlinien der Arbeitnehmer entspricht (a in Abb. 2) und wenn sie (2.) auf einer niedrigeren Indifferenzlinie als jene liegt (z. B. im Punkt b). Denn falls die von der Isokostenlinie berührte Indifferenzlinie dank kompensatorischer Lohnzahlungen erreicht würde, wären die Arbeitnehmer im ganzen nicht schlechter gestellt als mit der dem Berührungsplatz genau entsprechenden Kombination von (besseren) Arbeitsbedingungen und (niedrigeren) Löhnen. Die für die Disparitätsthese entscheidende Frage ist demnach, ob Informationsdefizite auf der Arbeitgeberseite regelmäßig zu Kombinationen von Beschäftigungsbedingungen führen, die wohlfahrtsmäßig suboptimal sind und dabei die Arbeitsbedingungen zugunsten der Löhne vernachlässigen. Um sie zu bejahen, bedarf es zusätzlicher Annahmen.

### *Überbewertung der Lohnpräferenz*

U. E. spricht viel dafür, daß Arbeitgeber die Arbeitnehmerpräferenzen nicht einfach aus Unkenntnis außer acht lassen, sondern ihre Entscheidungen häufig nach festgegründeten, aber inhaltlich falschen Präferenzschätzungen treffen. Wie betriebssoziologische und -psychologische Untersuchungen wiederholt gezeigt haben, neigen Manager dazu,

die Bedeutung des Lohnes für die Arbeitnehmer zu überschätzen (Dahrendorf 13; Lefkowitz 77; Franke 92). Sie sind noch weithin der tayloristischen Tradition (Taylor 8) verhaftet, nach der Arbeitnehmer vorwiegend ökonomisch motiviert und darum hauptsächlich an hohen Löhnen interessiert sind (Stagner 127 f.; Kahn 1958, 49 - 51; Johnstone 37 - 44; Katzell and Yankelovich 105; zur Erklärung siehe Johnston 448 f.).

Technisch gesprochen läuft diese Hypothese darauf hinaus, daß die Arbeitgeber mit „zu flachen“ Indifferenzlinien ( $I'$  in Abb. 2) rechnen. Aus ihrer Sicht sind die Arbeitnehmer bei einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen nicht bereit, die aus der Isokostenlinie (K) resultierenden Lohnverzichte hinzunehmen. Die Arbeitgeber ziehen deshalb Kombinationen mit relativ hohen Löhnen und schlechten Arbeitsbedingungen vor. Ist aber der geschätzte Indifferenzlinienverlauf falsch, so hat das zur Folge, daß die gewählte Kombination (b) auf einer nied-



rigeren als der nach der Isokostenlinie höchst erreichbaren Indifferenzlinie ( $I_2$ ) liegt. Auf längere Sicht besteht wegen der durch Weitergabe von Produktivitätsfortschritten bedingten Rechtsverschiebung der Isokostenlinie ( $K'$ ) gleichwohl ein Trend zu besseren Arbeitsbedingungen (c). Da aber diese Verbesserungen hinter den von den Arbeitnehmern präferierten (d) zurückbleiben, ergibt sich eine permanente Disparität zwischen Löhnen und Arbeitsbedingungen.

### *Verhalten bei interpersonell ungleichen Präferenzen mit unbekannter Verteilung*

Disparitäten können sich ferner aus Präferenzunterschieden in der Belegschaft ergeben. Vielen Arbeitgebern wird bewußt sein, daß nicht alle Arbeitnehmer gleichartige Kombinationen von Beschäftigungsbedingungen wünschen. Da in der Regel unklar ist, wieviele höhere Löhne und wieviele bessere Arbeitsbedingungen bevorzugen, steht der Arbeitgeber, was immer er tut, vor dem Risiko, die Mehrheit zu verärgern. Bei der Suche nach einem Ausweg, der die unvermeidlichen „Unzufriedenheitskosten“ minimiert, mag er davon ausgehen, daß (1.) sich die Arbeitsgestaltung nicht für alle Belegschaftsmitglieder im gleichen Ausmaß verbessern läßt, (2.) einige ausschließlich „lohnorientiert“ und deshalb an ihrer Verbesserung desinteressiert sind, (3.) die „Arbeitsorientierten“ zwar solche Verbesserungen vorzögen, eine Lohnsteigerung aber immerhin positiv, wenngleich nur als zweitbeste Lösung, bewerten. Es liegt dann für den Arbeitgeber nahe, der Lohnsteigerung den Vorzug zu geben. Darin mag ihn die Marktsituation noch bestärken. Wenn er nur die Arbeitsbedingungen verbessert, droht ihm die Abkehr der „Lohnorientierten“. Ob er dafür genügend Ersatz an vorwiegend „arbeitsorientierten“ Kräften findet, ist wegen der geringen Transparenz der Arbeitsbedingungen fraglich. Erhöht er hingegen stattdessen die Löhne, so werden nicht nur (wegen Punkt (3.)) weniger Arbeiter abwandern, sondern auch leichter „lohnorientierte“ Kräfte zu finden sein, die die Lücken schließen.

### *Verhalten bei Präferenzunkenntnis*

Bisher wurde unterstellt, daß die Arbeitgeber mehr oder weniger deutliche Vorstellungen über die Arbeitnehmerpräferenzen haben. Es ist indessen auch möglich, daß sie sich der Unzuverlässigkeit ihrer Informationsquellen bewußt sind und sich darum genötigt sehen, die Beschäftigungsbedingungen insoweit in subjektivem Unwissen zu bündeln. Sie kennen m. a. W. lediglich ihre künftige Isokostenlinie, sind sich aber im unklaren, ob die Beschäftigten höhere Löhne oder bessere Arbeitsbedingungen bevorzugen. Auch in diesem Falle mag es ihnen am sichersten erscheinen, hauptsächlich auf höhere Löhne zu setzen.

Eine Umgestaltung des Arbeitsprozesses erfordert technische oder organisatorische Investitionen, die, wenn die Präferenzen verfehlt werden, verloren sind und zudem Folgekosten wegen Lohnunzufriedenheit nach sich ziehen. Wählt der Arbeitgeber hingegen die Lohnstrategie, so sind Fehler leicht korrigierbar. Falls sich nach einiger Zeit herausstellt, daß die Unzufriedenheitskosten ansteigen, weil viele Beschäftigte lieber

bessere Arbeitsbedingungen erlangt hätten, so kann er die besonders unzufriedenen Belegschaftsgruppen durch kompensatorische Lohnzulagen zufriedenstellen. Wenn das nichts hilft, bleibt ihm immer noch der Ausweg, die Arbeitsbedingungen den nun deutlicher sichtbaren Präferenzen anzupassen. Für dieses Verhalten gibt es zwar noch wenig empirische Evidenz (s. o. S. 94), doch erscheint es schon deshalb plausibel, weil bei anderen Motivationsproblemen ähnliche Vorgehensweisen üblich sind: „Wenn sich in vielen Betrieben die Leistungsanreize ganz auf diesen einen des Lohns konzentrieren, dann liegt darin ... eine Art Verlegenheitslösung, die darin begründet ist, daß man den Lohn am leichtesten manipulieren kann“ (Dahrendorf 14).

Man darf wohl vermuten, daß die Dosierbarkeit und Revidierbarkeit der Lohnbemessung auch dann eine Rolle spielt, wenn die Arbeitgeber festere Präferenzvermutungen haben. Diese technischen Vorteile der Lohnstrategie können deshalb kognitiv bedingte Disparitäten generell verstärken. Sie mögen z. B. einen mit „zu flachen“ Indifferenzlinien rechnenden Arbeitgeber dazu veranlassen, auf eine Rechtsverschiebung seiner Isokostenlinie allein mit Lohnsteigerungen zu reagieren.

## 6. Resümee

Als Resümee kann man einerseits festhalten, daß die H-Kraft des Marktprozesses oft unterschätzt wird. Es ist gewiß übertrieben, dem sich selbst überlassenen Markt schlechthin die Fähigkeit abzusprechen, Arbeitnehmerpräferenzen für bessere Arbeitsbedingungen zur Geltung zu bringen oder sie beschränkt zu sehen auf „only a few organizations where internal forces — such as the interest of top management or the perceived value of a specific quality of work life program — combine to create high readiness to change“ (Beer and Driscoll 447).

Andererseits spricht aber viel für die These, daß sich die Arbeitsgestaltung nur langsam und in unzureichendem Grade den tatsächlichen Interessen der Arbeitnehmer anpaßt. Die daraus folgende nachhaltige Disparität zwischen Löhnen und Arbeitsbedingungen ist u. E. vornehmlich auf Informationsmängel der Arbeitgeber zurückzuführen, die hauptsächlich deshalb entstehen, weil die Beschäftigten ihre Präferenzen schwer in verlässlicher Weise artikulieren können.

Die Berücksichtigung der von den tatsächlichen Präferenzen abweichenden „wohlverstandenen“ Arbeitsinteressen ist vom Arbeitgeber kaum zu erwarten. Selbst wenn er sie dank besonderer Vertrautheit mit seiner Belegschaft zu kennen glaubt, müßte er bei einem Handeln gegen die tatsächlichen Belegschaftsinteressen mit untragbaren Kosten aktueller Betriebsunzufriedenheit, z. B. massierter Abwanderung, rechnen.

### III. Mitbestimmung auf Arbeitsgruppen-, Betriebs-, Unternehmensebene

Hirschman hat die Reaktionsmöglichkeiten eines Organisationsmitglieds, dessen Erwartungen von seiner Organisation nicht erfüllt werden, auf die einprägsame Formel „Abwanderung oder Widerspruch“ (Hirschman 3 f.; im Original: „exit or voice“) gebracht: wer von einer sozialen Beziehung enttäuscht ist, kann entweder „aus dem Feld gehen“ oder seine Stimme erheben, um Änderungen zu erreichen. Für Arbeitnehmer ist indes der Betriebswechsel riskant; die meisten ziehen die Kontinuität dem Wechsel vor (Lutz und Weltz 146 - 153; Reynolds 1982, 6). Aber auch der Widerspruch ist, wenn er individuell bleibt, oft wenig aussichtsreich. Deshalb ist nun zu prüfen, ob und in welchen Formen „Kollektivstimmen“ der Arbeitnehmer zur AH beitragen können.

#### 1. Mitbestimmung am Arbeitsplatz

Wenn die Arbeitenden ihre H-Wünsche hauptsächlich durch Repräsentanten vorbringen, müssen sie sich dem fügen, was ihre Vertreter auf Betriebs-, Unternehmens- oder Branchenebene als durchschnittliche oder vorherrschende Präferenzen herausfiltern. Um Verzerrungen vorzubeugen, wird vielfach empfohlen, Verbesserungen vornehmlich „von unten“ in den Betrieb einzuführen (Fricke 1977 b, 328).

Dem entspräche am besten die individuelle Mitbestimmung am Arbeitsplatz. Im arbeitsteiligen Betrieb ist sie jedoch nur in engen Grenzen praktikabel, weil fast immer andere mitbetroffen sind. Schon ein mehr oder weniger regelmäßiger Arbeitswechsel zwischen gleichartigen Tätigkeiten erfordert interpersonelle Abstimmung. Deshalb lassen sich individuelle Präferenzen in der Regel allenfalls durch kollektive Mitbestimmung am Arbeitsplatz zur Geltung bringen, welche den einzelnen Arbeitsgruppen oder Betriebsabteilungen gewisse Selbstgestaltungsrechte gibt.

Manchen H-Theoretikern erscheint diese Lösung — zumal in der Form „teilautonomer Arbeitsgruppen“ — besonders attraktiv, weil man in ihr nicht nur ein Vehikel, sondern zugleich eine partielle Verwirklichung der AH sieht. Bisher ist jedoch kaum bekannt, wieviele und welche Arbeiter intrinsisch auf diese Mitgestaltungs- und Mitverantwortungschance Wert legen, und wieviel an Autonomie und Aufgabenvielfalt ihnen die Gruppe jeweils einräumen wird. Der ubiquitäre Gruppendruck macht es immerhin fraglich, ob sich die individuellen Arbeitspräferenzen innerhalb einer Kleingruppe stets besser zur Geltung bringen lassen als im Rahmen der (um Vertreter der Gesamtbelegschaft ergänzten) traditionellen Betriebshierarchie (Franke 125).

Die größte Schwäche dieses Vorschlags ist wohl, daß die Arbeitsgruppe (oder Abteilung) ihren Autonomiespielraum mit Rücksicht auf die Funktionsfähigkeit des Gesamtbetriebs nicht selbst festlegen kann. Maß und Art gruppeninterner Selbstgestaltungs- und damit H-Chancen hängen wesentlich davon ab, wofür und für wen sich die unverzichtbaren gruppenübergreifenden Koordinierungsorgane (z. B. Gruppensprecherräte) gegenüber dem Arbeitgeber einsetzen. Die kollektive Mitbestimmung am Arbeitsplatz kann folglich die Repräsentationsproblematik nicht aufheben.

Sie könnte indes zu einem anders kaum institutionalisierbaren Former und Vermittler konkreter H-Wünsche der einzelnen Arbeitnehmer werden und so der Gefahr entgegenwirken, daß diese „weiter oben“ nicht erkannt oder verzerrt wahrgenommen werden. Schon aus diesem Grund ist es nicht unwichtig, wie die Arbeitsgruppenrepräsentation formell und personell ausgestaltet wird. Von den bislang diskutierten Vorschlägen: Errichtung von Gruppensprecherräten, Ausbau des gewerkschaftlichen Vertrauensleutekörpers parallel zum Betriebsrat, Integration der Gruppensprecher in den Betriebsrat, ist u. E. keine funktionsfähige Lösung zu erwarten. Die beiden erstgenannten Regelungen führten leicht zu aktivitätshemmenden Antagonismen zwischen Belegschaftsorganen, bei der dritten hätte die betriebliche Gesamtvertretung vorwiegend partikulare Interessenkonflikte zu schlichten, was gleichfalls auf Kosten ihrer Außenwirkung ginge.

Zu bedenken ist ferner, daß eine kollektive Mitbestimmung am Arbeitsplatz erst noch installiert werden müßte. Für eine breite Bereitschaft der Arbeitgeber gibt es bislang keine Anzeichen. Die z. T. beachtlichen Ansätze in manchen „Partnerschaftsbetrieben“ sind bis jetzt trotz positiver Erfahrungen eine Randerscheinung geblieben. Eine gesetzliche Lösung erscheint wenig hilfreich, weil schwer zu sehen ist, wie sich „Arbeitsgruppen“ oder „Betriebsabteilungen“ in soziologisch adäquater Weise justiziel definiieren ließen. Auf Geburtshelferdienste der etablierten Betriebsräte und der Gewerkschaften ist aber nur dann zu rechnen, wenn sich deren Konkurrenz- oder Entsolidarisierungsbefürchtungen (Balduin 186; Kern 1977, 18; Vilmar 1981, 283 f.) ausräumen ließen.

## 2. Die Chancen des Betriebsrats

In der Bundesrepublik ist der Betriebsrat der einzige selbständig handlungsfähige und — jedenfalls in Mittel- und Großbetrieben — fest etablierte Arbeitnehmerrepräsentant auf Betriebsebene (der Anteil der durch Betriebsräte repräsentierten Arbeitnehmer wird auf 66 % geschätzt, Miller 46 f.). Da er rechtlich als Vertretungsorgan aller organisierten und nicht-organisierten Belegschaftsangehörigen konstituiert

ist, von ihnen bei durchweg hoher Wahlbeteiligung (Witte 17) direkt gewählt wird und Arbeitnehmer der einzelnen Betriebsabteilungen und Beschäftigungsarten enthalten soll (§ 15 BetrVG), erscheint er besonders geeignet, dem Arbeitgeber die Stimme der Belegschaft zu Gehör zu bringen. Daraus folgt indes nicht ohne weiteres, daß ihm die Schlüsselrolle bei der AH zukäme.

Obschon der Betriebsrat mehr Zugang zu den *Belegschaftspräferenzen* hat als Betriebsfremde, ist er nicht immer ein optimaler Repräsentant ihrer H-Wünsche. Die vom Gesetz geforderte repräsentative Zusammensetzung ist eher die Ausnahme. In Großbetrieben fehlt ihm der kontaktsichernde Unterbau. Die gewerkschaftlichen Vertrauensleute können diesen Mangel nicht immer ausgleichen. Sie werden nur von Gewerkschaftsmitgliedern bestellt und stehen mitunter in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Betriebsrat, wenngleich auch nicht selten personelle Verflechtungen bestehen (Wiedenhofer 326). Die Aufstellung der Wahlvorschläge für den Betriebsrat liegt überwiegend in Gewerkschaftshand. Vielfach beschränkt sich die „Wahl“ auf eine im Ergebnis feststehende Abstimmung über die gewerkschaftliche Einheitsliste. Von den Gewählten sind regelmäßig mehr als 80 % Gewerkschaftsmitglieder (Miller 47). Ob dies die Kongruenz oder wenigstens Vertrautheit mit den Präferenzen der Vertretenen fördert oder beeinträchtigt, ist noch offen. Die oft sehr lange Amtsdauer (Witte 20) und die Freistellung vieler Betriebsräte begünstigen eine gerade bei den Arbeitsbedingungen erkennbare (Altmann et al. 234 f.) Verselbständigung gegenüber der Basis. Zur Förderung des Kontakts wäre daran zu denken, die schon erwähnte Vermittlungschance der Arbeitsgruppensprecher zu nutzen. Diese könnten gewissermaßen ein „Belegschaftsparlament“ bilden, in dem H-Entwürfe konzipiert und der Belegschaft Alternativen angeboten werden. Unter günstigen Umständen könnte sich daraus eine lebendige Belegschaftsdemokratie entwickeln, die die Betriebsratskandidaten dazu nötigt, mit konkurrierenden H-Programmen um Wählerstimmen zu werben. Dazu gehört freilich eine reale Durchsetzungschance.

Fraglich ist ferner, ob der Betriebsrat genügend *sachliche Reichweite* besitzt. In Humanisierungsfragen hat er gegenüber dem Arbeitgeber einen formell eng umgrenzten Mitwirkungsspielraum, der von den Tarifparteien weiter verengt werden kann. Im Normalfall des kontinuierlich-routinemäßigen Betriebsablaufs steht dem Betriebsrat im Bereich der physikalischen Arbeitsbedingungen ein Mitbestimmungsrecht bei der Unfallverhütung zu (§ 87 (1) 7. BetrVG), das auf die Ausfüllung von Lücken der gesetzlichen oder berufsgenossenschaftlichen Vorschriften beschränkt ist. Im Bereich der interpersonellen Beziehungen kann er

bei weitherziger Auslegung von § 87 (1) 1. über Führungsleitsätze für Vorgesetzte und über die Gestaltung von Gruppenarbeit mitbestimmen. Mitunter mag hierbei auch sein Mitbestimmungsrecht bei Versetzungen (§ 99) relevant werden. In bezug auf Arbeitsinhalt und Arbeitsvollzug bestehen insofern indirekte Einwirkungsmöglichkeiten auf Arbeitsintensität und -geschwindigkeit, als dem Betriebsrat Mitbestimmungsrechte über Entlohnungsgrundsätze (§ 87 (1) 10.) und — in Gewerkschaftssicht — über die Regelung des Springereinsatzes zustehen (Kittner 262 - 266). Die Entlohnungsverfahren sind zugleich wichtige Determinanten der subjektiv empfundenen Gerechtigkeit innerbetrieblicher Lohnstrukturen.

Weitergehende H-Chancen bieten die §§ 90, 91 sowie 111 BetrVG, die den Betriebsräten Mitberatungs- und Mitbestimmungsrechte bei der Planung und Durchführung von Neuerungen geben<sup>2</sup>. Als wegweisend gilt vor allem die gesetzliche Aufforderung, auf eine „menschengerechte Arbeitsgestaltung“ zu achten. Diese Formel umgreift grundsätzlich die ganze Palette der betrieblichen Arbeitsbedingungen, von den technisch-physikalischen „Umgebungs faktoren“ über die „Human Relations“ bis zu den Arbeitsinhalten und Vollzugsweisen (zur Kritik einengender juristischer Interpretationen siehe Gerum 1982, 465 - 467).

---

<sup>2</sup> § 90 Unterrichtungs- und Beratungsrechte

Der Arbeitgeber hat den Betriebsrat über die Planung

1. von Neu-, Um- und Erweiterungsbauten von Fabrikations-, Verwaltungs- und sonstigen betrieblichen Räumen,
2. von technischen Anlagen,
3. von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen oder
4. der Arbeitsplätze

rechtzeitig zu unterrichten und die vorgesehenen Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Art der Arbeit und die Anforderungen an die Arbeitnehmer mit ihm zu beraten. Arbeitgeber und Betriebsrat sollen dabei die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit berücksichtigen.

§ 91 Mitbestimmungsrecht

Werden die Arbeitnehmer durch Änderungen der Arbeitsplätze, des Arbeitsablaufs oder der Arbeitsumgebung, die den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit offensichtlich widersprechen, in besonderer Weise belastet, so kann der Betriebsrat angemessene Maßnahmen zur Abwendung, Milderung oder zum Ausgleich der Belastung verlangen. Kommt eine Einigung nicht zustande, so entscheidet die Einigungsstelle. Der Spruch der Einigungsstelle ersetzt die Einigung zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat.

§ 111 Betriebsänderungen

Der Unternehmer hat in Betrieben mit in der Regel mehr als zwanzig wahlberechtigten Arbeitnehmern den Betriebsrat über geplante Betriebsänderungen, die wesentliche Nachteile für die Belegschaft oder erhebliche Teile der Belegschaft zur Folge haben können, rechtzeitig und umfassend zu unterrichten und die geplanten Betriebsänderungen mit dem Betriebsrat zu beraten. Als Betriebsänderungen im Sinne des Satzes 1 gelten

5. Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden und Fertigungsverfahren.

Die den Betriebsräten damit eröffnete Selektionsfreiheit ist allerdings mit einer Portion Fremdbestimmung untermischt, denn das Gesetz bindet deren Mitberatung und Mitbestimmung an „die gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse“ über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit. Welche Arbeitnehmerinteressen der Betriebsrat ins Spiel bringen darf, hängt deshalb letztlich von der schwer faßbaren, betriebsfremden Instanz „Arbeitswissenschaft“ ab. Dieses mitbestimmungsrechtliche Novum hat viel Kritik ausgelöst. Bisher war es „eine Selbstverständlichkeit . . . , daß das Gesetz nur den Regelungsbereich angibt, aber nicht die Kriterien, nach denen mitzubestimmen ist. Denn wenn das Gesetz mehr als den Bereich angibt, auch noch die Kriterien nennt, nach denen ich zu bestimmen habe, dann bestimme nicht ich, dann bestimmt das Gesetz“ (Böhm 78). Ordnungspolitisch fragwürdig ist insbesondere, daß deren Ausfüllung der Wissenschaft überantwortet wird, die zu (H-)politischen Entscheidungen weder verfassungsmäßig legitimiert noch in ihren Forschungs- und Wahrheitskriterien demokratisch kontrollierbar ist. Ob indes diese institutionalisierte Außensteuerung wirksam wird, hängt u. a. davon ab, wieweit sich in den Arbeitswissenschaften überhaupt „gesicherte“ Erkenntnisse gewinnen lassen. Versteht man dieses Wort im Sinne des positivistischen „Verifizierungsanspruchs“, so sind die Aussichten gleich Null. Auch bei modernerer Deutung dürfen sie nicht überschätzt werden (Gerum 1978, 37). Da naturwissenschaftliche Erkenntnissicherungsverfahren nur für enge Ausschnitte verfügbar sind, z. B. für Teile der arbeitsphysiologischen Hypothesenbildung, kommt es überwiegend auf den fachlichen Konsens an (Gerum 1981, 133), der in den Sozialwissenschaften nach aller Erfahrung allenfalls partiell und kurzfristig erreichbar ist. Die mitunter hilfsweise empfohlene Konsensbildung durch mehrheitliche Vereinbarungen zwischen Fachleuten und Vertretern der Tarifparteien (Birkwald und Pornslegel 97) ist offensichtlich kein Verfahren zur Absicherung von Erkenntnis, sondern lediglich ein fragwürdiger pragmatischer Ausweg zur Gewinnung politischer Entscheidungen über die (Nicht-)Anwendung von Erkenntnissen, die als wissenschaftlich *ungesichert* gelten. Doch schon die rechtliche Aufwertung der einschlägigen Disziplinen mag dazu beitragen, daß die Betriebsräte wissenschaftlichen (Mode-)Strömungen folgen oder aufsitzen.

Ein größeres Hindernis für Initiativen auf Betriebsebene bilden die formalen Beschränkungen der Mitbestimmung über die menschengerechte Arbeitsgestaltung. Der Betriebsrat muß nicht nur zeigen, daß die vom Arbeitgeber beabsichtigten oder eingeführten technisch-organisatorischen Änderungen arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen widerstreiten und der Widerstreit „offensichtlich“ ist und nachweisen, daß diese Erkenntnisse „gesichert“ sind, sondern außerdem auch noch glaub-

haft machen, daß die Arbeitnehmer durch die Änderungen „in besonderer Weise“ belastet werden (Böhm 78 f.). Hinzu kommt, daß er seine Mitwirkungsrechte überhaupt nur dann geltend machen darf, wenn der Arbeitgeber tatsächlich Neuerungen beabsichtigt, oder wenn bereits konkrete Planungen vorliegen (zum gesetzlichen und tatsächlichen Einschaltungszeitpunkt siehe Gerum 1982, 468 f. und Altmann et al. 181 f.). Viele sehen gerade darin das wichtigste Hemmnis für belegschaftsorientierte H-Fortschritte und fordern für den Betriebsrat vor allem das Initiativrecht (z. B. Vitt 151; Gerum 1981, 203). Dem wird entgegengehalten, eine Ausweitung sei erst dann aussichtsreich, wenn „deutlich wird, daß trotz der jetzigen Regelungen tatsächlich vorhandene Initiativen noch unterdrückt und Sachvorschläge vereitelt werden“ (Mattöhfer 182). Zu bedenken ist auch, ob der Betriebsrat ein weitreichendes Initiativrecht material ausschöpfen könnte. Denn bei der Umsetzung sind ihm in doppelter Hinsicht die Hände gebunden.

Nach geltendem Betriebsverfassungsrecht (§ 77 (3)) sind Betriebsvereinbarungen über Arbeitsbedingungen nur dann zulässig, wenn diese Bedingungen nicht schon durch Tarifverträge geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, oder wenn der Tarifvertrag eine entsprechende Öffnungsklausel enthält. Wollte man dem Betriebsrat eine dem erstrebten umfassenden Initiativrecht entsprechende umfassende Vereinbarungskompetenz einräumen, so würde die Tarifautonomie ausgehöhlt. Bei ihrer derzeitigen Einstellung ist kaum zu erwarten, daß die Gewerkschaften im Bereich der Arbeitsbedingungen schlechthin auf Tarifabschlüsse verzichten oder ihn unbegrenzt für Betriebsräte öffnen. Zwar wird durchaus akzeptiert, daß Öffnungsklauseln unter bestimmten Bedingungen „sachgerecht (sind), weil nur so den jeweiligen betrieblichen Besonderheiten Rechnung getragen werden kann“ (Kittner 267). In einigen Fällen sind sie auch schon für Teilbereiche tariflich verankert worden, z. B. in dem bekannten Lohnrahmentarifvertrag II für die nordbaden-württembergische Metallindustrie von 1973 (s. unten S. 127 f.). Den Betriebsräten aber gewissermaßen eine Generalvollmacht für Betriebsvereinbarungen beliebigen Inhalts über Arbeitsbedingungen jedweder Art auszustellen, stößt auf gewichtige Bedenken.

Die Gewerkschaften verweisen etwa auf innerbetriebliche Machtdefizite der Betriebsräte (s. unten S. 115 f.) und befürchten, daß betriebspatrikularistische Lösungen um sich greifen könnten, die branchen- oder gesamtwirtschaftliche Aspekte außer acht lassen (Markmann 259). Dahinter stehen auch organisationspolitische Besorgnisse (Strauß-Fehlberg 33). „Hier besteht... die Gefahr, daß Einsetzung und Kontrolle qualitativer Verbesserungen von Arbeitsbedingungen... nicht mehr gewerkschaftlicher Tarifpolitik, sondern nur noch dem — subjektiv un-

mittelbar wahrnehmbaren — Einsatz der Belegschaftsräte zugeschrieben wird“ (Lecher 655). Wenn H-Fortschritte primär den Betriebsräten zu verdanken sind, verlören die Gewerkschaften an Attraktivität. Betriebsweises Vorgehen involviert zudem ungleiche Vorteilschancen und unterminiert möglicherweise das Solidaritätsbewußtsein der Arbeitnehmerschaft.

Demnach könnte nur eine neue gesetzliche Revierabgrenzung die Abhängigkeit der Betriebsräte von den Gewerkschaften aufheben. Vermutlich wäre es nicht damit getan, den Tarifvorbehalt über die Arbeitsbedingungen ersatzlos zu streichen. Die damit hergestellte Kompetenzgleichheit könnte leicht zu einem Dschungel konkurrierender, eventuell inkompatibler Regelungen führen. Tritt hingegen an die Stelle des Tarifvorrangs der „Vorrang der Betriebsvereinbarung“, dann droht eine ungeregelte Konkurrenz zwischen Löhnen und Arbeitsbedingungen. Denn der Spielraum für Verbesserungen der Beschäftigungsbedingungen wird durch die Höhe der einzelwirtschaftlich noch tragbaren Arbeitskosten begrenzt. Erhält der Betriebsrat ein Forderungsmonopol bei den Arbeitsbedingungen, während die Löhne und sonstigen Beschäftigungsbedingungen weiterhin Domäne der Gewerkschaften bleiben, so sind Kollisionen bei der Ausschöpfung der Verbesserungsspielräume fast unvermeidlich. Wieweit dann ihr Ausgang den Interessen der Destinatoren entspricht, hängt weitgehend vom Zufall der jeweiligen Machtrelationen zwischen Tarif- und Betriebsebene ab. Kommt die Gewerkschaft den Betriebsräten zuvor, dann ist der Fortschritt bei den Arbeitsbedingungen fürs erste blockiert. Wird der Kostenspielraum hingegen schon von den Betriebsräten ausgeschöpft, so mag das zwar auf kurze Sicht den Belegschaftspräferenzen entsprechen. Langfristig könnte es aber zu einem Bedeutungs- und Machtverlust der Gewerkschaften führen, was auf Kosten gleichfalls erwünschter Verbesserungen bei den übrigen Beschäftigungsbedingungen ginge (und sekundär auch auf die H-Macht der Betriebsräte zurückwirke). Die organisationspolitischen Befürchtungen der Gewerkschaften sind insofern sozialpolitisch durchaus ernst zu nehmen.

Der wichtigste Einwand gegen umfassende H-Vollmachten für die Betriebsräte ergibt sich aus der betrieblichen *Machtsituation*. Kann man darauf setzen, daß Vertretungsorgane der untersten Ebene die arbeitsbezogenen Präferenzen der Belegschaften wirksam zur Geltung bringen werden? Wenngleich suboptimale Arbeitsbedingungen u. E. auf Informationsdefizite der Arbeitgeber zurückzuführen sind (siehe oben II. 5), ist kaum zu erwarten, daß die Betriebe ohne weiteres dem folgen, was Betriebsräte als Belegschaftswünsche deklarieren. Schon wegen der Repräsentationsproblematik werden die Arbeitgeber den Präferenz-

mitteilungen von Arbeitnehmervertretern häufig nicht mehr Vertrauen entgegenbringen als ihren eigenen Informationen. Die Betriebsräte sind darum auf Machtmittel angewiesen.

Ihr einziges formelles Druckpotential besteht — abgesehen von einigen Ausnahmen bei personellen Angelegenheiten und Arbeitsschutzfragen — in der (Drohung mit der) Anrufung der Einigungsstelle. Diese ist zu „angemessener Berücksichtigung der Belange des Betriebs“ verpflichtet (§ 76 (5), sowie § 112 (4) BetrVG). Der Betriebsrat wird deshalb um so erfolgreicher sein, je besser es ihm gelingt, Arbeitgeber und Neutrale davon zu überzeugen, daß seine Forderungen sowohl Belegschaftswünsche widerspiegeln, als auch Wirtschaftlichkeits- und Rentabilitätsansprüchen Rechnung tragen. In der Regel sind die Betriebsräte aber fachlich und personell überfordert, wenn sie humane Techniken und Organisationsformen selbst konzipieren und ihre wirtschaftlichen und sozialen Folgen nachweisen sollen (Gerum 1982, 472 f.; Brötz et al. 302). Versuchen sie, sich das erforderliche Wissen durch intensiven Gedankenaustausch mit betrieblichen Experten zu erwerben, so verzerrt sich leicht ihre Blickrichtung. Wie in- und ausländische Beobachtungen zeigen, neigen Belegschaftsvertreter, die selbst zu Experten geworden sind, dazu, sich den Denkweisen des Managements anzunähern (Tegtmeier 129 f.) und dann auch ihr Verhältnis zu den von ihnen vertretenen Arbeitnehmern zu ändern (Strauss und Rosenstein 208 f.). Manche halten indes solche Bedenken für übertrieben. Resignation sei jedenfalls unangebracht, weil sich die Belegschaftsvertreter notfalls den Sachverständigen fremder zunutze machen könnten. „Schließlich gibt auch die Unternehmensführung ihre Leitungsrechte nicht mit der Begründung auf, der Vorstand persönlich verfüge nicht über das für die Planung einer Fertigungsanlage notwendige Fachwissen“ (Matthöfer 184). Man verweist etwa auf die in § 80 (3) BetrVG vorgesehene Möglichkeit, mit dem Arbeitgeber die Zuziehung von Sachverständigen zu vereinbaren.

Auch bei ausreichendem Sachverständigen bleibt die Verhandlungsposition des Betriebsrats prekär. Viele Betriebsräte scheuen die Anrufung der Einigungsstelle, weil sie negative Rückwirkungen für ihre laufende Arbeit befürchten (Wiedenhofer 319 f.) und das Abweisungsrisiko groß ist. H-Projekte sind oft schwer oder gar nicht „dosierbar“. Die Einigungsstelle muß dann eine „Alles-oder-Nichts“-Entscheidung fällen. Unterliegt der Betriebsrat, dann kann das sein Anliegen auf lange Zeit blockieren und sein Ansehen nachhaltig untergraben. Es verwundert deshalb nicht, daß die Betriebsräte ihre Mitwirkungsrechte in H-Fragen bisher nicht ausgeschöpft (Mittler et al. 226; zu Teilerfolgen s. Trautwein-Kalms 1981, 92 - 98) und nur sehr selten den Weg zur Einigungs-

stelle versucht haben (Niedenhoff 108; Knuth und Schank 181). Vielfach stehen sie arbeitsstrukturellen Neuerungen abwartend gegenüber und engagieren sich nur im Bereich ihrer herkömmlichen Aufgabenfelder der Lohn-, Gesundheits- und Beschäftigungssicherung (Altmann et al. 187, 189).

Das Argument der Belegschaftsnähe dürfte demnach nicht ausreichen, die H-Aufgabe allein den Betriebsräten zu überantworten. Andererseits wird man aber auf den Informationsvorteil der Betriebsebene kaum verzichten wollen. Es liegt darum nahe, nach Lösungen zu suchen, die den Betriebsräten die Unterstützung potenterer Akteure sichern.

### **3. Mitbestimmung in der Unternehmensspitze**

Vielen gilt eine paritätische Unternehmensverfassung als Vorbedingung zu wirksamer AH (Vetter 1974, 35; Blüm 88). Die Mitbestimmungsorgane in der Unternehmensspitze sollen gleichsam als H-politischer Überbau des Betriebsrats fungieren, z. B. indem sie darauf hinwirken, daß H-Maßnahmen schon in die Investitionsplanung eingebaut werden.

Es gibt aber auch Stimmen, die die Eignung der Unternehmensmitbestimmung mit guten Gründen bezweifeln. Die Bedenken gelten nicht so sehr den Informations- und Machtproblemen. Die, nach ihrer Formalposition belegschaftsfernen, Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat erhalten Einblick in die Belegschaftswünsche aufgrund personeller Verflechtung (Witte 16), die (Montan-)Arbeitsdirektoren dank ihres laufenden Kontakts zum Betriebsrat (Mitbestimmungskommission III. 68). Weitergehende Detailinformationen könnten die Vertrauensleute liefern (Balduin 184). Die Macht dieser Organe ist von Fall zu Fall verschieden. Sie hängt von vielen formellen (Stimmenverhältnis, Beteiligung an Präsidium und Ausschüssen) und informellen (z. B. Streuung des Aktienbesitzes, Sachkompetenz und Persönlichkeit der Arbeitnehmervertreter) Faktoren ab, dürfte aber immerhin groß genug sein, um Anliegen des Betriebsrats eine spürbare Stütze zu geben. Erfahrungen im Montanbereich zeigen, daß die Arbeitnehmervertreter zwar einerseits die sachliche Reichweite ihrer gesetzlichen Mitbestimmungschance nicht voll ausschöpfen, weil sie sich gewöhnlich auf soziale Belange konzentrieren (Mitbestimmungskommission III. 37 und 40), andererseits aber gerade deswegen z. T. in der Lage sind, sich ihre Selbstbeschränkung in wirtschaftlichen Angelegenheiten mit Konzessionen im Personalbereich honorieren zu lassen (ebda. 31 und 46).

Steinmann und Gerum sehen die betrieblichen Einwirkungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat vor allem dadurch

begrenzt, daß dieses Gremium schon aus institutionellen Gründen wenig Einfluß auf das Betriebsgeschehen hat. Für den Aufsichtsrat sei das wichtigste Druckmittel nicht seine Kompetenz über Bestellung und Ressortabgrenzung der Vorstandsmitglieder, sondern sein Zustimmungsvorbehalt bei bestimmten Arten von Geschäften nach § 111 Abs. 4 S. 2 AktG (Steinmann und Gerum 40 f.). Mit ihm könne die Unternehmenspolitik nur punktuell und nur in Angelegenheiten von untergeordneter Bedeutung beeinflußt werden (Gerum 1981, 220). De facto sind zudem nur in knapp zwei Dritteln aller unter das MitbestG von 1976 fallenden Aktiengesellschaften überhaupt zustimmungspflichtige Geschäfte festgelegt. Der Zustimmungsvorbehalt bezieht sich nur zum kleinen Teil auf Investitionen oder Personalangelegenheiten, in keinem Unternehmen auch auf Entscheidungen über die Arbeitsgestaltung (Steinmann und Gerum 44 f.). Dabei wird nicht verkannt, daß es in der Realität nicht nur auf rechtliche Normen ankommt. Für die Mitbestimmung seien diese aber doch „von zentraler Bedeutung . . . weil für die Arbeitnehmerseite . . . im Konfliktfall die Berufung auf das Recht die entscheidende . . . Machtgrundlage darstellt“ (ebda. 43). Hinzu kommt, daß technisch-organisatorische Neuerungen nicht im Aufsichtsrat, sondern in den Planungstäben der Unternehmen entworfen werden und die für die Belegschaft oft nicht minder wichtigen Details des alltäglichen Betriebsablaufs dem Aufsichtsrat in der Regel ohnehin unzugänglich sind.

Dennoch ist nicht zu übersehen, daß besonders die Montanmitbestimmung einige H-Fortschritte gebracht hat. Sie sind bisher nicht umfassend dokumentiert, es gibt aber Hinweise auf Einzelfälle. Auf Initiative von Arbeitsdirektoren wurden belastungsmindernde technische Neuerungen eingeführt (Jungbluth 644 f.; weitere Beispiele bei Förster u. a., *passim*). Viele Montanbetriebsräte konnten in paritätischen Ausschüssen an der Investitionsplanung mitwirken (Mitbestimmungskommission III. 45). Auch bei den Human Relations ergaben sich beachtliche Verbesserungen (Neuloh 180 - 191, 205 f.; Radke 320 - 322). Wie weit sich dies verallgemeinern läßt, zumal für das MitbestG 1976, steht noch dahin. Selbst für die wesentlich stärkere Montanmitbestimmung hat die Enquêtekommission festgestellt, daß die Mitbestimmung in den Aufsichtsräten „zu keiner feststellbaren inhaltlichen Veränderung unternehmerischer Initiativen geführt hat“ (Mitbestimmungskommission III. 42, sowie 39); die Investitionspolitik der Unternehmensleitungen sei von den Arbeitnehmervertretern nicht gehemmt worden (ebda. 44). Auch der (Montan-)Arbeitsdirektor hat wegen seiner — gesetzlich nicht vorgeschriebenen — Ressortbindung und der Größe der Vorstände oft nur begrenzte Einwirkungsmöglichkeiten.

Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß die beiden Mitbestimmungsgesetze nur 20 - 25 % der Arbeitnehmer erfassen (Spieker 356). Ob es sich empfiehlt, ihren Geltungsbereich (oder Inhalt) zu erweitern, muß hier dahingestellt bleiben. Offensichtlich kann diese Frage nicht allein unter Arbeitsgestaltungsaspekten diskutiert werden.

Nicht zuletzt muß auch bei der Mitbestimmung auf Unternehmensebene die schon erwähnte „Konkurrenz um die Arbeitskosten“ in Rechnung gestellt werden. Soweit das mitbestimmte Unternehmen an die Lohnkostenvorgaben der Tarifparteien gebunden ist, bleibt sein Spielraum für kostenwirksame H-Maßnahmen begrenzt. In der Regel sind gerade die Arbeitnehmervertreter sehr darauf bedacht, die Konkurrenzfähigkeit ihres Unternehmens nicht aufs Spiel zu setzen (Mitbestimmungskommission III. 35).

Faßt man die Erwägungen zur Betriebs- und Unternehmensmitbestimmung zusammen, so drängt sich die Folgerung auf, daß die verschiedenen Mitbestimmungsorgane zwar wichtige Voraussetzungen zur AH mitbringen, insbesondere ihre relativ gute Vertrautheit mit Betrieb und Belegschaft, aber für sich allein dieser Aufgabe nicht hinreichend gewachsen sind. Die nächste Frage ist, ob wirksamere Aktivitäten von der nächst höheren Ebene zu erwarten sind.

## IV. Arbeitshumanisierung durch Tarifverträge?

### 1. Gewerkschaftliche AH-Bereitschaft

§ 1 des Tarifvertragsgesetzes gibt den Gewerkschaften das Recht, Arbeitsbedingungen tariflich zu regeln. Nach herrschender Lehre dürfen solche Regelungen freilich nicht in die Unternehmensplanung eingreifen (Gerum 1981, 210 f.). Dennoch bleibt ein breiter Spielraum für vielfältige H-Vereinbarungen. Sind die Gewerkschaften aber auch willens und fähig, ihre rechtlichen Möglichkeiten zur AH auszuschöpfen?

In der Vergangenheit konzentrierte sich ihre Tarifpolitik auf höhere Löhne und kürzere Arbeitszeiten. In den USA dominiert diese Einstellung noch heute (einen internationalen Überblick gibt Tschobanian). Obgleich der „Quality of Employment Survey“ 1977 ergab, daß Mitgliederzufriedenheit mit den Gewerkschaftsleistungen bei den Arbeitsbedingungen wesentlich verbreiteter ist als bei den Löhnen (Kochan 168, Tab. 5 - 6 b), sehen namhafte Gewerkschaftsfunktionäre eine subjektiv befriedigende Arbeitsgestaltung nach wie vor als Luxus an, weil der Lohn für die meiste Arbeiter immer noch zu gering sei (Oswald 146). Winpisinger, der Präsident der Maschinistengewerkschaft,

hat bündig erklärt: „If you want to enrich the job, enrich the pay check“ (Winpisinger 156).

Deutsche Gewerkschaftler betonen zwar gern, die Gewerkschaftsbewegung habe schon immer für mehr AH gekämpft (Vetter 1974, 26). Im engeren Bereich der Arbeitsbedingungen verhielten sie sich aber bisher eher „defensiv“ (Markmann 269). In der Regel haben sie keine eigenen Alternativvorschläge zu einer taylorisierten Arbeit entwickelt (Düll 344 f.), sondern sich damit begnügt, bei besonders belastenden Arbeitsbedingungen (z. B. bei Nacht- und Schichtarbeit und Arbeiten in physikalisch belastender Umgebung) Lohnkompensationen durchzusetzen (ebda. 346) — z. T. in der Hoffnung, damit indirekt auf deren Abbau hinzuwirken. Diese Einstellung hat sich indes Anfang der 70er Jahre gewandelt (Vetter 1973, 1974; Trautwein-Kalms 1980, 40). Die Gewerkschaften erhoben nun die AH zu einer ihrer wichtigsten Forderungen. Daß dies nicht nur Absichtserklärungen waren, wird zumeist an dem Paradebeispiel des schon erwähnten baden-württembergischen Lohnrahmentarifvertrags II (s. unten S. 127 f.), sowie an den Maschinenbesetzungsvereinbarungen für die Druckindustrie aus dem Jahr 1974 (Trautwein-Kalms 1980, 76) demonstriert. Seitdem sind freilich nur bescheidene Verbesserungen vereinbart worden (hauptsächlich Freischicht- und Pausenregelungen; Pornschlegel und Schütte 142 - 145), was vor allem der anhaltenden Rezession zugeschrieben wird, in der die Beschäftigungs- und Reallohnsicherung dringlicher sei (Kurzscherf 162).

Weniger klar ist, ob die Gewerkschaften auch bereit sind, die strategischen Konsequenzen aus der Höherbewertung der arbeitsbezogenen Bedürfnisse zu ziehen. Obschon sie sich bewußt sind, daß ihre „Mitglieder ... längst begriffen (haben), daß es zwar ganz wichtig ist, wieviel Geld man verdient, daß es aber mindestens genau so wichtig ist, unter welchen Bedingungen man zu seinem Geld kommt“ (Mayr 159), werden Lohnverzichte weithin abgelehnt. „Das Ringen um bessere Arbeitsbedingungen ist keine Alternative zu unserem Kampf um höhere Löhne ..., wir wehren uns mit aller Entschiedenheit dagegen, ... gegeneinander aufzurechnen“ (Vetter 1974, 33). Bei öffentlich geförderten H-Projekten wurde betont, jede Arbeitsbereicherung stelle höhere Qualifikationsanforderungen, die durch Aufstufung der Lohngruppe kompensiert werden müßten (Janßen 259). Diese Einstellung kann sich auf beobachteten Arbeitnehmerwiderstand gegen eine „unentgeltene“ AH stützen (Dabrowski et al. 97; Gerlach 102 - 104; Trautwein-Kalms 1980, 162 f., 168), der z. T. aus Gewöhnung an überkommene Arbeitsbewertungssysteme resultieren dürfte, welche höhere Komplexität und Selbständigkeit nicht als Selbstwert, sondern nur als ausgleichsbedürftige Anforderung einstufen und insofern heute fragwür-

dig gewordenen Motivations- oder Knappheitsannahmen verhaftet sind. Daß die Gewerkschaften den darin aufscheinenden „h-internen“ Zielkonflikt zwischen befriedigenden Arbeitsbedingungen und (anforderungs-)gerechten betrieblichen Lohnrelationen ernst nehmen, ist gewiß verständlich.

Daraus folgt indessen noch nicht, daß sie keinesfalls bereit wären, einen Teil des laufenden Produktivitätsfortschritts für die AH zu verwenden. Wie das Beispiel der tariflichen Arbeitszeitverkürzungen zeigt, haben die Gewerkschaften zwar stets auf aktuellem Lohnausgleich bestanden; es war ihnen aber sicher klar, daß die Kosten der Arbeitszeitverkürzung mehr oder weniger sichtbar mit den tariflichen Lohnsteigerungsraten verrechnet und damit längerfristig doch von den Arbeitnehmern getragen würden. Daß dieser Zusammenhang auch für die Arbeitsbedingungen erkannt ist, zeigt die nüchterne Bemerkung Vetters: „Wir hängen ebensowenig wie die Arbeitgeber der Illusion nach, die Forderung nach besseren Arbeitsbedingungen hätte nichts mit Kosten zu tun“ (Vetter 1974, 34).

Problematisch ist ferner, wieweit sich gewerkschaftliche H-Aktivitäten an den tatsächlichen Interessen der Beschäftigten orientieren werden. Obschon häufig unterstellt wird, die Gewerkschaften seien mit den Bedürfnissen der Arbeitnehmer ebenso vertraut wie die Betriebsräte, wird man kaum davon absehen können, daß ihr Abstand zur Basis größer ist. Sie sind auf Vermittler angewiesen und müssen auf Kommunikationskanäle vertrauen, die selten verzerrungsfrei funktionieren. Nicht minder fraglich ist, ob richtig erkannte Präferenzen dann auch genügend berücksichtigt werden. Gewiß kann es nicht allein darum gehen, die Arbeitsbedingungen jedweder tatsächlich vorfindbaren Präferenz anzupassen, weil gewissen wohlverstandenen Interessen oder Gerechtigkeitserfordernissen Vorrang zukommen kann (siehe oben I. und unten VI. 2. und 3.). Die Erfahrung lehrt aber auch, daß sich Gewerkschaften mitunter gegen manifeste Arbeitnehmerwünsche wenden, für die sich ein Widerstreit zu schutzwürdigen wohlverstandenen Interessen (oder Gerechtigkeitserwägungen) kaum überzeugend nachweisen läßt. Man denke etwa an den gewerkschaftlichen Widerstand gegen Frauenteilzeitarbeit und flexible Arbeitszeitregelungen, gegen autonome Arbeitsgruppen sowie an die undifferenzierte Ablehnung jedweder Leiharbeit.

## 2. Probleme der Verhandlungsmacht

Wird trotz solcher Fragezeichen der gewerkschaftliche Handlungswille unterstellt: Ist der Tarifvertrag überhaupt ein geeignetes Mittel zur bedürfnisgerechten AH?

Auf den ersten Blick scheint die Tariflösung dem Weg über die Mitbestimmung von vornherein überlegen zu sein. Denn in Kollektivverhandlungen geht es nicht nur um einzelne Beschäftigungsbedingungen; zur Debatte steht letztlich die Höhe der tragbaren Arbeitskosten. Es braucht deshalb keine externe „Forderungskonkurrenz“ zwischen Sachwaltern verschiedener Bedürfnisbereiche zu geben. Die Gewerkschaften haben es vielmehr selbst in der Hand, wie sie ihre Gesamtforderung auf Arbeitsentgelt, Arbeitszeit und Arbeitsbedingungen aufteilen wollen. Dabei wird indes unterstellt, daß Tarifverhandlungen und -verträge die Präferenzen der Destinatoren — sofern sie überhaupt richtig erkannt werden — auch wirksam zur Geltung bringen können. Dies ist jedoch keineswegs sicher.

Bekanntlich ist schon strittig, ob Gewerkschaftsmacht überhaupt in der Lage ist, „ökonomische Gesetze“ aus den Angeln zu heben. Zwar hat es den Anschein, daß heute mehr Ökonomen als früher an die „Machttheorie“ glauben. Die dazu in den letzten 15 Jahren vorgelegten ökonometrischen Befunde (Parsley; Freeman and Medoff) sind jedoch noch nicht voll überzeugend. Sie beruhen mangels handfester theoretischer Grundlagen durchweg auf problematischen Annahmen über die zur Wirkungszurechnung benötigten Indikatoren der Marktkräfte. Immerhin spricht viel dafür, daß die Gewerkschaften den Arbeitnehmern andere „Pakete“ von Beschäftigungsbedingungen liefern als sie der freie Markt bereit hält. Auf vielen Gebieten, z. B. bei der Arbeitszeit und den Sozialleistungen, im Entlassungsschutz, beim „Featherbedding“, haben sie offenkundig Arbeitnehmerforderungen durchgesetzt, gegen die sich die Arbeitgeber zunächst heftig sträubten. Ob ihnen ähnliches auch in zentralen Bereichen der AH gelingen wird — etwa beim Arbeitsinhalt, der Arbeitsautonomie, den interpersonellen Beziehungen — steht noch dahin.

Strittig ist auch, welche Rolle dem Streik bei der AH zukommt. Manche halten ihn für ein fragwürdiges Mittel, weil er die atmosphärischen Vorbedingungen für größere Arbeitszufriedenheit untergrabe (Fricke 1975, 228; Beer and Driscoll 409). Andere glauben, daß gerade selbst erkämpfte Arbeitsverbesserungen als besonders befriedigend erlebt werden (Böhm 82). Wie dem auch sei: Kollektivverhandlungen ohne Streikdrohung dürften selten zum Erfolg führen.

Weitere Probleme gibt der in der Bundesrepublik übliche großräumige Tariftyp auf. Tarifnormen sollen justizierbar, ihre Erfüllungsgrade meß- und kontrollierbar sein. Das wird schwierig, wenn eine H-Vereinbarung sich nicht auf die spezifischen Gegebenheiten eines bestimmten Betriebes zuschneiden läßt, sondern eine ganze Branche erfaßt. Es kann dann leicht vorkommen, daß gut operationalisierbare

Randforderungen bis ins Detail geregelt werden, während man sich bei wichtigeren Sachverhalten mit Generalklauseln behilft.

Noch gravierender sind die materialen Konsequenzen dieses Tariftyps. Großräumige H-Verträge werden sich vornehmlich auf Arbeitsmerkmale beziehen, die im fachlich-räumlichen Geltungsbereich weit verbreitet sind; ihre inhaltlichen Regelungen gelten unterschiedslos für alle Betriebe des Tarifgebiets. Diese formale Gleichbehandlung von Betrieben unterschiedlicher Größe, Lage, Produktionsrichtung und ihrer Belegschaften gilt den Gewerkschaften als wichtiger Bestandteil der H-Politik. „Der Tarifvertrag ist nicht zuletzt deshalb das richtige Mittel, da er gleiche Arbeitsbedingungen in allen Betrieben sichert“ (Vetter 1974, 236). Für die betroffenen Belegschaften mögen aber nicht alle Regelungen gleich wünschenswert sein. Worauf es ihnen konkret ankommt, differiert sowohl nach der Alters-, Geschlechts-, Ausbildungs- oder Herkunftsstruktur wie auch nach dem jeweils schon erreichten H-Niveau. Die Gleichbehandlung hätte deshalb zur Folge, daß einige Belegschaften von den H-Tarifen mehr begünstigt werden als andere. Solche Vorteilsunterschiede sind auch nicht pekuniär ausgleichbar, weil die Lohntarife gleichfalls brancheneinheitlich gelten. Der großräumige Tariftyp nötigt mithin zu ungleicher Befriedigung der Präferenzen. Das wird besonders augenfällig, wenn die neuen Arbeitsbedingungen (z. B. bei „Arbeitsbereicherung“) dank gleichbleibender Arbeitsbewertungsverfahren mit finanziellen Aufstufungen verknüpft sind. Die „H-Gewinner“ sind dann doppelt begünstigt; die übrigen müssen sich nicht nur die H-Kosten, sondern auch diesen zusätzlichen Lohnaufwand auf die ihnen verbleibende generelle Lohnsteigerung anrechnen lassen. Die Gewerkschaften stehen hier vor Problemen, die auf ihren traditionellen Aktionsfeldern, besonders bei gleichförmigen Lohn- und Arbeitszeitforderungen, kaum auftauchen.

Die Vorteilserwartungen der Mitglieder sind eine wichtige Determinante der Gewerkschaftsmacht. Nach den immer noch aktuellen Grundannahmen der Hicks'schen Kollektivverhandlungstheorie (Hicks 141 - 144) hängt der Verhandlungserfolg von der — z. B. in Streiktagen meßbaren — erwarteten Kampf- bzw. Widerstandsbereitschaft der Gewerkschaften und Arbeitgeber ab. Will die Gewerkschaft eine H-Forde rung durchsetzen, muß sie soviel Gefolgschaft vorweisen können, daß die latente Streikdrohung realisierbar und die Kampfbereitschaft der Arbeitnehmer größer (oder mindestens gleich groß) erscheint als die Widerstandsbereitschaft der Arbeitgeber. Ob ihr dies häufig gelingt, ist fraglich, wenn sich ein erheblicher Teil der Arbeitnehmer keine oder nur geringfügige Vorteile verspricht oder gar argwöhnt, hauptsächlich für Andere kämpfen zu sollen.

Gewerkschaftschaftsseiteologen mögen dagegen das „Solidaritätsargument“ ins Feld führen. Sie könnten vor allem auf die zahlreichen Sockelohnforderungen hinweisen, denen sich die dabei relativ Benachteiligten zumeist nicht versagt haben. Darf man das gleiche aber auch bei großräumigen H-Forderungen erwarten? Bei Sockelforderungen (oder auch Schutzklauseln zugunsten Älterer oder physisch Gefährdeten) ist weithin einsichtig, daß sie den Schwächeren (oder besonders Schutzbedürftigen) zugute kommen und deshalb gerechtfertigt sind. Bei H-Forderungen, die über den physischen Arbeitsschutz hinausgehen, besteht hingegen oft wenig Grund oder Anlaß zu solidarischem Handeln. Sie können schwer nach allgemein akzeptierten Gerechtigkeitsgesichtspunkten dosiert werden. Vermutlich wird ihre Berechtigung vornehmlich anhand der eigenen, betriebsspezifischen Erfahrungssituation beurteilt. Wenn sie der eigenen Belegschaft wenig einbringen, vielleicht nur Opfer auferlegen, wird man sich dann für die schwer faßbaren Belange Fernstehender einsetzen?

Um dennoch die nötige Verhandlungsmacht zu mobilisieren, mag die Gewerkschaft mehr oder weniger reichhaltige „H-Pakete“ auf ihr Programm setzen, die den meisten Arbeitnehmern irgendwelche Vorteile versprechen. Mit dieser (aus der betrieblichen Sozialleistungs-Politik bekannten und dort durchaus erfolgreichen) Strategie gerät sie aber leicht von der Scylla des zu schwachen Mitgliederengagements vor die Charybdis übermächtigen Arbeitgeberwiderstands. Denn die Abwehrbereitschaft der Arbeitgeber verstärkt sich mit jeder kostensteigernden Teilstörung additiv, wohingegen die Streikbereitschaft der Gewerkschaft — jedenfalls bei egoistischen Nutzenkalkülen der Mitglieder — nur dem Wert entspricht, mit dem der einzelne Arbeitnehmer die Differenz zwischen den möglichen Streikkosten und seinem individuellen H-Vorteil veranschlagt. Kann aber die Gewerkschaft für das Paket nicht mehr (zeitliche) Kampfbereitschaft mobilisieren als für jedes seiner Bestandteile, wohingegen die Widerstandsbereitschaft der Arbeitgeber den aufsummierten Paketkosten entspricht, wird die Tarifverhandlung kaum zum Erfolg führen. Die Gewerkschaft mag es darum für aussichtsreicher halten, „Paketforderungen“ nur als (verhandlungs-)taktische Hilfsmittel zu betrachten, mit denen Minderheitsgruppen beschwichtigt und die wirklichen Prioritäten vor der Gegenseite verhüllt werden sollen (Kochan 245), aber in der Sache sich auf diejenigen Gegenstände (z. B. Lohnsteigerungen) zu konzentrieren, bei denen sie auf breite Zustimmung rechnen kann.

Vergleicht man nun das H-Potential der Gewerkschaften mit dem der Mitbestimmungsorgane, besonders der Betriebsräte, so wird deutlich, daß der überbetriebliche Weg dem innerbetrieblichen nicht schlecht-

hin überlegen ist. Der Hauptvorzug der Tarif-Lösung: die Möglichkeit des trade offs von H- gegen Lohnkosten, wird erkauft mit geringerer „Treffsicherheit“, weil die Präferenzen der Destinatare für die Gewerkschaften schwerer erkennbar sind und etliche Gruppen bei Branchentarifen leer ausgehen. Was die relative Durchsetzungsmacht betrifft, ist das Bild ebenfalls zwiespältig. Der Betriebsrat kann nur seine qualitativ begrenzte Argumentationsmacht einsetzen (und gelegentlich auf Unterstützung durch Mitbestimmungsorgane in der Unternehmensspitze zählen). Bei einer konkreten Forderung ist er aber nicht, wie die Gewerkschaft, auf das aktive, eventuell risikoträchtige Engagement seiner Basis angewiesen. Für die Gewerkschaft ist gerade dies der neuralgische Punkt. Sie kann zwar mit der gefürchteten Streikwaffe drohen, aber — wegen der Pluralität der Präferenzen — nicht sicher sein, ob diese nicht stumpf ist.

### 3. Aktuelle Strategieerwägungen

Es ist demnach verständlich, daß die Gewerkschaften zwar die Führungsrolle in der AH für sich beanspruchen, bei deren tarifpolitischer Umsetzung aber große Zurückhaltung zeigen. In ihren programmatischen Verlautbarungen treten zwei voneinander deutlich abgehobene Komplementärstrategien hervor. Die eine besteht darin, sich in H-Tarifen mit „breit angelegten Mindestarbeitsbedingungen, Mindeststandards und Limits“ (Vetter 1974, 32) zu begnügen. In diesen soll „für den niedrigsten Tariflohn... eine Tätigkeit mit einem Mindestinhalt vorgeschrieben werden... Dieser... sollte sich beziehen auf Muskelbelastung, geistige Vorgänge, Verantwortung, Planungs- und Kontrollvorgänge, soziale Isolierung, sozialen Aufstieg“ (Mayr 164). Diese Strategie beruht auf der Einsicht, daß „die Tarifinhalte von einer großen Zahl von Beschäftigten als konkrete, änderungsbedürftige Forderungen empfunden werden (müssen)“, für die sie notfalls auch streiken würden (Leminsky 1978, 70). Denn im Falle von H-Forderungen kann die „Solidarität der großen Zahl“ eben nur dann geweckt werden, wenn man sich auf Verbesserungen konzentriert, die offenkundig vor allem den am schlechtesten gestellten Arbeitern zugute kommen.

Solche Mindeststandard-Verträge werden, gemessen an der faktischen Inzidenz der Verbesserungen, nur eine recht begrenzte sachliche und personelle Reichweite haben. Deshalb ist für weiterreichende Arbeitsänderungen eine Ergänzungsstrategie vorgesehen, welche die Lücken der ersten durch ein zweistufiges Vorgehen zu schließen sucht: Neben den Mindeststandards sollen auf der überbetrieblichen Ebene allgemein gehaltene tarifliche Rahmenbestimmungen vereinbart werden, deren Konkretisierung und Durchsetzung den Vertretungsorganen der Betriebsebene aufgetragen wird. Man denkt u. a. an Richtlinien über For-

men der Arbeitsorganisation, Zeit- und Arbeitsnormen, Bedingungen für die Gestaltung der Arbeitsstrukturen, Maßstäbe und Voraussetzungen für Schichtarbeit, an die Vorgabe ergonomischer Prinzipien für die Gestaltung von Arbeitsplatz, Arbeitsmitteln, Maschinen, sowie an Bestimmungen gegen Dequalifizierung (Vitt 153). Dieses Programm ist indes nur eine spezielle Ausformung einer „Zwei-Ebenen-Strategie“, deren Varianten und Erfolgschancen anschließend näher zu beleuchten sind.

## **V. Betrieblich-überbetrieblicher Trägerverbund**

Die betriebliche und die überbetriebliche Repräsentationsebene können u. a. in zweifacher Weise zusammenarbeiten: Die Gewerkschaft kann bestimmte H-Aufgaben von (vorhandenen oder ad hoc gebildeten) betriebsnahen Untereinheiten wahrnehmen lassen, oder sie kann diesen Bereich rechtlich selbständigen Belegschaftsorganen überlassen, denen sie gewisse Rahmenbedingungen vorgibt. In beiden Fällen erhält die Betriebsebene eine gewisse Autonomie, wird aber zugleich von der höheren Ebene gestützt. Diese Art der Kooperation entspricht der zweifachen Zielrichtung des Subsidiaritätsprinzips: der kleineren Einheit einen eigenen Handlungsspielraum zu belassen und sie zu befähigen, ihn adäquat auszufüllen (Kleinhenz 54). Im einzelnen kommen mehrere Ausformungen in Betracht.

### **1. Beratende H-Kommissionen**

Eine Minimalform des Zwei-Ebenen-Verbunds ist die Errichtung paritätischer betrieblicher H-Kommissionen durch die Tarifparteien. Sie wird seit längerem in den USA praktiziert, wo das Arbeitsgestaltungsvorrecht des Managements in Tradition und Recht stark verankert ist (Kochan 377 f.). Die in Amerika als „joint committees“ bekannten Gremien haben lediglich Beratungsfunktionen. Die Gewerkschaft unterstützt die Arbeit ihrer Kommissionsmitglieder, verzichtet aber auf inhaltliche Rahmenvereinbarungen. Aufgabe und Reichweite der Kommissionen sind z. T. auf Detailverbesserungen beschränkt, z. T. auf umfangreichere Reformen angelegt.

„Verbesserungskommissionen“ werden gebildet, um wirtschaftliche und soziale Schwachstellen des normalen Betriebsablaufs aufzudecken und Abhilfevorschläge zu machen. Sie befassen sich mit relativ eng umgrenzten Einzelproblemen, die Mehrzahl mit Arbeitsschutzfragen, ein noch kleiner Teil mit der inhaltlichen Arbeitsgestaltung (Kochan 424; Wallace and Driscoll 232 f., 247 f.). Nicht selten sind zugleich mehrere Kommissionen auf verschiedenen Gebieten tätig. Was mit dieser „Strategie der kleinen Schritte“ erreicht wird, ist noch wenig durch-

leuchtet. Gewisse Erfolge werden namentlich dort berichtet, wo seit langem relativ positive Tarifbeziehungen mit gleichgewichtiger Verhandlungsmacht bestehen, der Arbeitgeber aufgeschlossen ist und die Kommissionsarbeit von den Gewerkschaften energisch unterstützt wird (Wallace and Driscoll 233, 248). Die Kommissionen haben dann oft genügend Autorität, um Widerstände des mittleren Managements aus dem Weg zu räumen (Weinberg 15). Als beachtlicher, oftmals gewichtiger Nebeneffekt ergaben sich häufig verbesserte Beziehungen zwischen den beiderseitigen Repräsentanten (Wallace and Driscoll 249).

„Reformkommissionen“ sind neueren Ursprungs. Sie wirken bei größeren H-Projekten mit und haben z. T. weitreichende Planungs-, Begleit- und Beurteilungsvollmachten. In diesen Fällen kommt der Arbeitnehmerseite zugute, daß das Management relativ reformfreudig ist — die meisten Projekte sind von ihm initiiert — und darin häufig durch staatliche Subventionen bestärkt wird. Allerdings wurden partitäre Kommissionen oft erst eingeschaltet, wenn die Grundzüge des Projektes bereits festlagen. Auch hier kommt es sehr auf das Engagement der Gewerkschaften an. Mitunter (z. B. bei General Motors) konnte sich die Gewerkschaft anscheinend erheblichen Einfluß sichern (Weinberg 17; Wallace and Driscoll 245 f.).

Obgleich „Gemeinsame Kommissionen“ keine formellen Machtmittel haben, wird man sie nicht von vornherein als bloße Kosmetik abtun können. Manche halten den (im Sinne von Walton and McKersie 4 f.) „integrativen“ Weg der gemeinsamen Beratung gerade bei H-Fragen für angemessener als das traditionelle Verfahren „distributiver“ Tarifverhandlungen. Denn in diesem Bereich gebe es überlappende Interessen, die sich eher durch kooperatives Vorgehen fördern lassen (Kochan/Lipski/Dyer 151, 160 f.). Überdies eröffnet die Kommissionslösung den Gewerkschaften gewisse Einflußchancen bei Angelegenheiten, für die nicht genügend Streikengagement zu erwarten ist (Kochan 360). Für den Arbeitgeber mag es relativ attraktiv sein, die Mitwirkung der Gewerkschaft zu gewinnen und dennoch der strikten Verbindlichkeit von Tarif- oder Betriebsvereinbarungen zu entgehen. Hinzu kommt, daß die rein betriebliche Ausrichtung die Kommissionsmitglieder dazu anhält, die Wirtschaftlichkeit nicht aus den Augen zu verlieren. Dieser Weg wird deshalb weniger Widerstand wachrufen, was wiederum die Chance der Arbeitnehmer erhöht, überhaupt bei der Arbeitsgestaltung mitreden zu können.

Für den H-Erfolg ist es von Vorteil, daß die Arbeitnehmervertreter nicht nur, wie Betriebsräte, den Belegschaftsinteressen nahestehen, sondern auch speziell auf die Arbeitsgestaltung eingestellt und dafür auch relativ kompetent sind und, nicht zuletzt, daß sie von ihrer Ge-

werkschaft gestützt werden. Das Potential der überbetrieblichen Ebene kann sowohl Druck ausüben als auch für zusätzliches Fachwissen sorgen. Amerikanische Gewerkschaften erreichten häufig, daß professionelle H-Berater hinzugezogen (Weinberg 17) und wissenschaftliche Gutachten in Auftrag gegeben wurden, deren Kosten entweder der Arbeitgeber oder beide Seiten gemeinsam trugen. Zum Teil wurde auch ein gleichfalls paritätischer Überbau auf Branchenebene geschaffen, der die Betriebskommissionen koordiniert und berät und mitunter aus Pattsituationen herauhilft (Weinberg 17; Wallace and Driscoll 234).

Ein wunder Punkt der Kommissionslösung ist, daß sich in den Belegschaften leicht ein gewisses Mißtrauen gegenüber den Arbeitnehmer-Mitgliedern (und dann auch zur Gewerkschaft) bemerkbar macht. „Elements of rank and file . . . sometimes . . . conclude that their leaders are spending too much time with management and challenge that the union was „in bed with the boss“ (Schlesinger and Walton 347). Es hängt deshalb viel davon ab, daß beide Seiten auf rasch vorzeigbare Anfangserfolge hinwirken. Mitunter hat man sich zunächst mit symbolischen Good-will-Signalen begnütigt, z. B. Abschaffung von Stechuhren oder der reservierten Direktorenparkplätze (ebda.). Ob das ausreicht, erscheint fraglich. Das Vertrauen der Basis ist eine wichtige Vorbedingung dafür, daß sich diese Strategie ausbreitet und die erarbeiteten Modelle von anderen Betrieben übernommen werden. In den USA zeigten sich nur dort nennenswerte Breitenwirkungen, wo eine Gewerkschaft mit Großunternehmen kooperierte (Wallace and Driscoll 249).

## 2. Tarifgebundene Betriebsvereinbarungen

Die Konzeption der deutschen Gewerkschaften sieht für die AH neben Mindeststandard-Tarifen vor, daß die überbetriebliche Ebene der Betriebsebene weitergehende „Verhandlungs- und Abschlußaufträge“ erteilt. Der Tarifvertrag soll sachliche H-Schwerpunkte setzen und richtungsweisende inhaltliche Grundsätze aufstellen. Die Konkretisierung und betriebliche Umsetzung wird den Betriebsräten übertragen, die dazu durch tarifliche Öffnungsklauseln ermächtigt werden (Leminsky 1980, 216 - 219; Strauß-Fehlberg 33).

Das Vorbild liefert der Lohnrahmentarifvertrag II für die nordbaden-württembergische Metallindustrie von 1973, der u. a. bestimmt (Winterhager 39 - 59):

„Die Einführung der Gruppenarbeit und die dabei zu beachtenden Grundsätze sind durch Betriebsvereinbarung festzulegen (§ 3.13) . . . (Die) tarifliche Normalleistung . . . ist so festzusetzen, daß der Akkordarbeiter bei menschengerechter Gestaltung der Sollarbeitsbedingungen . . . ohne gesteigerte Anstrengung den Tariflohn . . . erreichen kann (§ 4.1) . . . Bei Fließ-, Fließ-

band- und Taktarbeit hat im Hinblick auf die arbeitswissenschaftlichen Erkenntnisse die Arbeitsgestaltung vorrangig darauf gerichtet zu sein, die Abwechslungsarmut der Beschäftigung durch Aufgabenbereicherung und Aufgabenerweiterung in ihren ungünstigen Auswirkungen auf den Menschen abzumildern. Diese Verpflichtung obliegt dem Arbeitgeber in erhöhtem Maße ... in ... Fällen, in denen der Arbeitsinhalt so weit abgesunken ist, daß der Zeitfaktor je Arbeitstakt nicht mehr als 1,5 Minuten beträgt. Arbeitgeber und Betriebsrat haben alle Möglichkeiten der Aufgabenerweiterung und Aufgabenbereicherung auszuschöpfen (§ 6.31). Bestehende Takte dürfen grundsätzlich nicht weiter aufgeteilt werden. Ihre weitere Aufteilung wird jedoch zulässig, wenn Arbeitgeber und Betriebsrat dies im Einzelfall ... im Hinblick auf den technischen Fertigungsstand und ökonomische Zwänge für geboten halten (§ 6.32). ... Bei Fließarbeit (Gruppenarbeit) ist die Anzahl der zur Besetzung der Bänder benötigten Arbeitnehmer ... mit dem Betriebsrat zu vereinbaren (§ 6.4). ... Die Anzahl der Springer ist mit dem Betriebsrat zu vereinbaren (§ 6.5). ... Die Tarifvertragsparteien werden im ersten Vierteljahr eines jeden Kalenderjahres Fragen menschengerechter Arbeitsgestaltung erörtern und beraten (§ 6.8).“

Nach einer recht optimistischen Gewerkschaftseinschätzung könnte „das Zusammenspiel von gesetzlich garantierten Mitwirkungs- und Kontrollrechten des Belegschaftsrates und tariflichen Durchsetzungsmöglichkeiten ... der betrieblichen Ebene den ihr sachlich ... zukommenden Stellenwert sichern“ (Lecher 655 f.). Wenn sich dies auf die Erfüllung von Belegschaftsinteressen bezieht, sind indes neben Vorzügen auch erhebliche Schwächen dieses Modells anzumerken.

Ein Richtlinien-Tarifvertrag kann nur wirksam werden, wenn die Betriebsräte genügend Umsetzungsmacht haben. Da, wie bei der „reinen“ Betriebsratslösung (s. oben III.2.), letztlich nur der Weg zur betrieblichen Einigungsstelle (oder, bei Zustimmung des Arbeitgebers, zur tariflichen Schlüchtung) offen bleibt, kommt es hauptsächlich auf Sachkompetenz und Argumentationsmacht an. Diese werden vermutlich durch das Zusammenwirken mit der Gewerkschaft gestärkt. Wenn die Gewerkschaft dahintersteht, werden sich auch die Vertrauensleute mehr engagieren. Manche sehen gerade darin den Schlüssel zum Erfolg (Balduin 185). Wie Erfahrungsberichte zeigen, kann ein aktiver Vertrauenskörper den Betriebsrat auf drängende Arbeitsprobleme hilenken (Hauss et al. 95) oder ihm verhandlungsfähige Verbesserungsvorschläge vorlegen (Fricke 1982, 84 - 89) und ihm schon dadurch mehr Gewicht gegenüber dem Arbeitgeber verschaffen. Im übrigen kann die Gewerkschaft, wie bei der „Kommissions-Lösung“ (s. oben V. 1.), tariflich die Beiziehung von Experten oder Gutachten vereinbaren. So hat die Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten im Tarifvertrag durchgesetzt, daß der Betriebsrat bei technisch-organisatorischen Betriebsänderungen nach dreimonatiger Erprobung ein wissenschaftliches Gutachten über die Belastungseffekte verlangen kann. Der Arbeitgeber hat das Ergebnis nach Beratung mit Betriebsrat und Tarifparteien zu be-

rücksichtigen. Falls keine Einigung zustande kommt, entscheidet eine Schiedsstelle (Neumann 276).

Dem Betriebsrat kommt ferner zustatten, daß er sich auf die höheren Orts ausgehandelten Richtlinien berufen kann. Wieviel ihm das nützt, wird freilich sehr von deren Bestimmtheit abhängen. Falls sie nur relativ allgemein gehaltene Zielformeln enthalten, helfen sie dem Betriebsrat kaum weiter. Der einzelne Arbeitgeber wird darin mehr einen Appell sehen als eine mit anderen Tarifzugeständnissen finanziell abgestimmte Rechtspflicht zu kostenwirksamen Betriebsänderungen. Auch im förmlichen Einigungsverfahren fehlen dann greifbare Anhaltspunkte, so daß der Betriebsrat auf das Verständnis des Neutralen angewiesen bleibt.

Der Sachgehalt der Richtlinien ist noch aus einem anderen Grund wichtig. Sind sie leerformelhaft abgefaßt, so hat der Betriebsrat einen weiten Spielraum, den spezifischen Präferenzen seiner Belegschaft Rechnung zu tragen. Bei präziserer Fassung sind hingegen die Prioritäten schon auf der überbetrieblichen Ebene weitgehend festgelegt. Der Betriebsrat ist dann u. U. gehalten, sich für etwas einzusetzen, was seinen Mandanten nicht viel gilt (z. B. für ein Einwirkungsrecht auf die Gruppenarbeit, die die Arbeiter lieber selbst regeln wollen, s. Schauer 161). Das Modell enthält somit ein „eingebautes“ Dilemma: Mit zunehmender Bestimmtheit der materialen Tarifnormen wächst sowohl die betriebliche Verwirklichungschance als auch die Gefahr, daß das H-Ziel wegen Verfehlung der Belegschaftspräferenzen auf der Strecke bleibt.

Überdies mag diese Form der Zweistufigkeit die Arbeitnehmerschaft dazu nötigen, den Arbeitgeberwiderstand zweimal hintereinander zu überwinden: zuerst in Tarifverhandlungen — die eventuell die betrieblichen Kostenspielräume weitgehend ausschöpfen — und danach auf der Betriebsebene. Ob ihr das häufig gelingt, ist angesichts ihrer begrenzten Machtmittel fraglich (vgl. die bescheidenen betrieblichen Konsequenzen des Lohnrahmentarifvertrags II; Dabrowski et al. 96 f.; Schauer 161 - 164, 168 - 172). Soweit dennoch Erfolge erzielt werden, bleibt es zudem für die Gewerkschaft prekär, wem die Belegschaft sie zuschreibt.

Angesichts solcher Bedenken bedarf es noch eingehender Prüfung, ob sich bei dieser Vorgehensweise nicht die Nachteile der „reinen Betriebsrats-“ und der „reinen Tariflösung“ kumulieren.

### 3. Betriebsnahe H-Tarifverträge

Dem vorgenannten Modell verwandt ist das aus den 60er Jahren stammende Konzept der „betriebsnahen Tarifpolitik“ (s. dazu Zoll

56 - 64). Der Unterschied liegt formal darin, daß statt des Betriebsrats nun die Gewerkschaft aufgrund einer Öffnungsklausel tarifliche Zusatzvereinbarungen auf Unternehmensebene aushandelt. Da dazu ein mit den einzelwirtschaftlichen Verhältnissen vertrauter Unterbau nötig ist — etwa betriebliche Tarifkommissionen aus Verbandsfunktionären, Betriebsräten und Vertrauensleuten — sind auch hier die überbetriebliche und die betriebliche Ebene miteinander verknüpft.

Bei betriebsnaher Tarifpolitik sind drei Aktionsrichtungen vorstellbar: Nach der seinerzeit maßgebenden Idee, mit Zusätzverträgen „Differentialrenten“ abzuschöpfen, könnte die Gewerkschaft (1.) versuchen, vor allem die wirtschaftlich leistungsfähigeren Betriebe zu H-Maßnahmen zu veranlassen; sie könnte (2.) dort auf Zusätzverträge drängen, wo Verbesserungen besonders dringlich erscheinen, oder (3.) dort, wo Arbeitsbedingungen vorliegen, die im Tarifgebiet weit verbreitet sind.

Beim ersten Vorgehen würden möglicherweise die „Falschen“ begünstigt, denn man kann annehmen, daß technisch moderne und gut geführte Betriebe vielfach auch bessere Arbeitsbedingungen bieten als rückständige. Auf längere Sicht sind indes Sogwirkungen zu erwarten, die dann auch die zunächst vernachlässigten „Marginalbelegschaften“ besser stellen werden. Der zweite Weg entspräche der sozialpolitischen Leitidee der vorrangigen Sorge für relativ Benachteiligte. Er stößt aber auf die früher genannten verbandspolitischen Bedenken (s. oben S. 122 f.). Vielleicht sind diese bei betriebsnahem Vorgehen weniger gewichtig, doch kommt es auch hier auf breite Zustimmung der Mitglieder an, weil die zuvor erforderlichen Öffnungsklauseln nur in Branchenverhandlungen durchsetzbar sind. Selbst der 3. Weg entgeht diesen Bedenken nur scheinbar. Denn im Ergebnis kommt er dem Branchentarif nahe, weil er ähnliche Vorteilsunterschiede zwischen den Belegschaften hervorruft wie jener. Die Ungleichbehandlung ließe sich mildern, wenn die Gewerkschaften ihr Tarifsystem *insgesamt* auf betriebsnahe Verträge umstellten. Denn wenn sie neben zusätzlichen betrieblichen H-Verträgen auch betriebliche Lohnzusatzverträge aushandeln, könnten sie die bei der einen Tarifart zu kurz gekommenen Belegschaften bei der anderen entschädigen. Dies liefe allerdings auf eine sehr radikale Änderung der traditionellen Tarifstruktur hinaus. Die noch als Grundlage verbleibenden Branchenverträge würden dann de facto nur noch formale Voraussetzungen schaffen und Mindeststandards für die Lohnhöhe festlegen.

Bei den Löhnen ist die betriebsnahe Tarifstrategie hauptsächlich am Widerstand der Arbeitgeber gescheitert (Müller 550). Ob zusätzliche H-Verträge ebenso einhellig abgelehnt würden, ist noch nicht ausgemacht. Soweit die Gewerkschaft den Arbeitgebern klarmachen kann,

daß bessere Arbeitsbedingungen den Belegschaften wichtiger sind als übertarifliche Löhne, sind Teilerfolge durchaus möglich. Allerdings sind die Gewerkschaften selbst ambivalent eingestellt. Sie fühlen sich dem Solidaritätsgedanken verpflichtet, kennen ihre begrenzten personellen Ressourcen und fürchten eine Atomisierung der Tarifpolitik, die ihre Durchschlagskraft lähmte (Brenner 11). Gleichwohl plädieren sie z. T. dafür, „auf (der) Grundlage der geltenden Regionalverträge die einzelnen tariflichen Bestimmungen stärker an die unterschiedlichen betrieblichen Bedingungen anzupassen“ (ebda.).

#### 4. Tarifgestützte H-Autonomie des Betriebsrats

Mit den bisher erwähnten Verbundmodellen lassen sich die Belegschaftsinteressen nur dort zur Geltung bringen, wo Betriebsräte (oder betriebsnahe Gewerkschaftsorgane) auf kooperationswillige Arbeitgeber treffen oder genügend Macht aufbieten können. Im folgenden wird — im Blick auf das Subsidiaritätsprinzip — ein Vorschlag zur Diskussion gestellt, der den „Primat der kleineren Einheit“ mit dem Erfordernis ausreichender Durchsetzungschancen zu verknüpfen sucht.

Sein *Grundgedanke* ist, daß die größere Einheit — die Gewerkschaft — der kleineren — dem Betriebsrat — eine materiale Machtbasis verschafft, welche diese in den Stand setzt, relativ autonom auf präferenzgerechte Arbeitsbedingungen hinzuwirken. Dazu reicht es nicht aus, nur das formale Mitspracherecht des Betriebsrats zu stärken. Wie früher gezeigt (s. oben S. 114), käme es dann leicht zu einer unkalkulierbaren Forderungskonkurrenz zwischen Tarif- und Betriebsebene. Dieser „Wettlauf um die Ausschöpfung der betrieblichen Kostenspielräume“ wäre vermeidbar, wenn die Gewerkschaften sich zu einer neuartigen vertikalen Funktionsteilung verstehen. Die Gewerkschaft könnte sich auf der Tarifebene darauf beschränken, primär über die Steigerungsrate der „Arbeitskosten“ zu verhandeln. Im zweiten Schritt hätte die Arbeitnehmerseite intern zu klären, wie das in Geld ausgedrückte Ergebnis auf Löhne, Arbeitsbedingungen und sonstige Beschäftigungsbedingungen aufgeteilt werden soll. Der für die Arbeitsbedingungen reservierte Betrag würde sodann den Betriebsräten „abgetreten“, die in diesem Rahmen mit ihren Arbeitgebern ausmachen könnten, wo und wie die Arbeitsgestaltung zu verbessern ist.

Im einzelnen sind viele *Varianten* denkbar. Der tariflich vereinbarte „Arbeitskostenrahmen“ kann schon von den Tarifparteien oder erst auf der Betriebsebene (oder allein vom Betriebsrat) nach Verwendungsbereichen aufgeteilt werden. Auch die zeitliche Handhabung läßt sich flexibel regeln. Man kann etwa vorsehen, daß die zur Arbeitsverbesserung bestimmten Mittel nicht sofort umgesetzt, sondern zu-

nächst in einen betrieblichen „H-Fonds“ eingezahlt werden. Arbeitgeber und Betriebsrat können dann in Ruhe beraten, die Belegschaftswünsche erkunden, Sachverständige hinzuziehen und die daraus resultierenden Verwendungsvorschläge in die längerfristige Unternehmensplanung einarbeiten. Wenn die Freigabe der Fondsmittel von der Zustimmung des Betriebsrats abhängt, kann dieser gleichsam als „Auftrag“ oder „Subventionsgeber“ auftreten: Der Betriebsrat erwartet vom Arbeitgeber ein adäquates H-Programm, der Arbeitgeber wird sich — im Blick auf das Geld — um eine Lösung bemühen, die zugleich der Belegschaft und seinem Gewinninteresse gerecht wird.

Zur *rechtlichen Absicherung* kommen Betriebsvereinbarungen oder Haustarife in Betracht. Die zweite Form gäbe der Gewerkschaft mehr Anreiz, ihren Sachverstand zur Verfügung zu stellen, auf Mißbräuche oder Mitnahmeeffekte zu achten, notfalls ihr Druckpotential einzusetzen. Für ihn spricht ferner, daß dann Auslegungsstreitigkeiten von überbetrieblichen Schlichtungs- oder Schiedsinstanzen beigelegt werden können. Dies erscheint deshalb wichtig, weil sich gerade bei der langfristigen Fondslösung schwer feststellen läßt, ob das vom Arbeitgeber angebotene H-Projekt „seinen Preis wert ist“. Der Arbeitgeber wird vielfach dazu neigen, die Kosten zu übertreiben, der Betriebsrat, sie zu unterschätzen oder gegen präsumtive Produktivitätsgewinne aufzurechnen. Eine überbetriebliche Instanz, die allmählich Erfahrung mit Präzedenzfällen gewinnt, wird eher als eine betriebliche Ad-hoc-Einigungsstelle imstande sein, einigermaßen objektiv und glaubhaft festzustellen, ob die vorgelegten Kostenrechnungen angemessen sind. Die Alternative: „Schiedsspruch oder Einigungsvorschlag“ müßte noch näher überdacht werden.

Was die *Effektivität* betrifft, unterscheidet sich das hier skizzierte Modell darin von anderen, daß es den Belegschaften mehr reale Autonomie über die Arbeitsgestaltung eröffnet. Wenn Jahr für Jahr ein Teil des Produktivitätsfortschritts für H-Zwecke abgezweigt wird, können die einzelnen Belegschaften die betrieblichen Arbeitsbedingungen mehr und mehr ihren spezifischen Präferenzen anpassen. Wie rasch das gelingt, hängt nicht so sehr von der formalen- oder Argumentationsmacht ihrer Repräsentanten ab, sondern primär vom Umfang der vereinbarten „H-Budgets“. Als Nebeneffekt kann man eine „Versachlichungstendenz“ in den Beziehungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber erwarten. Denn der traditionelle Streit um „Wirtschaftlichkeit contra Humanität“ reduziert sich dann weitgehend auf die Sachfrage, ob die H-Angebote des Arbeitgebers richtig kalkuliert sind.

Zwischenbetrieblich braucht es trotz des betriebsweisen Vorgehens weder zu Vorteilunterschieden zwischen Belegschaften noch zu Kosten-

differenzen zwischen konkurrierenden Betrieben zu kommen. Denn die vereinbarten Steigerungssätze der Arbeitskosten sind für alle Betriebe des Tarifgebiets gleich. Die organisationspolitischen Bedenken der Gewerkschaften (s. oben S. 114, 122 f.) verlieren insofern an Gewicht. Obgleich dann die konkrete Arbeitsgestaltung stark von den einzelnen Betriebsräten mitbestimmt wird, dürfte den Arbeitnehmern nicht verborgen bleiben, daß sie die fortlaufende tarifliche Verbesserung des „Gesamtniveaus“ ihrer Beschäftigungsbedingungen nach wie vor der Gewerkschaft verdanken. Allerdings sind „Arbeitskostenprozente“ weniger anschaulich als prozentuale Lohnaufstockungen. Wieweit sich dieser Nachteil durch Aufklärung wettmachen läßt, hängt u. a. von der Schulung und Aktivität der gewerkschaftlichen Vertrauensleute ab.

Gewichtiger erscheint ein anderer Einwand. Die Gewerkschaften mögen bezweifeln, ob sie mit „Arbeitskosten-Tarifen“ die gleichen Gesamterfolgsraten erzielen werden wie bisher beim Abschluß von Lohn- und Manteltarifverträgen. Nach der Theorie der Kollektivverhandlung wären solche Bedenken nur dann grundlos, wenn man für die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite mit gleichbleibender relativer Verhandlungsmacht rechnen könnte. Ob das realistisch ist, läßt sich schwer abschätzen. Sind die Arbeitnehmer tatsächlich gewillt, einen Teil der erreichbaren Lohnsteigerungen gegen — eventuell betriebsindividuell vorprojektierte — Arbeitsverbesserungen einzutauschen, so kann man erwarten, daß ein Tariftyp, der ihnen dies ermöglicht, mehr Kampfbereitschaft wachruft. Entsprechendes gilt aber auch für die Arbeitgeberseite. Wenngleich es den Arbeitgebern hauptsächlich um den saldierten Kosteneffekt gehen wird, mögen sie die schwer wägbaren Langzeitwirkungen eines Arbeitskosten-Tarifs für bedenklicher halten als die klar definierten Leistungspflichten der herkömmlichen Vertragsarten. Sie könnten dann auch ihrerseits mehr Kampfbereitschaft an den Tag legen. Die beiderseitigen Risiken lassen sich indessen leicht begrenzen: man kann mit kleinen H-Zuweisungen anfangen und sie bei Bewährung nach und nach aufstocken.

Die Gewerkschaften könnten ferner davor zurückschrecken, ihren Einfluß auf die H-Inhalte aus der Hand zu geben. Wenn über die Verwendung des H-Fonds allein die Betriebsebene bestimmt, scheint dessen Zweck nicht gesichert. Die Belegschaft mag auf rasch fühlbare Arbeitserleichterungen, neue Sozialleistungen, Erschwernisabgeltungen drängen, vielleicht gar die Barausschüttung verlangen. So verständlich solche Befürchtungen sind, so fragwürdig wäre es indes, daraus ein Reglementierungsrecht abzuleiten — und sei es auch nur in der Form einer tariflichen Richtlinienbindung. Denn was Matthöfer speziell für die Mitbestimmung am Arbeitsplatz postuliert, gilt — vorbehaltlich

schutzwürdiger wohlverstandener Interessen — für das Arbeitsverhältnis schlechthin: „Die menschengerechte Gestaltung der Arbeitsbedingungen (setzt) voraus, daß jeder Arbeitnehmer als selbständiger denkender und handelnder Mensch akzeptiert wird“ (Matthöfer 188).

Bedeutsamer erscheint die Verstärkung belegschaftsinterner Interessenkonflikte, die dann zur „Ausbeutung“ von Minderheiten führen können. Betriebsräte neigen zur Bevorzugung der Stammbelegschaft, besonders der eingesessenen männlichen Facharbeiter (Weltz 298; Heinze et al. 346). Wenn sie die aus dem Lohnverzicht aller stammenden Fondsmittel auf diesen Kreis konzentrieren, wird den oft schlecht repräsentierten Randgruppen (Böhle 306) gleichsam eine „Sondersteuer“ abverlangt. Indessen sind solche Diskriminierungen nicht unvermeidlich. Man kann Schutzvorkehrungen für Minderheiten (Faxén 134), z. B. eine Geldentschädigung für die Nicht-Bedachten, vorsehen, zumal schon der Arbeitgeber daran interessiert ist, keine neuen Unzufriedenheitskosten heraufzubeschwören. Zudem gibt es bereits Beispiele des sog. „Cafeteria-Modells“, bei dem die Arbeiter zwischen mehreren Paketen von Beschäftigungsbedingungen wählen können (Lawler 1976 a, 206 - 209; Ulich et al. 68). Dennoch ist klar, daß eine Organisation es nicht allen Mitgliedern recht machen kann. Da jedwede H-Strategie schon wegen der Präferenzunterschiede irgendwelche individuellen Vorteilsdifferenzen hervorruft, kommt es letztlich darauf an, daß vielfältige Pakete an den Markt kommen. Das betriebsindividuelle Vorgehen kann dazu beitragen.

## VI. Die Rolle des Staates

Nach allem bisher Gesagten dürfte klar sein, daß ein „Königsweg“ zur AH nicht in Sicht ist. Weder das Zusammenspiel der individuellen Marktteilnehmer, noch die Mitwirkung von Arbeitnehmervertretern verschiedener Ebenen können den Arbeitenden in sich ausgewogene Beschäftigungsbedingungen verbürgen. Damit stellt sich die Frage nach der Rolle des Staates. Nach dem Subsidiaritätsprinzip darf er eine Aufgabe nur dann an sich ziehen, wenn ihr die kleineren Einheiten nicht gewachsen sind und der Staat sie seinerseits besser zu lösen vermag. Im Falle der AH kommt es auf Lösungen an, die den Interessen der Arbeitenden gerecht werden. Wie eingangs bemerkt, ist dabei zwischen tatsächlichen und wohlverstandenen Interessen zu unterscheiden.

### 1. Subsidiäre Förderung tatsächlicher Arbeitsinteressen

Die bisher genannten Effektivitätsschwächen der verschiedenen denkbaren H-Träger bezogen sich auf die Erfüllung tatsächlicher Interes-

sen. Für diesen Teil des Problems dürfte von direkten materialen Staatseingriffen nicht viel zu erwarten sein. Zwar hat der Staat oft mehr Macht als Betriebsräte oder Gewerkschaften, doch ist nicht zu sehen, wie er sich bessere Kenntnisse darüber verschaffen könnte, was Millionen von Arbeitnehmern jeweils konkret vorziehen. Eine staatliche Reglementierung der Arbeitsbedingungen liefe wohl vielfach auf einen für alle Betroffen unerwünschten Oktroi hinaus (Gerum 1981, 160).

Der Staat kann jedoch subsidiäre Hilfen zur AH leisten. Dazu zählen Wegbereiterdienste wie Forschungsförderung, Informationsverbreitung, H-Werbung. Ein konkreteres Mittel ist die bereits praktizierte Subventionierung von H-Experimenten mit Modellcharakter. Sie ließe sich weiter ausbauen. Ihre Erfolgsschancen sind allerdings begrenzt, weil die Spannweite der Erprobung von Neuerungen hauptsächlich von der Initiative und Risikobereitschaft einzelner Unternehmen abhängt (Düll 340), manche Verbesserungen später wieder abgebaut werden (Krahn und Schwarz 354) und ein Ausbreitungseffekt bisher nur beim Herstellerangebot ergonomisch günstiger Industrieausrüstungen erkennbar ist (Düll 342). Noch wenig beachtet blieb, daß der Staat selbst über einen ausgedehnten Wirtschaftssektor verfügt, in dem er Belegschaftswünsche aufgreifen und beispielgebende Lösungen vorführen könnte (Beer and Driscoll 441 f.).

Daneben werden weiterreichende indirekte Eingriffe erwogen. Der Staat kann die Unternehmen zu fortlaufender öffentlicher Berichterstattung über den Stand ihrer AH verpflichten. Man denkt u. a. an Auskünfte über Fluktuation, Absentismus, interpersonelle Beziehungen, Beschwerden, psychische Erkrankungen (Lawler 1973, 159 f.), sowie an Nachweise der verbalen Arbeitszufriedenheit und ihrer verschiedenen Dimensionen (Beer and Driscoll 437). Diese Berichte könnten unternehmensinterne Verbesserungsvorschläge auslösen und zugleich externen Realisierungsdruck wachrufen. Empfohlen wird ferner, H-Aufwendungen steuerlich zu begünstigen (z. B. mittels erhöhter Abschreibungen auf humanisierte Anlagen, Beer and Driscoll 434), oder Unternehmen mit schlechten Arbeitsbedingungen höher zu besteuern, ihnen die externen Kosten einförmiger Arbeit (z. B. Alkoholismus) anzulasten, sie von Staatsaufträgen auszuschließen (Lawler 1973, 162 ff.).

Für solche Techniken spricht, daß sie nicht direkt in die betriebliche Arbeitsgestaltung eingreifen und in ihrer Wirkungsintensität situationsbezogen dosierbar sind, z. B. durch Variation der Auskunftspflichten oder der Steuersätze. Sie bieten damit gewisse Handhaben zu einer makrosozialen Steuerung des H-Tempos, bei der auch anderweitige Erfordernisse (z. B. konjunkturelle) berücksichtigt werden können. Ihre

Problematik liegt vor allem im Bereich der Diagnostik. Zur Beurteilung der einzelbetrieblichen Beschäftigungsbedingungen und ihrer Niveaudifferenzen ist man hauptsächlich auf Arbeitszufriedenheitsindikatoren angewiesen. Deren Validität wird u. a. deshalb bezweifelt, weil bei verbalen (Un-)Zufriedenheitsbekundungen mit taktisch verzerrten Antworten zu rechnen ist, sobald die Ergebnisse sichtbar mit staatlichen Sanktionen verknüpft werden (Lawler 1973, 156, 161; Beer and Driscoll 431). Begnügt man sich statt dessen mit relativ „harten“ Partialdaten, z. B. zum Lärmpegel oder zur Länge der Arbeitszyklen, so würde die Betriebspolitik leicht in eine Richtung gedrängt, die die Belegschaftspräferenzen verfehlt. Selbst wenn man, wie Seashore and Taber (108, 117), die Arbeitszufriedenheitsmaße für nicht schlechter hält als viele andere Sozialindikatoren, ist zu bedenken, daß sozialwissenschaftliche Meßergebnisse zumeist nur grobe Orientierungshilfen bieten können. Der Sozialpolitik ist dies in der Regel bewußt. Sie hat es bisher nur ausnahmsweise riskiert, einzelwirtschaftliche Abläufe über Indikatorautomatismen zu sanktionieren (z. B. bei der Beitragsbemessung zur Unfallversicherung oder zur amerikanischen Arbeitslosenversicherung („experience rating“)).

Weniger problematisch ist eine andere indirekte Strategie: die Intensivierung der allokativen Arbeitsmarktpolitik (Pagenstecher 1975, 72 - 89). Ein Ausbau der Informationsdienste, der den Arbeitnehmern mehr Marktübersicht verschafft, fördert die zwischenbetriebliche Mobilität. Damit verstärkt sich der Druck auf die Nachfrager, ihre Beschäftigungsbedingungen den Anbieterpräferenzen anzupassen. Eine betriebskundige individuelle Arbeitsberatung kann ferner auf eine präferenzenkonforme „Umallokation“ der vorhandenen Arbeitsplätze hinwirken. Angesichts der breiten Streuung der Präferenzen und Beschäftigungsbedingungen könnten schon so viele Arbeitnehmer an die für sie „richtigen“ Plätze geführt werden.

## 2. Schutz wohlverstandener Arbeitsinteressen

### *Prärogative des Staates?*

Was den zweiten Aspekt betrifft, die Sorge für die wohlverstandenen Arbeitsinteressen, wurde eingangs gezeigt, daß die tatsächlichen Interessen in einer freiheitlichen Ordnung nur unter bestimmten Bedingungen mit Rücksicht auf wohlverstandene Interessen zurückgedrängt werden dürfen. Diese Bedingungen — namentlich: „Erheblichkeit“ und „Irreversibilität“ des Schadens — sind vermutlich nie so stringent formulierbar, daß sich für alle denkbaren Fälle eindeutige Handlungs- oder Unterlassungsanweisungen deduzieren lassen. Es muß darum eine Instanz geben, die in *concreto* verbindlich sagt, wieweit die Wahlfrei-

heit der Arbeitenden zugunsten ihrer wohlverstandenen Interessen beschränkt werden darf und soll. Diese hat von Fall zu Fall zu entscheiden, ob Nachteile, die den Individuen bei Verfolgung ihrer manifesten Präferenzen drohen, als „so schwer“ und „so schwer revidierbar“ erscheinen, daß paternalistische Schutzvorkehrungen ordnungspolitisch gerechtfertigt und geboten sind.

Offensichtlich kann diese Kompetenz nicht den Destinataren übertragen werden. Wenngleich gelegentlich uneingeschränkt betont wird, nur die maßgebliche Mitwirkung der Betroffenen könne eine bedürfnisgerechte AH sichern (Pöhler 1974, 24; Fricke 1975, 212, 227), ist klar, daß die Arbeitenden, denen Diskrepanzen zwischen ihren tatsächlichen und ihren wohlverstandenen Interessen ex def. verborgen sind, sich nicht „selbst bevormunden“ können.

Auch die Wissenschaft kann die Lücken der ordnungspolitischen Grundsätze nicht legitim auffüllen. Sie vermag bestenfalls anzugeben, ob und wieweit die tatsächlichen von den wohlverstandenen Interessen abweichen. Da dies u. a. Theorien über die langfristige Bedürfnisentwicklung voraussetzt (Pagenstecher 1981, 152), ist sie vielleicht dazu prinzipiell besser in der Lage als andere (denen mitunter ihre Vertrautheit mit den Persönlichkeitsmerkmalen der Destinatare zustatten kommen mag). Hier handelt es sich aber nicht nur um Tatsachenfragen, sondern um normative Rangentscheidungen. Denn ob die präsumtiven Wohlfahrtsverluste beim Handeln nach den tatsächlichen Interessen so gewichtig sind, daß sie eine Beschränkung der Wahlfreiheit rechtfertigen, ist eine Wertfrage. Selbst wenn man die wissenschaftliche Begründung von Werturteilen grundsätzlich für ebenso möglich hält wie die von Sachurteilen — wofür einiges spricht — und dafür auch eine in absehbarer Zeit realisierbare Chance sieht — was zweifelhaft ist (Lorenzen 124, 159) — fehlt der Wissenschaft das verfassungsmäßige Mandat. Nicht ohne Grund hat es bisher noch kein Gemeinwesen auf sich genommen, die Wissenschaft zu ihrem König zu machen.

Wenn die Abgrenzung des schutzwürdigen Teils der wohlverstandenen Arbeitsinteressen nicht Sache der Destinatare (oder der Wissenschaft) ist: kann man nicht wenigstens deren Repräsentanten darüber befinden lassen? Die Gewerkschaften könnten sich dazu auf ihre (in ihrer Sicht: verfassungsgeschützte) Tarifautonomie berufen, die Betriebsräte auf ihren Auftrag, auf eine „menschengerechte“ Arbeitsgestaltung zu achten (§§ 90, 91 BetrVG). Gegen diese Lösung spricht indessen, daß dann der ordnungspolitische Grundsatzkonsens mehr oder weniger folgenlos bliebe. Denn vermutlich würde jeder partikulare Repräsentant nach seinen eigenen, institutionsbedingten Prioritäten festlegen, wieweit entweder die Wahlfreiheit oder die wohlverstandenen Inter-

essen außer acht bleiben sollen. In sozialpolitischer Hinsicht ist vor allem fraglich, wieweit Arbeitnehmervertretungen überhaupt bereit (oder intern in der Lage) sind, manifeste Interessen von Arbeitnehmern zugunsten von wohlverstandenen zurückzudrängen. Man kann kaum erwarten, daß sich die Repräsentanten umfassend an die damit verknüpften internen Konflikte heranwagen. Wie amerikanische Erfahrungen zeigen, haben sich die Gewerkschaften oft gerade dann wenig engagiert, wenn, wie bei Unfallgefahren, die Gefährdung im Einzelfall groß ist, aber nur eine Minderheit von ihr betroffen wird (Wallace and Driscoll 236 f., 252). „Safety demands tends to get traded off for slight improvements in the employers wage proposal in the final hours of negotiations“ (Kochan 425). Auch die deutschen Gewerkschaften haben sich bislang mehr für Lohnzuschläge als für den Abbau gefährlicher Arbeitssituationen eingesetzt (Kasiske 226). Erst seit kurzem sind Anzeichen für einen Sinneswandel erkennbar (Birkwald 215 f.). Doch selbst bei ernsthaftem Bemühen bliebe immer noch offen, ob sich der Schutz wohlverstandener Interessen auch gegen die Arbeitgeberseite durchsetzen läßt. Möglicherweise reicht dazu nicht einmal ein gültiger Tarifvertrag. Denn das „Günstigkeitsprinzip“ erlaubt einzelvertragliche Abweichungen zugunsten des Arbeitnehmers. Ob ein individueller „Abkauf“ tariflicher Schutzklauseln von der Rechtsprechung immer als verbotene Benachteiligung statt als erlaubte Begünstigung tatsächlicher Interessen eingestuft wird, dürfte u. a. von der Art der Gefährdung abhängen.

Aus ordnungspolitischer Sicht spricht demnach viel dafür, die Auswahl und Wahrung der schutzwürdigen wohlverstandenen Arbeitsinteressen in die Obhut des Staates zu geben. Man mag freilich einwenden, der Staat sei kein besserer Hüter als Repräsentationsorgane der Arbeitnehmer, weil auch er sich nicht unbegrenzt über die tatsächlichen und nicht immer arbeitnehmerfreundlichen Wählerinteressen hinwegsetzen kann. Dabei bliebe aber außer acht, daß er deren Druck nicht ebenso unmittelbar ausgesetzt ist wie jene. Dies folgt u. a. aus der größeren Spannweite der staatlichen Funktionen. Gewerkschaften und Betriebsräte sind auf die Beschäftigungsbedingungen zentriert. Hauptsächlich deswegen werden sie als Interessenvertreter gewählt (oder akzeptiert). Ihr Handeln wird darum weit mehr als das des Staates danach beurteilt, ob sie auf diesem Gebiet das vertreten, was die Arbeitenden tatsächlich wollen. Der Handlungsspielraum des Staates hängt hingegen nicht nur von der Zustimmung des arbeitenden Bevölkerungsteils ab und dessen Zustimmung nicht nur von der staatlichen Arbeitspolitik. Auch nach außen, gegenüber den Arbeitgebern, kann der Staat dank seiner Gesetzgebungskompetenz und Sanktionsmacht seinen Willen tendenziell wirksamer und umfassender geltend

machen als Träger unterer Ebenen. Wer demnach dem Staat die Legitimation zubilligt, Rangunbestimmtheiten zwischen ordnungspolitischen Grundsätzen politisch zu klären — hier: zwischen der Handlungsfreiheit und der Sorge für wohlverstandene Arbeitsinteressen —, wird freilich dem Staatsapparat zugleich die Pflicht zuschreiben, dabei „sachgemäß“ vorzugehen. Das bedeutet: im Einzelfall sorgfältig zu prüfen, wo bevormundende Eingriffe notwendig und wo sie entbehrlich sind und dazu nach bestem Wissensstand abzuschätzen, welche individuellen Konsequenzen bestimmte berufliche Risiken haben und wieweit sie die wohlverstandenen Interessen der von ihnen Bedrohten verletzen. Ein derart rational handelnder Staat wird freilich ein Wunschtraum bleiben.

#### *Das Beispiel „Arbeitsschutz“*

Vorstehende Grundsatzerwägungen betreffen besonders die Ausgestaltung des Arbeitsschutzes, der in Deutschland schon immer eine Domäne des Staates war. Schon die sachliche Reichweite des staatlichen Schutzauftrags bedarf ordnungspolitischer Abwägung. Ist etwa die künftige „Grundaufgabe des Arbeitsschutzes, die körperliche und psychische Unversehrtheit der Arbeitnehmer im Arbeitsprozeß zu schützen“ (Wlotzke 32), oder gar „Gewährleistung der Gesundheit und ... Schaffung von Wohlbefinden im Berufsleben“ (Hagenkötter et al. 3), oder hat sich der Staat auf das bisher dominierende Ziel zu beschränken, vor Gefahren für Leben und Gesundheit zu schützen und nur bei Jugendlichen und Frauen auch gewisse psychische Risiken (etwa für die Persönlichkeitsentwicklung und sittliche Würde) einzubeziehen (Lampert 197)?

Auch im Maßnahmenbereich ist immer wieder zu überdenken, wie weit wohlverstandene Arbeitnehmerinteressen (noch) des staatlichen Schutzes bedürfen. Die überkommenen partiellen Verbote der Frauenbeschäftigung werden z. B. häufig mit arbeitsphysiologischen Befunden begründet, nach denen Frauen im Durchschnitt um  $\frac{1}{3}$  weniger belastbar sind als Männer (Dobberthien 241). Ob dies ausreicht, die Frauenbeschäftigung bei gewissen Arbeiten schlechthin zu verbieten, erscheint zumal dann fraglich, wenn diese nur z. T. körperlich schwer sind und nur die durchschnittliche physische Leistungsfähigkeit der Frauen übersteigen. Ein Teil dieser Vorschriften wurde denn auch in den letzten Jahren aufgehoben, andere werden noch überprüft. Kaum weniger fragwürdig ist der mitunter empfohlene Ausweg, gruppenbezogene Beschäftigungsverbote durch generelle Verbote der entsprechenden Arbeitsbedingungen zu ersetzen (ebda.). Er beschränkt offensichtlich die Wahlfreiheit weit mehr als personenbezogene Eingriffe. Selbst gegen einen generellen Abbau der Nachtarbeit kann man einwenden, daß

deren Nachteile je nach Häufigkeit, Dauer, Tätigkeitsart und persönlichen Eigenschaften von Fall zu Fall verschieden groß sind. Die oben genannten Kriterien für Eingriffe zum Schutz wohlverstandener Interessen dürften deshalb bei ihrem generellem Verbot kaum erfüllt sein. In vielen Bereichen erfordern die ordnungspolitischen Grundsätze eher eine „Individualisierung“ der Arbeitsschutznormen. Daß dieser Weg praktikabel ist, zeigen Regelungen für den Bergbau (Böhle et al. 132) und das Verkehrsgewerbe (Verordnung über die Beschäftigung von Frauen auf Fahrzeugen von 1971), welche die Zulassung zu gesundheitsgefährdenden Tätigkeiten (Untertagearbeit für Silikosegefährdigte bzw. Lastwagenfahren für Frauen) vom Ergebnis individueller medizinischer Befunde abhängig machen.

Wichtig ist ferner die Eingriffstechnik. So hängt die Ordnungs- und Zielkonformität des Arbeitsschutzes nicht unerheblich von der Genauigkeit und Bestimmtheit der einschlägigen Rechtsnormen ab. Die Befürworter einer weiteren Verrechtlichung erwarten von ihr mehr Effektivität und zwischenbetriebliche Gleichheit des faktischen Schutzniveaus (Bispinck 570 f.). Zudem erfordere schon die „Rechtsstaatlichkeit . . . , daß die Arbeitgeberpflichten in . . . differenzierter Form bereits im Gesetz festgelegt sein müssen“ (Wlotzke 33). Dabei wird oft zu wenig berücksichtigt, daß perfektionistische Reglementierungen leicht vom technisch-sozialen Wandel überholt und dann, wegen der Schwerfälligkeit des Staatsapparats, nur mit großer Verzögerung korrigiert werden können (Büntgen et al. 1066 f.). Das Beispiel der Beschäftigungsverbote zeigt deutlich, wie lange es dauert, bis tradierte Detailregelungen dem technischen Fortschritt folgen oder an Änderungen der Intensität tatsächlicher und des Bewußtheitsgrads wohlverstandener Interessen angepaßt werden. Deshalb ist noch eingehend zu prüfen, ob man nicht mehr als bisher mit relativ allgemein gehaltenen gesetzlichen Mindeststandards auskommt (Kleinhenz 58), die sich dann auch zu arbeitsvertraglichen Ansprüchen ausformen ließen. An den überkommenen Grundnormen der §§ 120 a, 120 b GO wird — neben ihrer zu geringen Bestimmtheit — vor allem bemängelt, daß sie die Gestaltungsfreiheit des Arbeitgebers nur soweit beschränken, „wie es die Natur des Betriebes gestattet“. Diese Klausel könnte zeitgemäßen Rangvorstellungen angepaßt werden. Eine allgemeine Verpflichtung zu „menschengerechter Arbeitsgestaltung“ (Wlotzke 33) erscheint indes fragwürdig, weil diese Formel noch inhaltsärmer als die geltenden Generalklauseln ist, insbesondere nicht zwischen tatsächlichen und wohlverstandenen Interessen unterscheidet und damit keine Anhaltspunkte für die Reichweite der staatlichen Aufsicht liefert. Ergänzende Einwirkungsmöglichkeiten bietet das Instrumentarium der Arbeitsmarkt-

politik, die bei der Beratung, Vermittlung und Mittelvergabe auf ausreichenden Arbeitsschutz achten könnte (Leminsky 1975, 56). In Sonderfällen, z. B. bei neuartigen, von der Fachwelt zu spät erkannten Gefährdungsfaktoren, mögen zudem Umstellungssubventionen in Betracht kommen.

Wird die staatliche Arbeitsschutz-Prärogative prinzipiell bejaht, so bleibt noch zu klären, wie streng sie zu fassen ist. Auch in diesem Bereich erscheint es kaum sinnvoll, daß der Staat „alles selbst macht“. Zumal bei den vor- und nachgelagerten Informations- und Kontrollaufgaben ist eine gewisse Trägerpluralität hilfreich. Wollte der Staat über die wohlverstandenen Arbeitsinteressen unterschiedlicher Arbeitnehmergruppen und über die Zweckmäßigkeit alternativer Schutzvorkehrungen selbst sachkundig urteilen, so benötigte er einen hypertrophen internen Forschungsdienst. Bisher sind solche Aufgaben weithin externen Fachausschüssen überantwortet worden, deren Zusammensetzung auch Interessentenwünschen, technizistischen Denkweisen und politischen Opportunitätserwägungen Einfluß eröffnet (Büntgen et al. 1092). Eine stärkere Beteiligung von Arbeitnehmerrepräsentanten könnte für mehr Ausgewogenheit sorgen.

Ähnliches gilt für die Kontrolle. Ihre Wirksamkeit hängt wesentlich von der Unterstützung durch die Betroffenen ab. Da seit eh und je beklagt wird, daß die Überwachung durch Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften nicht ausreicht, käme es darauf an, die Mitwirkung der Betriebsräte und Belegschaften zu verstärken. Ein Schritt dorthin war das Arbeitssicherheitsgesetz von 1973. Die dort vorgeschriebenen betrieblichen Sicherheitsfachkräfte unterliegen gewissen Rollenbeschränkungen, weil sie vom Arbeitgeber rekrutiert und vielfach auch ausgebildet werden, einstellungsmäßig nicht auf Konflikte vorbereitet und häufig nur nebenamtlich tätig sind (Hauss et al. 106). Gleichwohl haben sie z. T. erhebliche, auch präventive, Einwirkungsmöglichkeiten (Büntgen et al. 739). Die Betriebsräte sind anscheinend noch wenig im Arbeitsschutz engagiert, zumal sie häufig auf entgegenstehende tatsächliche, besonders pekuniäre Interessen der direkt betroffenen Arbeitskollegen stoßen (Hauss et al. 99 f.; Brötz et al. 300). Sie betrachten den Gefahrenschutz vielfach als Routineaufgabe von untergeordneter Bedeutung, die einem darauf spezialisierten Betriebsratsmitglied überlassen wird (Volkholz 251 - 254).

Der Rückgriff auf Kräfte der Praxis fördert gewiß die Lebensnähe der staatlichen Schutzvorkehrungen. Er wirkt zudem als Korrektiv gegen ein Ausufern des Staatsapparats. Andererseits ist nicht zu übersehen, daß damit die Staatskompetenz durchlöchert, wenn nicht gar teilweise ausgehöhlt wird. Die Mitwirkung Dritter darf deshalb nicht

so weit gehen, daß sich die Rolle des Staates auf die des Moderators oder Notars reduziert.

### 3. Wahrung der Gerechtigkeit zwischen H-Gewinnern und -Verlierern

Nicht zuletzt hat die staatliche AH-Politik darüber zu wachen, daß der im Leitbild enthaltene Gerechtigkeits-Grundsatz nicht ungebührlich verletzt wird. Denn Verbesserungen der Arbeitsgestaltung können zum Teil zu Lasten von Bevölkerungsgruppen gehen, die von ihnen nichts haben oder jedenfalls nicht zu den unmittelbaren Nutznießern zählen.

So ist u. a. an die große Zahl derer zu denken, die nie oder nur kurzfristig am Erwerbsprozeß teilnehmen. Diese „Nur-Konsumenten“ sind insoweit mitbetroffen, wie die AH das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt oder wie ihre direkten Kosten nicht voll von den Löhnen aufgefangen, sondern auf die Güterpreise überwälzt werden. Betroffen sind ferner besonders leistungsschwache oder anpassungsunfähige Arbeitnehmer, die möglicherweise beim „Weghumanisieren“ einfacher Tätigkeiten aus dem Markt gedrängt werden. Auch die Altersrentner werden nicht ungeschoren davonkommen, wenn ein zunehmender Teil des Produktivitätsfortschritts für die AH verbraucht wird.

Sollten solche „H-Verluste“ eines Tages zu groß werden, so könnte wohl nur der Staat dafür sorgen, daß die Interessen der indirekt mitbetroffenen Gruppen nicht zu kurz kommen. Die früher erwähnten Instrumente zur Makrosteuerung des H-Tempos (s. oben S. 135 f.) wären dann in „umgekehrter Richtung“ anzusetzen. Vorerst hat es freilich den Anschein, daß dieser Zeitpunkt noch weit vor uns liegt.

### Literaturverzeichnis

*Albach, Horst: Welche Aussagen lassen Führungsgrundsätze von Unternehmen über die Auswirkungen gesellschaftlicher Veränderungen auf die Willensbildung im Unternehmen zu?, in: Horst Albach und Dieter Sadowski (Hg.): Die Bedeutung gesellschaftlicher Veränderungen für die Willensbildung im Unternehmen, Schr. d. Ver. f. Socialpolitik, N. F. Bd. 88, Berlin 1976, S. 739 - 764.*

*Altmann, Norbert; Binkelmann, Peter; Düll, Klaus; Stück, Heiner: Grenzen neuer Arbeitsformen, Frankfurt - New York 1982.*

*Argyris, Chris: Personality and organization theory revisited, in: Science Quart., 18 (1973), S. 141 - 167.*

*Balduin, Siegfried: Mitbestimmung am Arbeitsplatz, in: Das Mitbestimmungsgespräch, 1973, S. 183 - 187.*

- Beer, Michael, and Driscoll, James W.:* Strategies for change, in: J. Richard Hackman and J. Lloyd Suttle (eds.): *Improving life at work: Behavioral science approaches to organizational change*, Santa Monica, Calif., 1977, S. 364 - 453.
- Birkwald, Reimar:* Arbeitsbedingungen und Entlohnung im Tarifvertrag, in: Heinz Oskar Vetter (Hg.): *Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe*, München 1974, S. 215 - 219.
- Birkwald, Reimar und Pornschlegel, Hans:* „Gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse“, in: *Das Mitbestimmungsgespräch*, 1973, S. 95 - 98.
- Bispinck, Reinhard:* Arbeitsschutz als Teil praktischer Sozialpolitik. Anmerkungen zu einigen Teilaспектen der arbeitsschutzpolitischen Diskussion, in: *WSI-Mitt.* 32 (1979), S. 565 - 573.
- Blüm, Norbert:* Die industrielle Arbeitswelt braucht menschengerechte Strukturen, in: Friedhelm Froemer (Hg.): *Arbeitshumanisierung. Eine Darstellung der Bestrebungen, die Arbeitswelt menschlicher zu gestalten*, Opladen 1975, S. 81 - 94.
- Böhle, Fritz:* Humanisierung der Arbeit und Sozialpolitik, in: Christian von Ferber und Franz Xaver Kaufmann (Hg.): *Soziologie und Sozialpolitik*, Sonderheft 19 (1977) der KZSS, S. 290 - 324.
- *Deiß, Manfred; Döhl, Volker; Sauer, Dieter:* Zum Einfluß der Sozialpolitik auf betriebliche Maßnahmen zur „Humanisierung der Arbeit“, in: *WSI (Hg.): Sozialpolitik und Produktionsprozeß*, Köln 1981, S. 117 - 149.
- Böhm, Wolfgang:* Arbeitswissenschaft und Arbeitsrecht, dargestellt an den §§ 90, 91 BetrVG, in: Hans Pornschlegel und Herbert Scholz (Hg.): *Arbeitswissenschaft in der Gesellschaftspolitik*, Berlin 1978, S. 74 - 83.
- Brenner, Otto:* Gewerkschaftliche Tarifpolitik in den siebziger Jahren, *Kieler Vorträge*, N.F. 63, Tübingen 1970.
- Brötz, Rainer; Czech, Dieter; Ott, Erich; Weiß, Gerhard:* Betriebsräte und Humanisierung der Arbeitsbedingungen in Klein- und Mittelbetrieben, in: *WSI-Mitt.* 35 (1982), S. 296 - 305.
- Büntgen, Maria; Diekershoff, Karl-Heinz; Hoffer, Peter; Kliemt, Gundolf; Simons, Rolf:* *Arbeitsschutzsystem — Untersuchung in der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 3, Dortmund 1980.
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und Bundesminister für Forschung und Technologie: Aktionsprogramm Forschung zur Humanisierung des Arbeitslebens, *Sozialpolitische Informationen* vom 8. 5. 1974, S. 1 - 22.
- Dabrowski, Hartmut; Naumann, Uwe; Schauer, Helmut; Sperling, Hans-Joachim:* Probleme der Umsetzung tarifvertraglicher Regelungen zur Humanisierung der Arbeit, in: *WSI-Mitt.* 31 (1978), S. 92 - 98.
- Dahrendorf, Ralf:* Einstellung und Verhalten des Arbeiters im modernen Betrieb, in: *Walter-Raymond-Stiftung (Hg.): Der Mensch im Betrieb*, Teil II, Köln - Opladen 1962, S. 10 - 25.
- Davis, L. E., and Taylor, J. C.:* Technology effects on job, work and organizational structures: A contingency view, in: L. E. Davis, and A. B. Cherns (eds.): *The quality of working life*, Vol. 1, New York 1975.
- Dobberthien, Marliese:* Schutz der oder Schutz vor weiblicher Arbeitskraft? Der Frauenarbeitsschutz, in: *WSI-Mitt.* 34 (1981), S. 233 - 242.
- Doeringer, Peter P., and Piore, Michael J.:* *Internal labor markets and manpower analysis*, Lexington 1971.

- Düll, Klaus: Gesellschaftliche Interventionen — der Fall Bundesrepublik Deutschland, in: *Soziale Welt* 31 (1980), S. 333 - 353.
- Faxén, Karl-Olof: Disembodied technical progress: Does employee participation in decision making contribute to change and growth?, in: *Am. Ec. Rev.* 68 (1978), P & P, S. 131 - 134.
- Flanagan, Robert J.; Strauss, George; Ulman, Lloyd: Workers discontent and work place behavior, in: *Ind. Rel.* 13 (1974), S. 101 - 123.
- Förster, Gerhard et al.: *Ergonomie — Ein Schwerpunkt praktizierter Mitbestimmung*, Köln 1981.
- Franke, Joachim: *Sozialpsychologie des Betriebes*, Stuttgart 1980.
- Freeman, R. B.: Individual mobility and union voice in the labor market, in: *Am. Ec. Rev.* 66 (1976), P & P, S. 361 - 368.
- Freeman, Richard B., and Medoff, James L.: The impact of collective bargaining: illusion or reality?, in: Jack Stieber, Robert B. McKersie, D. Quinn Mills (eds.): *U.S. industrial relations 1950 - 1980: a critical assessment*, *Ind. Rel. Res. Ass.*, Madison 1981, S. 47 - 97.
- Frenkel, Richard L.; Priest, W. Curtiss; Ashford, Nicholas A.: Occupational safety and health: A report on worker perceptions, in: *Monthly Lab. Rev.* 103/Sept. 1980, S. 11 - 14.
- Fricke, Werner: *Arbeitsorganisation und Qualifikation*, Bonn 1975.
- Humanisierung der Arbeit als autonomie-orientierte Gestaltung von Arbeits- und Produktionsprozessen, in: Christian von Ferber und Franz-Xaver Kaufmann (Hg.): *Soziologie und Sozialpolitik*, Sonderheft 19 (1977) der KZSS, S. 325 - 330, (1977 a).
  - Humanisierung der Arbeit — Eine Chance selbstbestimmter Gestaltung der Arbeit durch die Arbeitenden, in: Ulrich Borsdorf et al. (Hg.): *Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität. Zum 60. Geburtstag von Heinz O. Vetter*, Köln 1977, S. 311 - 336 (1977 b).
  - Peine II. Erfahrungen aus einem betrieblichen Umsetzungsprojekt, in: Gerd Peter und Bruno Zwingmann (Hg.): *Humanisierung der Arbeit. Probleme der Durchsetzung*, Köln 1982, S. 81 - 100.
- Friedman, Milton: *Die Theorie der Preise*, München 1977.
- Fürstenberg, Friedrich: *Industrielle Arbeitsbeziehungen*, Wien 1975.
- Gaugler, Eduard; Kolb, Meinulf; Ling, Bernhard: *Humanisierung der Arbeitswelt und Produktivität*, 2. Aufl., Ludwigshafen 1977.
- Gerlach, Gerhard: Zum Zusammenhang von tarifvertraglichen Regelungen zur Entlohnung und Maßnahmen zur Humanisierung der Arbeit, in: *WSI-Mitt.* 31 (1978), S. 99 - 105.
- Gerum, Elmar: „Gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit“ (§§ 90, 91 BetrVG) als Problem wissenschaftlicher Beratung der Praxis, in: K. Bartölke, E. Kappler, N. Laske, N. Nieder (Hg.): *Arbeitsqualität in Organisationen*, Wiesbaden 1978, S. 29 - 40.
- Grundfragen der Arbeitsgestaltungspolitik, Stuttgart 1981.
  - Arbeitsgestaltungspolitik durch rechtliche Normierung, in: H. G. Nutzinger (Hg.): *Mitbestimmung und Arbeiterselbstverwaltung*, Frankfurt / New York 1982, S. 463 - 475.

- Goldmann, Manfred und Jakob, Klaus:* „Humanisierung der Arbeit“ und betriebliche Arbeitsteilung im Kapitalismus, in: *Sozialistische Arbeitswissenschaft* 19 (1975), S. 181 - 189.
- Grünfeld, Peter:* Der Kampf um eine menschengerechte Arbeitsgestaltung, in: *Marxistische Blätter* 12 (1974), S. 33 - 41.
- Hackman, J. R., and Oldham, G. R.:* Motivation through the design of work: Test of a theory, in: *Organizational Behavior and Human Performance* 16 (1976), S. 250 - 279.
- Hagenkötter, M.; Koch, H. G.; Herzwann, A.:* Auf dem Wege zu einer Theorie des Arbeitsschutzes, *Sonderschrift* Nr. 6 der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallschutz, Dortmund 1979.
- Hauss, Friedrich; Kühn, Hagen; Rosenbrock, Rolf:* Betrieblicher Arbeitsschutz als gesundheitspolitische Strategie? Ergebnisse und Schlußfolgerungen aus einer empirischen Untersuchung, in: *WSI (Hg.): Sozialpolitik und Produktionsprozeß*, Köln 1981, S. 83 - 116.
- Heinze, Rolf G.; Hinrichs, Karl; Offe, Klaus, Olk, Thomas:* Interessendifferenzierung und Gewerkschaftseinheit, in: *Gew. Monatshefte* 32 (1981), S. 336 - 354.
- Helfert, Mario:* Ziele und Durchsetzung der Humanisierung der Arbeit, in: *WSI-Mitt.* 28 (1975), S. 245 - 256.
- Herzberg, Frederick:* *Work and the nature of man*, Cleveland - New York 1966.
- One more time: How do you motivate employees?, in: *Harv. Bus. Rev.* 1968, S. 53 - 62.
- Hicks, J. R.:* *The theory of wages*, 2. ed., London 1963.
- Hirschman, Albert O.:* Abwanderung und Widerspruch, Tübingen 1974. (Amerik. Ausg.: *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge 1970.)
- Hofbauer, Hans und König, Paul:* Berufswechsel bei männlichen Erwerbspersonen in der Bundesrepublik Deutschland, in: *MittAB* 6 (1973), S. 37 - 66.
- Janßen, Karl-Heinz:* Technologiepolitik und Gewerkschaften, in: *Gew. Monatshefte* 31 (1980), S. 256 - 262.
- Johnston, Ruth:* Pay and job satisfaction. A survey of some research findings, in: *Int. Lab. Rev.* 111 (1975), S. 441 - 449.
- Johnstone, C. C.:* What employees want from their jobs — the chief executive's view, in: *Personnel practice bulletin* (Melbourne), Mar. 1968, S. 37 - 44.
- Jungbluth, Adolf:* Anpassung der Arbeit an den Menschen, in: *Gew. Monatshefte* 24 (1973), S. 643 - 646.
- Kahn, Robert L.:* Human relations on the shop floor, in: *E. M. Hugh-Jones (ed.): Human relations and modern management*, Amsterdam 1958, S. 43 - 74.
- Work, stress and health, in: *Barbara D. Dennis (ed.): Ind. Rel. Res. Ass., Proceedings of the 33. annual meeting*, Madison 1981, S. 257 - 267.
- Kasiske, Rolf:* Gefahrenzone, Betrieb: in: *Ders. (Hg.): Gesundheit am Arbeitsplatz*, Reinbek 1976, S. 7 - 10.
- Kassalow, Everett M.:* White-collar unions and the work humanization movement, in: *Monthly Lab. Rev.* 100 (1977), No. 5, S. 9 - 13.
- Katzell, Raymond A., and Yankelovich, Daniel:* *Work, productivity and job satisfaction*, New York 1975.

- Kern, Horst:* Vom Unfug mit den „autonomen Arbeitsgruppen“, in: *Der Gewerkschafter* 25 (1977), S. 16 - 18.
- Elastischere Produktionsorganisation oder humane Arbeitsgestaltung? Konträre Interessen bei der „Humanisierung der Arbeit“, in: Ders.: *Kampf um Arbeitsbedingungen. Materialien zur „Humanisierung der Arbeit“*, Frankfurt/M. 1979, S. 193 - 209.
- Kern, H. und Schumann, M.:* Der soziale Prozeß bei technischen Umstellungen, Frankfurt/M. 1972.
- Kittner, Michael:* Mitbestimmung der Arbeitnehmer über die Arbeitsorganisation und über die Ausgestaltung und Umgebung des Arbeitsplatzes, in: *WSI-Mitt.* 28 (1975), S. 256 - 269.
- Kleinhenz, Gerhard:* „Qualität der Arbeit“ als Ziel der Sozialpolitik, in: Heinz Lampert (Hg.): *Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD*, Schr. d. Ver. f. Socialpolitik, N. F. Bd. 81, Berlin 1975, S. 29 - 59.
- Knuth, Matthias und Schank, Gerd:* Betriebliche Normsetzung als Mitbestimmungswirkung / Einigungsstelle als Möglichkeit innerbetrieblicher Konfliktlösung, in: Diefenbacher und Nutzinger (Hg.): *Mitbestimmung — Probleme und Perspektiven der empirischen Forschung*, Frankfurt/M. und New York 1981, S. 177 - 182.
- Kochan, Thomas A.:* *Collective bargaining and industrial relations*, Homewood, Ill., 1980.
- *Lipsky, David B.; Dyer, Lee:* Collective bargaining and the quality of work: The views of local union activists, in: James L. Stern, and Barbara D. Dennis (eds.): *Proceedings of the 27. annual winter meeting, Ind. Rel. Res. Ass.*, Madison, Wi., 1975, S. 150 - 162.
- Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel („Wandel-Kommission“): *Gutachten*, Göttingen 1977.
- Krahn, Karl und Schwarz, Michael:* Zum Zusammenhang von betrieblichen Humanisierungsvorhaben und Beschäftigungswirkungen, in: *WSI-Mitt.* 35 (1982), S. 352 - 359.
- Kurz-Scherf, Ingrid / WSI-Tarifarchiv:* Tarifpolitik im Zeichen der Massenarbeitslosigkeit, in: *WSI-Mitt.* 35 (1982), S. 151 - 162.
- Lampert, Heinz:* *Sozialpolitik*, Berlin etc. 1980.
- Lawler, Edward E.:* Quality of working life and social accounts, in: Meinolf Dierkes, and Raymond A. Bauer (eds.): *Corporate social accounting*, New York/London 1973, S. 154 - 165.
- Individualizing organizations: A needed emphasis in organizational psychology, in: H. Meltzer, and F. R. Wickert (eds.): *Humanizing organizational behavior*, Springfield, Ill., 1976 (1976 a).
- Conference review: Issues of understanding, in: Peter Warr (ed.): *Personal goals and work design*, London etc. 1976, S. 225 - 233 (1976 b).
- Lecher, Wolfgang:* Strukturen und Politikmöglichkeiten der Tarifparteien im internationalen Vergleich, in: *WSI-Mitt.* 33 (1980), S. 649 - 660.
- Lefkowitz, Joel:* Personnel turnover, in: Lawrence Edwin Abt, and Bernard F. Ries (eds.): *Clinical psychology in industrial organization*, New York/London 1971, S. 69 - 90.
- Leminsky, Gerhard:* Schwerpunkte einer arbeitsorientierten Beschäftigungs- politik, in: *WSI-Mitt.* 28 (1975), S. 54 - 63.

- Probleme einer Infrastruktur zur Veränderung der Arbeitsbedingungen aus gewerkschaftlicher Sicht, in: WSI-Mitt. 31 (1978), S. 62 - 72.
  - Humanisierung der Arbeit aus eigener Kraft, in: Gew. Monatshefte 31 (1980), S. 213 - 220.
- Lorenzen, Paul: Theorie der technischen und politischen Vernunft, Stuttgart 1978.*
- Lutz, Burkart und Weltz, Friedrich: Der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel, Frankfurt 1966.*
- Mankin, Don: Toward a post-industrial psychology: Emerging perspectives of technology, work, education, and leisure, New York etc. 1978.*
- Markmann, Heinz: Mitbestimmung der Arbeit auf Unternehmensebene, in: Willy Kraus (Hg.): Humanisierung der Arbeitswelt. Gestaltungsmöglichkeiten in Japan und in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen - Basel 1979, S. 257 - 270.*
- Matthöfer, Hans: Humanisierung der Arbeit und Produktivität in der Industriegesellschaft, 3. Aufl., Köln 1980.*
- Mattila, J. Peter: Job quitting and frictional unemployment, in: Am. Ec. Rev. 64 (1974), S. 235 - 239.*
- Mayr, Hans: Humanisierung der Arbeit durch Tarifvertrag, in: Heinz Oskar Vetter (Hg.): Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe. Protokoll der Konferenz des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 16. und 17. Mai 1974 in München, Frankfurt/M. 1974, S. 141 - 154; 233 - 237.*
- Mickler, Otfried; Dittrich, Eckhard; Neumann, Uwe: Technik, Arbeitsorganisation und Arbeit. Eine empirische Untersuchung in der automatisierten Produktion, Frankfurt/M. 1976.*
- Mieth, Wolfram: Zur Bedeutung regionaler Arbeitsmärkte für die Raumordnungspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung 36 (1978), S. 215 - 220.*
- Miller, Doug: Social partnership and the determinants of workplace independence in West Germany, in: Brit. Journ. of Ind. Rel. 20 (1982), S. 44 - 66.*
- Mitbestimmungskommission: Mitbestimmung im Unternehmen, BT-Drucksache VI/334 vom 4. 2. 1970.
- Mittler, Hans; Ochs, Peter; Peter, Rudi: Anwendung arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse im Industriebetrieb. Eine empirische Studie über Bedingungen und Strukturen der betrieblichen Umsetzung arbeitswissenschaftlicher Erkenntnisse, Bonn 1977.*
- Müller, Alfred: Grundlagen und Entwicklungstendenzen von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, in: Gew. Monatshefte 24 (1973), S. 542 - 552.*
- Musgrave, Richard A.: The theory of public finance, New York 1959.*
- Nelson, Leonhard: Kritik der praktischen Vernunft, Göttingen o. J. (1917).*
- Neuberger, Oswald: Theorien der Arbeitszufriedenheit, Stuttgart etc. 1974 (1974 a).*
- Messung der Arbeitszufriedenheit, Stuttgart etc. 1974 (1974 b).
  - Motivation und Zufriedenheit, in: Arthur Mayer (Hg.): Organisationspsychologie, Stuttgart 1978, S. 201 - 236.
  - und Allerbeck, Mechthild: Messung und Analyse von Arbeitszufriedenheit, Bern etc. 1978.
- Neuloh, Otto: Der neue Betriebsstil, Tübingen 1960.*

- Neumann, Axel:* Qualitative Tarifpolitik, in: *Gew. Monatshefte* 31 (1980), S. 274 - 276.
- Niedenhoff, Horst-Udo:* Praxis der betrieblichen Mitbestimmung, Köln 1979.
- OECD:* Wages and labor mobility, Paris 1965.
- Oswald, Rudy (AFL-CIO):* Discussion, in: *Am. Ec. Rev.* 68 (1978), S. 146 - 147.
- Pagenstecher, Ulrich:* Die sozialpolitische Bedeutung „allokativer“ Arbeitsmarktpolitik, in: *Heinz Lampert (Hg.): Neue Dimensionen der Arbeitsmarktpolitik in der BRD*, Schr. d. Ver. f. Socialpolitik, N.F. Bd. 81, Berlin 1975, S. 61 - 95.
- Sicherung des intertemporalen Einkommensausgleichs durch Geburtenförderung? Sozialpolitische Zweckmäßigkeit und ordnungspolitische Problematik, in: *Philipp Herder-Dorneich (Hg.): Dynamische Theorie der Sozialpolitik*, Schr. d. Ver. f. Socialpolitik, N.F. Bd. 123, Berlin 1981, S. 113 - 164.
- Parnes, Herbert S.:* The labor force and labor markets, in: *Herbert G. Henneman et al. (eds.): Employment relations research*, New York 1960, S. 1 - 42.
- Parsley, C. J.:* Labor union effects on wage gains: A survey of recent literature, in: *Journ. of Ec. Lit.* 18 (1980), S. 1 - 31.
- Picot, Arnold:* Betriebswirtschaftlicher Nutzen contra volkswirtschaftliche Kosten? „Humanisierung des Arbeitslebens“ in ökonomischer Sicht, in: *Lutz von Rosenstiel und Max Weinkamm (Hg.): Humanisierung der Arbeitswelt — Vergessene Verpflichtung?* Stuttgart 1980, S. 225 - 242.
- Pius XI.:* Quadragesimo Anno, hrsg. vom Bischöflichen Ordinariat Berlin, Berlin 1948.
- Pöhler, Willi:* Soziale Voraussetzungen und soziale Konsequenzen veränderter Kooperation bei Aufhebung der Fließarbeit, in: *RKW (Hg.): Humanisierung des Arbeitslebens*, 2. Aufl., Frankfurt 1974, S. 17 - 30.
- Zur Einführung, in: *Gerd Peter und Bruno Zwingmann (Hg.): Humanisierung der Arbeit. Probleme der Durchsetzung*, Köln 1982, S. 1 - 13.
- Pornschlegel, Hans und Schütte, Helmuth:* Arbeitswissenschaftlich bedeutsame Vorschriften in Tarifverträgen — eine Analyse ausgewählter Aspekte, in: *Zeitschr. f. Arbeitswissenschaft* 35 (1981), S. 142 - 145.
- Radke, Olaf:* Die Praxis der „qualifizierten Mitbestimmung“, in: *Frankfurter Hefte, Sonderheft „Mitbestimmung“* 1969, S. 319 - 325.
- Remer, Andreas und Wunderer, Rolf:* Entwicklungsperspektiven im betrieblichen Personalwesen. Ein Beitrag zur empirischen Forschung im Personalwesen, in: *Zeitschr. f. betriebswirtschaftl. Forschung* 29 (1977), S. 742 - 762.
- Reynolds, Lloyd G.:* Labor economics and labor relations, 4. Aufl., Englewood Cliffs 1964; 8. Aufl., ebda. 1982.
- Schauer, Helmut:* Realisierung von Arbeitsverbesserungen durch Tarifvertrag. Der Lohnrahmen II und seine Umsetzung in der Metallindustrie von Nordwürttemberg/Nordbaden, in: *Gerd Peter und Bruno Zwingmann (Hg.): Humanisierung der Arbeit. Probleme der Durchsetzung*, Köln 1982, S. 147 - 173.
- Schlesinger, Leonard A., and Walton, Richard E.:* Work restructuring in unionized organizations: risks, opportunities, and impact on collective bargaining, in: *James L. Stern and Barbara D. Dennis (eds.): Proceedings of the 29. annual winter meeting, Ind. Rel. Res. Ass., Madison, Wi., 1977*, S. 345 - 351.

- Seashore, Stanley E., and Taber, Thomas A.: Job satisfaction indicators and their correlates, in: Biderman, Albert, D., and Drury, Thomas F. (eds.): Measuring work quality for social reporting, New York 1976, S. 89 - 124.*
- Smith, Robert S.: Compensating wage differentials and public policy: a review, in: Ind. and Lab. Rel. Rev. 32 (1979), S. 339 - 352.*
- Spieker, Wolfgang: Gewerkschaftliche Grundfragen der Mitbestimmung auf Unternehmensebene, in: Ulrich Borsdorff et al. (Hg.): Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität. Zum 60. Geburtstag von Heinz O. Vetter, Köln 1977, S. 353 - 372.*
- Stagner, R.: Psychology of industrial conflict, New York 1956.*
- Staines, Graham L., and Quinn, Robert P.: American Workers evaluate the quality of their jobs, in: Monthly Lab. Rev. 102 (1979), S. 3 - 12.*
- Steinmann, Horst und Gerum, Elmar: Unternehmenspolitik in der mitbestimmten Unternehmung. Empirische Befunde zum Einfluß des Aufsichtsrates von Aktiengesellschaften, in: Das Mitbestimmungsgespräch, Jg. 1980, S. 40 - 48.*
- Strauss, George: Is there a blue-collar revolt against work?, in: Roy P. Fairfield (ed.): Humanizing the workplace, New York 1974, S. 19 - 48.*
- and Rosenstein, Eliezer: Workers participation: a critical view, in: Ind. Rel. 9 (1970), S. 197 - 214.
- Strauss-Fehlberg, Gerlinde: Die Forderung nach Humanisierung der Arbeitswelt. Eine Analyse aus der Sicht der Tarifvertragsparteien, Köln 1978.*
- Taylor, Frederick W.: Die Grundsätze wissenschaftlicher Betriebsführung, München - Berlin 1919.*
- Tegtmeier, Werner: Wirkungen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Göttingen 1973.*
- Trautwein-Kalms, Gudrun: Gewerkschaften und Humanisierung der Arbeit, Frankfurt/M. - New York 1980.*
- Zur Auseinandersetzung um Bildschirmarbeit am Beispiel betrieblicher Vereinbarungen, in: WSI-Mitt. 34 (1981), S. 90 - 99.
- Tschobanian, R.: Gewerkschaften und die Humanisierung der Arbeit, in: Jürgen Gohl (Hg.): Arbeit im Konflikt. Probleme der Humanisierungsdebatte, München 1977, S. 163 - 182.*
- Ulich, Eberhard; Udris, Ivars; Frei, Felix; Alioth, Andreas: Zur Frage der Individualisierung von Arbeitstätigkeiten, in: Winfried Hacker und Harald Raum: Optimierung von kognitiven Arbeitsanforderungen, Bern - Stuttgart - Wien 1980, S. 65 - 69.*
- Vetter, Heinz Oskar: Humanisierung der Arbeit als gesellschaftliche und gewerkschaftliche Aufgabe, in: Gew. Monatshefte 24 (1973), S. 1 - 11.*
- Referat und Schlußwort, in: Ders. (Hg.): Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe. Protokoll der Konferenz des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 16. und 17. Mai 1974 in München, Frankfurt/M. 1974, S. 25 - 38.
- Vilmar, Fritz (Hg.): Menschenwürde im Betrieb, Reinbek 1973.*
- Mitbestimmung am Arbeitsplatz, in: Diefenbacher, Hans und Nutzinger, Hans (Hg.): Mitbestimmung — Probleme und Perspektiven der empirischen Forschung, Frankfurt/M. - New York 1981, S. 271 - 296.

- Vitt, Werner: Humanisierung der Arbeit durch Mitbestimmung, in: Heinz O. Vetter (Hg.): Humanisierung der Arbeit als gesellschaftspolitische und gewerkschaftliche Aufgabe. Protokoll der Konferenz des Deutschen Gewerkschaftsbundes vom 16. und 17. Mai 1974 in München, Frankfurt/M. 1974, S. 141 - 154; 233 - 237.
- Volkholz, Volker: Belastungsschwerpunkte und Praxis der Arbeitssicherheit, Bonn 1977.
- Wallace, Phyllis A., and Driscoll, James W.: Social issues in collective bargaining, in: Jack Stieber et al. (eds.): U.S. industrial relations 1950 - 1980: A critical assessment, Madison, Wi., 1981, S. 199 - 254.
- Walton, Richard E.: Kriterien für die Qualität des Arbeitslebens, in: Jürgen Gohl (Hg.): Arbeit im Konflikt. Probleme der Humanisierungsdebatte, München 1977, S. 33 - 54.
- Walton, R., and McKersie, R.: A behavioral theory of labor negotiations, New York 1965.
- Weinberg, Edgar: Labor-management cooperation: A report on recent initiatives, in: Monthly Lab. Rev. Apr. 1976, S. 13 - 22.
- Weisser, Gerhard: Über die Unbestimmtheit des Postulats der Maximierung des Sozialprodukts, in: Minna Specht und Willi Eichler (Hg.): Leonard Nelson zum Gedächtnis, Frankfurt/M. - Göttingen 1953.
- Weltz, Friedrich: Kooperative Konfliktverarbeitung, in: Gew. Monatshefte 28 (1977), S. 291 - 301.
- Whyte, William F.: Organizations for the future, in: Gerald G. Somers (ed.): The next twentyfive years of industrial relations, Ind. Rel. Res. Ass., Madison 1973, S. 129 - 140.
- Wiedenhofer, Harald: Arbeitsgestaltungspolitik — ein neues Element gewerkschaftlicher Strategie, in: Joachim Matthes (Hg.): Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, Frankfurt/M. - New York 1979, S. 316 - 329.
- Winpisinger, William W.: Job enrichment — another part of the forest, in: Gerald G. Somers (ed.): Industrial Relations Research Association. Proceedings of the 25. anniversary meeting, Madison, Wi., 1973, S. 154 - 159.
- Winterhager, Wolfgang D.: Humanisierung der Arbeitswelt. Gesetzliche Vorschriften, Pläne, Modelle und Kontroversen, Berlin/New York 1975.
- Witte, Eberhard: Das Einflußpotential der Arbeitnehmer als Grundlage der Mitbestimmung. Eine empirische Untersuchung, in: Die Betriebswirtschaft 40 (1980), S. 1 - 26.
- Wlotzke, Otfried: Arbeitsschutz. Probleme und Weiterentwicklung, in: Bundesarbeitsblatt Heft 3/1981, S. 32 - 35.
- Zoll, Rainer: Partizipation oder Delegation. Gewerkschaftliche Betriebspolitik in Italien und in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M. 1981.