

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 116

Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft

Herausgegeben von
Otmar Issing



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 116

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 116

**Verhandlungen auf der Jahrestagung
der Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften - Verein für Socialpolitik -
in Nürnberg
vom 15. - 17. September 1980**

Herausgegeben von

Otmar Issing



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

**Verhandlungen auf der Jahrestagung des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
in Nürnberg 1980**

Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft



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

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

© 1981 Duncker & Humblot, Berlin 41

**Gedruckt 1981 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany**

ISBN 3 428 04873 3

Vorwort

Dieser Band enthält die Referate und Diskussionsergebnisse der Tagung des Vereins für Socialpolitik, die vom 15. bis 17. September 1980 im Gebäude der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg in Nürnberg stattfand.

Der Erweiterte Vorstand hatte die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung einer Kommission anvertraut, die aus folgenden Mitgliedern bestand: Werner Ehrlicher, Freiburg; Gerhard Fels, Kiel; Otmar Issing (Vorsitzender), Würzburg; Hans-Jürgen Krupp, Berlin; Kurt Rothschild, Linz; Hans Karl Schneider, Köln; Waldemar Wittmann, Frankfurt. Für die offene, fruchtbare Diskussion und gute Kooperation habe ich meinen Kollegen herzlich zu danken.

Das Tagungsprogramm ist durch die unumgängliche thematische Auswahl der Kommission geprägt. In den Arbeitskreisen wurden die Schwerpunkte im einzelnen überwiegend durch das Ergebnis der Ausschreibung gesetzt.

Die Wahl des Tagungsthemas war von der Absicht bestimmt, das allgemein konstatierte Desinteresse an ordnungspolitischen Fragen zu überwinden. Ausgehend von den wirtschaftspolitischen Grundentscheidungen der Nachkriegszeit sollte vor allem geprüft werden, ob die Soziale Marktwirtschaft eine Konzeption „mit Zukunft“ darstellt. Der aufmerksame Leser wird zu einer derart komplexen Fragestellung in diesem Band zwar keine einfachen Antworten, aber eine Fülle anregender Gedanken finden.

Herzlich zu danken habe ich allen, die zum Gelingen der Tagung beigetragen und mir bei der Herausgabe des Bandes geholfen haben. Der Vorsitzende des Vereins, Helmut Hesse, löste einige schwierige Situationen durch sein persönliches Engagement. Die Zusammenarbeit mit der Geschäftsstelle verlief dank des Einsatzes von Rolf Schinke reibungslos. Am Tagungsort garantierten die Nürnberger Kollegen Peter Mertens und Manfred Neumann für eine hervorragende Organisation. Wolfgang Gerhardt war mir in allen Phasen ein unentbehrlicher Mitarbeiter, und meine Sekretärin Ulrike Panzer bewältigte unverdrossen die erhebliche zusätzliche Belastung. Frau Trudi Brauers nahm die große Mühe des Korrekturenlesens auf sich.

Würzburg, im Frühjahr 1981

Otmar Issing

Inhaltsverzeichnis

Plenum

Eröffnungsveranstaltung

Leitung: *Helmut Schlesinger*, Frankfurt

Begrüßungsansprache

Helmut Hesse, Göttingen 3

Otto Schlecht, Bonn:

Die Genesis des Konzepts der Sozialen Marktwirtschaft 9

Knut Borchardt, München:

Die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft in heutiger Sicht 33

Arbeitskreis 1:

Die soziale Komponente in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hans-Jürgen Krupp*, Berlin

Anita B. Pfaff, *Martin Pfaff*, Augsburg:

Alternative Rollen der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 57

Rüdiger Soltwedel, Kiel:

Unerwünschte Marktergebnisse durch sozialpolitische Einflüsse 79

Reiner Dinkel, München:

Alterssicherung bei stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung als
Zukunftsaufgabe der Sozialen Marktwirtschaft 101

Zusammenfassung der Diskussion 117

Arbeitskreis 2:

Die Sicherung des Wettbewerbs in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Hans Karl Schneider*, Köln

Ulrich Immenga, Göttingen:

Mittelstandsschutz und Fusionskontrolle 125

<i>Hartwig Bartling</i> , Mainz:	
Wettbewerbspolitik auf strukturell vermachteten Märkten	137
<i>Werner Fassing</i> , Frankfurt:	
Konzentration und Soziale Marktwirtschaft	157
Zusammenfassung der Diskussion	173

Arbeitskreis 3:

Mitbestimmung und Soziale Marktwirtschaft

Leitung: *Otmar Issing*, Würzburg

<i>David F. I. Folkerts-Landau</i> , Chicago, <i>Murat R. Sertel</i> , Istanbul and <i>Alfred Steinherr</i> , Löwen/Washington D. C.:	
Institutional Innovation and Efficiency with an Application to Labor-Managed Economies	179

Dieter Schmidtchen, Saarbrücken:

Leitungspartizipation, Wettbewerb und Funktionsfähigkeit des Marktsystems	191
---	-----

Jürgen Backhaus, Konstanz:

Die Funktionsfähigkeit der mitbestimmten Großunternehmung	213
Zusammenfassung der Diskussion	229

Arbeitskreis 4:

Staat und Verbände in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Werner Ehrlicher*, Freiburg

Holger Bonus, Konstanz:

Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung	233
--	-----

Guy Kirsch, Fribourg:

Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung	255
--	-----

Reinhard Neck, Wien:

Die Stellung der Verbände in der österreichischen Wirtschaftsordnung ..	277
---	-----

Meinhard Supper, Wien:

Macht der Verbände und Wirtschaftspolitik in Österreich	305
---	-----

Zusammenfassung der Diskussion	323
--------------------------------------	-----

Arbeitskreis 5/I:**Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft**Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel*Johannes Welcker*, Saarbrücken:Die Berechtigung des Monopols der öffentlich-rechtlichen Rundfunk-
anstalten 329*Günter Knieps*, Bonn, *Jürgen Müller*, Brighton und Fontainebleau und
Carl Christian von Weizsäcker, Bonn:

Wettbewerb im Fernmeldebereich 345

Ulrich van Lith, Köln:

Der Markt als Organisationsprinzip des Bildungsbereichs 367

Zusammenfassung der Diskussion 386

PlenumLeitung: *Gerhard Scherhorn*, Stuttgart*Hans-Jürgen Wagener*, Groningen:

Das Spektrum existierender Wirtschaftsordnungen 391

Diskussionsbeitrag: *Karl-Ernst Schenk*, Hamburg 415*Herbert Hax*, Köln:

Unternehmung und Wirtschaftsordnung 421

Diskussionsbeitrag: *Horst Albach*, Bonn 441

Zusammenfassung der Diskussion 449

Arbeitskreis 5/II:**Spezielle Märkte in der Sozialen Marktwirtschaft**Leitung: *Gerhard Fels*, Kiel*Johann Eekhoff*, Saarbrücken:

Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 455

Eugen Dick, Meckenheim:Zur Theorie des Interventionsstaates: Die Rolle der Mietsozialwohnungen
für die Wohnungsversorgung 481*Eckhard Knappe*, Trier:Ausgabenexplosion im Gesundheitssektor: Folge einer ordnungspoliti-
schen Fehlsteuerung 499

Zusammenfassung der Diskussion 529

Arbeitskreis 6:**Unternehmen in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Waldemar Wittmann*, Frankfurt

Karl Oettle, München:

Leitung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen 535

Klaus Chmielewicz, Bochum:

Unternehmungsmacht und Gewerkschaftsmacht 553

Hans Heinrich Rupp, Mainz:

Unternehmensmacht und Gewerkschaftsmacht 579

Dieter Pohmer, Tübingen:

Aspekte der Bedeutung der staatlichen Aktivität für die Unternehmens-
entscheidungen 585

Zusammenfassung der Diskussion 609

Arbeitskreis 7:**Außenwirtschaftliche Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Jürgen Schröder*, Mannheim

Hans H. Glismann, Kiel:

Einige politische Determinanten der Protektion — Eine Fallstudie 615

Hermann Sautter, Frankfurt:

„Soziale Marktwirtschaft“ als Ordnungsprinzip für die Wirtschafts-
beziehungen zwischen Entwicklungs- und Industrieländern 633

Siegfried G. Schoppe, Hamburg:

Technologietransfer als Struktur determinante des Ost-West-Handels 651

Zusammenfassung der Diskussion 665

Arbeitskreis 8:**Theoretische Aspekte der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Kurt Rothschild*, Linz

Philipp Herder-Dorneich, Köln:

Die Entwicklungsphasen der Sozialen Marktwirtschaft und der Para-
digmwechsel in der Ordnungstheorie 671

Bertram Schefold, Frankfurt:

Die Relevanz der Cambridge-Theorie für die ordnungspolitische Diskussion 689

Zusammenfassung der Diskussion 716

Arbeitskreis 9:**Der Arbeitsmarkt in der Sozialen Marktwirtschaft**

Leitung: *Hermann Albeck*, Saarbrücken

Werner Dostal, Nürnberg:

Technischer Wandel und Beschäftigung 723

Dieter Hockel, Düsseldorf:

Die Bewältigung technisch induzierter Beschäftigungsprobleme im Rahmen der Marktwirtschaft 741

Heinz Lampert, Augsburg:

Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft 753

Zusammenfassung der Diskussion 780

Plenum

Leitung: *Hans Würigler*, Zürich

Werner Glastetter, Bielefeld:

Die Gewerkschaften und die Soziale Marktwirtschaft 787

Diskussionsbeitrag: *Wolfgang Stützel*, Saarbrücken 807

Hans F. Zacher, München:

Soziale Marktwirtschaft — ihr Verhältnis zur Rechtsordnung und zum politischen System 817

Diskussionsbeitrag: *Peter Saladin*, Bern 843

Zusammenfassung der Diskussion 849

Plenum

Leitung: *Ernst Dürr*, Nürnberg

Bernhard Gahlen, Augsburg:

Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft 853

Diskussionsbeitrag: *Klaus Töpfer*, Mainz 873

Plenum**Schlußveranstaltung**

Leitung: *Hans Möller*, München

Podiumsdiskussion 883

Teilnehmer:

Ernst Helmstädter, Münster*Werner Meißner*, Frankfurt*Erhard Kantzenbach*, Hamburg*Hans Willgerodt*, Köln

Schlußansprache

Helmut Hesse, Göttingen 905

Verzeichnis der Referenten 909

Verzeichnis der Sitzungs- und Arbeitskreisleiter 913

Arbeitsmarktpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Von *Heinz Lampert*, Augsburg

1. Die Fragestellung

Die Formulierung des mir übertragenen Themas läßt es zu, sich für eine oder mehrere der folgenden Aufgabenstellungen zu entscheiden:

1. Eine Darstellung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik im Sinne einer Deskription der betriebenen Arbeitsmarktpolitik (AMP);
2. die Beantwortung der Frage nach einer der Sozialen Marktwirtschaft (SM) als ordnungspolitischem Leitbild wirtschaftsordnungspolitisch entsprechenden, konformen Konzeption einer AMP, also die Deduktion einer einem übergeordneten Leitbild adäquaten sektoralen Wirtschaftspolitik aus dem Leitbild;
3. die Analyse der in der Bundesrepublik betriebenen AMP unter ordnungspolitischer Perspektive, d. h. die Beantwortung der Frage, inwieweit die AMP der Bundesrepublik dem Leitbild der SM entspricht;
4. gibt man dem Generalthema der Tagung „Zukunftsprobleme der SM“ besonderes Gewicht, dann könnte man auch an die Aufgabe denken, darzustellen, wie eine AMP gestaltet sein muß, damit sie sowohl leitbildkonform ist als auch in der Lage, bestimmte erwartete Probleme zu lösen.

Ich möchte das Schwergewicht meiner Überlegungen erstens auf die idealtypische Ableitung einer dem Leitbild der SM konformen AMP legen und zweitens die in der Bundesrepublik realisierte arbeitsmarktpolitische Konzeption auf ihre Ordnungskonformität überprüfen. Die Lösung der ersten Aufgabe ist eine Voraussetzung für die Lösung der zweiten.

2. Grundzüge einer dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft konformen Arbeitsmarktpolitik

2.1 Voraussetzungen für die Ableitung einer dem Leitbild der Sozialen Marktwirtschaft entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Konzeption

Voraussetzungen für die Ableitung einer einem wirtschaftsordnungs- politischen Leitbild entsprechenden sektoralen wirtschafts- und sozial- politischen Konzeption sind die Definition des Leitbildes¹ und des in Frage stehenden wirtschaftspolitischen Handlungsfeldes, also der AMP.

Vergleichsweise unproblematisch ist die Definition der AMP. Sie läßt sich definieren als die Gesamtheit der Maßnahmen, die das Ziel haben, die Arbeitsmärkte als die für die Beschäftigungsmöglichkeiten und Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer entscheidenden Märkte so zu gestalten und zu beeinflussen, daß bestimmte wirtschafts- und sozialpolitische Ziele erreicht werden. Diese Maßnahmen umfassen nach ihrer Art

1. die Setzung von Rahmenbedingungen für die Marktverfassungen, d. h. ordnungspolitische Maßnahmen;
2. Maßnahmen zur Verringerung oder Beseitigung von Marktungleichgewichten auf einzelnen Arbeitsmärkten und auf dem Gesamtmarkt, d. h. struktur- und prozeßpolitische Maßnahmen;
3. die staatliche Festsetzung von Mindestbedingungen zur Erreichung von Zielen des Arbeitnehmerschutzes, insbesondere des Arbeitszeitschutzes, des Gefahrenschutzes, des Schutzes des Arbeitsverhältnisses und des Lohnschutzes.

Gewisse Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung zwischen AMP und Beschäftigungspolitik. Die meisten der unter 2. angesprochenen prozeß- und strukturpolitischen Maßnahmen haben beschäftigungspolitische Effekte und beschäftigungspolitische Maßnahmen, wie etwa die Ausweitung der Nachfrage der öffentlichen Hand nach Arbeitskräften oder Produkten, wirken auf die Arbeitsmärkte ein. Dennoch erscheint es zweckmäßig, Maßnahmen, die außerhalb der Grundlagen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) von Regierung und Bundesbank ergriffen werden, um mit nicht spezifisch arbeitsmarktpolitischen Instrumenten,

¹ In Anlehnung an *Herbert Giersch*, Allgemeine Wirtschaftspolitik, Wiesbaden 1960, S. 135 und S. 188, verstehe ich in der folgenden Analyse unter *Leitbild* ein auf die Gesamtwirtschaft bezogenes Ziel-Mittel-System einer anzustrebenden Wirtschaftsgestaltung, während ich den Begriff der *Konzeption* im Sinne eines in sich geschlossenen und widerspruchsfreien Zusammenhangs von Zielen, Grundsätzen, zielkonformen Institutionen und Maßnahmen der Wirtschaftspolitik verwende und nur auf ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Handlungsfeld, hier die AMP, beziehe.

nämlich mit Mitteln der Geldpolitik oder/und der Fiskalpolitik gesamtwirtschaftliche Nachfragerücken zu schließen, nicht unter die AMP zu subsumieren.

Problematischer ist die Definition des Begriffes SM. Sie ist ein wirtschaftsordnungspolitisches Leitbild, das — wie jedes ordnungspolitische Leitbild — nicht eindeutig definiert und wohl auch nicht eindeutig definierbar ist. Ob man von der Charakterisierung des Leitbildes nach Müller-Armack ausgeht, nach dem die SM als eine ordnungspolitische Idee definiert werden kann, „deren Ziel es ist, auf der Basis der Wettbewerbswirtschaft die freie Initiative mit einem gerade durch die marktwirtschaftliche Leistung gesicherten sozialen Fortschritt zu verbinden“², ob man mit Nipperdey die SM als eine Wirtschaftsverfassung definiert, die auf der Grundlage der Wettbewerbswirtschaft freiheitliche und soziale Komponenten in der Weise verbindet, daß ein Höchstmaß persönlicher Freiheit bei steter Berücksichtigung der sozialen Notwendigkeiten gewährleistet ist³ oder ob man andere Beschreibungen heranzieht⁴ — es handelt sich um einen Begriff, der „wertausfüllungsbedürftig“, „interpretationsbedürftig“ ist. Mehr noch: „Der Gedanke der SM ist so ein der Ausgestaltung harrender progressiver Stilgedanke.“^{5, 6}

„Der Stil der SM liegt darin, jenseits der Lösungen einer restaurativen Politik, die das Vergangene konserviert, oder eines sozialen Dirigismus, der die freien Initiativen der Gesellschaft verkümmern läßt, oder einer ungesteuerten, unkontrollierten Marktmechanik eine gesellschaftliche Lösung zu produzieren, in der alle Ziele einen möglichen realistischen Ausgleich finden.“⁷

Das Verhältnis, in dem marktwirtschaftliche und sozial orientierte Regelungen, individualrechtliche Freiheitsverbürgungen und sozialrechtliche Freiheitsbindungen zueinander stehen, ist nicht eindeutig und nicht ein für allemal definiert. Wirtschaftliche und soziale Entwicklungen können sowohl ein Mehr an Marktwirtschaft als auch ein Mehr an sozialem Gehalt erforderlich machen. Die relative Unbestimmtheit

² Alfred Müller-Armack, Artikel Soziale Marktwirtschaft, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart u. a. 1956, S. 390.

³ Hans C. Nipperdey, Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz, 3. Aufl., Köln 1965.

⁴ Vgl. z. B. Heinz Lampert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., München und Wien 1981, S. 92 ff.

⁵ Alfred Müller-Armack, Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik, Studien und Konzepte zur Sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration, Freiburg i. Br. 1966, S. 10.

⁶ Vgl. zu diesem Problemkreis auch Reinhard Blum, Artikel Marktwirtschaft, Soziale, in: HdWW, Bd. 5, Stuttgart u. a. 1980, S. 153 ff.

⁷ Alfred Müller-Armack, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Bern und Stuttgart 1974, S. 151.

des Begriffes erschwert die Deduktion einer arbeitsmarktpolitischen Konzeption, macht sie aber nicht unmöglich.

2.2 Dogmengeschichtliche Perspektive der Thematik

Bevor wir uns selbst um die Ableitung einer ordnungskonformen arbeitsmarktpolitischen Konzeption bemühen, empfiehlt es sich, die Literatur ausgewählter ordo- bzw. neoliberaler Vertreter ordnungspolitischen Denkens auf arbeitsmarktpolitische Konzeptionen hin durchzusehen. Leider ist eine solche Durchsicht nicht sehr ergiebig.

Eucken⁸ fordert in seinen „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“ eine „menschwürdige Gestaltung“ des Arbeitsmarktes. Dafür erachtet er Arbeiterschutzmaßnahmen und ein Gleichgewicht zwischen den Arbeitsmarktpartnern als erforderlich. Gewerkschaften, denen Eucken große Verdienste bescheinigt, werden jedoch letztlich nur akzeptiert, wenn sie „Löhne durchsetzen, die den Wettbewerbslöhnen entsprechen“ und dadurch zur Realisierung der Wettbewerbsordnung beitragen. Sie werden zu „Machtkörpern, welche die Wettbewerbsordnung gefährden, wenn sie die Löhne darüber hinauszutreiben suchen oder die Beweglichkeit der Arbeiter beeinträchtigen. Damit gefährden sie den Aufbau einer freien Ordnung, die ja auch sie wollen“⁹. Andere Ausführungen zur Arbeitsmarktverfassung und AMP in der Wettbewerbsordnung finden sich nicht. Vielmehr versprach sich Eucken von der Freizügigkeit und beruflichen Beweglichkeit der Arbeit und der — m. E. utopischen — „Herstellung eines Zustandes, welcher der vollständigen Konkurrenz entspricht“ sowie von Arbeitszeitbegrenzungen auch eine Abschwächung des anomalen Verhaltens des Arbeitsangebotes¹⁰. Sollte sich das Arbeitsangebot dennoch „nachhaltig anomal verhalten“, dann wird die Festsetzung von Minimallöhnen empfohlen. Im Falle von „Massenarbeitslosigkeit“, die nicht näher definiert wird, wird eine Vollbeschäftigungspolitik für unverzichtbar gehalten¹¹.

Die skizzierten Gedankengänge reichen nicht aus, um eine arbeitsmarktpolitische Konzeption Euckens zu begründen¹².

Eine vergleichbare Beurteilung der Gewerkschaften findet sich bei W. Röpke¹³. Sie werden von ihm als „stärkste und gefährlichste Bastion

⁸ Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Bern und Tübingen 1952, S. 322 f.

⁹ Ebenda, S. 323.

¹⁰ Ebenda, S. 303 f.

¹¹ Ebenda, S. 141.

¹² Bei der Beurteilung dieser Tatsache ist freilich zu berücksichtigen, daß ein Großteil der arbeitsmarktpolitisch relevanten Ausführungen Euckens aufgrund nachgelassener Notizen von K. Paul Hensel formuliert wurde.

sozialwirtschaftlicher Macht“ bezeichnet¹⁴. Eine darüber hinausgehende Behandlung von arbeitsmarktpolitischen Grundfragen findet sich bei Röpke nicht.

Etwas umfangreichere arbeitsmarktpolitische Vorstellungen findet man bei Alexander Rüstow¹⁵. Gesetzlich festgelegte Mindestlöhne hält er für verfehlt. Statt dessen schweben ihm „staatliche Lohnzuschüsse bei konjunktureller Unterschreitung der Mindestlohngrenze“ vor. Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Mobilitätshilfen mit dem Ziel der Förderung optimaler Allokation der Arbeit sowie eine antizyklische Vergabe öffentlicher Aufträge und öffentliche Infrastrukturinvestitionen gehören für ihn zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium. Vollbeschäftigung, die als Beschäftigungsgrad von 100 % minus eine Friktionsarbeitslosigkeit und eine „Abfallsarbeitslosigkeit“¹⁶ von zusammen etwa 5 % definiert wird, hält er als Dauerzustand „nur bei Vollsozialisierung und Planwirtschaft“ erreichbar.

Rudimentär, jedoch wirklichkeitsnäher, sind die arbeitsmarktpolitischen Vorstellungen Müller-Armacks. Er glaubt, „daß das gegenwärtige System unserer Lohnpolitik mit der Autonomie der Sozialpartner im Rahmen der SM durchaus weiterhin funktionieren kann“¹⁷

¹³ Nach seiner Meinung werden die Auftriebstendenzen der Lohnkosten außerordentlich verschärft durch Gewerkschaften, „deren Macht mehr und mehr nur noch durch ihren Verantwortungssinn begrenzt zu sein scheint, während es den Regierungen und Zentralbanken weit schwerer als früher geworden ist, dieser durch Überbeschäftigung ausgelösten und durch gewerkschaftliche Monopolmacht potenzierten Kosteninflation durch Geld- und Kreditverknappung entgegenzuwirken“. *Wilhelm Röpke*, *Jenseits von Angebot und Nachfrage*, 3. Aufl., Zürich und Stuttgart 1961, S. 294.

¹⁴ *Wilhelm Röpke*, *Fronten der Freiheit*, Stuttgart 1965, S. 131: „Dafür bleibt diejenige Monopolstellung, die sich mit unheimlicher Geschwindigkeit und aus sehr tiefen Ursachen heraus als die stärkste und gefährlichste Bastion sozialwirtschaftlicher Macht erhoben hat, völlig unangetastet, wenn sie nicht ständig noch weiter an Stärke und Gefährlichkeit zunimmt: die mit allen *Machtmitteln* des *Monopols* arbeitende und vor offener Erpressung nicht zurückschreckende Konzentration des Angebots auf dem Arbeitsmarke durch *zentralistische Gewerkschaften*. Dieses Monopol überragt alle anderen an Gefährlichkeit durch seine alles durchdringenden Wirkungen, als deren verhängnisvollste der *Inflationsdruck* unserer Zeit hervorzuheben ist. Um so ernster ist es, daß nur wenige es in dieser Natur und Bedeutung erkennen und selbst diese sich, wenn sie nicht frei und unabhängig sind oder den Mut haben, die Konsequenzen freimütigen Bekennens der Wahrheit auf sich zu nehmen, hüten müssen, ihre Erkenntnis auszusprechen.“

¹⁵ *Alexander Rüstow*, *Zwischen Kapitalismus und Kommunismus*, in: *Ordo*, 1949, S. 100 ff., insbes. S. 119 f. und 136 f.

¹⁶ Darunter versteht Rüstow „eine Ausscheidung von nicht mehr tauglichen oder minderwertigen Arbeitskräften“, die aber noch als Arbeitssuchende auftreten. Der Terminus ist sicher nicht glücklich gewählt.

¹⁷ *Alfred Müller-Armack*, *Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft*, S. 157. In einem früheren Stadium vertrat Müller-Armack in bezug auf das bilate-

und hält die Durchführung einer konjunkturpolitischen Beschäftigungspolitik mit dem Ziel, dem Arbeiter im Rahmen des Möglichen Sicherheit gegenüber Krisenschlägen zu geben, sowie den „Ausbau der Sozialversicherung“ für wichtig¹⁸. Bemerkenswert ist, daß Müller-Armack soziale Kompensationen von marktwirtschaftlich bedingten Anpassungskosten für notwendig hält: „Schließlich steht nichts im Wege, dem Einwand, daß die Marktwirtschaft sozial große Härten durch die von ihr herbeigeführten zwangsläufigen Umstellungen verursacht, durch ein System sozial ausgleichender Prämien zu begegnen, um marktwirtschaftlich erwünschte Verschiebungen von Arbeitskräften usw. zu erleichtern.“¹⁹

Andere Arbeiten *programmatischen* Charakters zur Arbeitsmarktpolitik im Sinne von Entwürfen arbeitsmarktpolitischer Konzeptionen von profilierten Neoliberalen konnten nicht ausfindig gemacht werden²⁰. Daher ist festzuhalten, daß bei den geistigen Begründern der Konzeption der SM ein beachtliches Defizit an Arbeitsmarkttheorie und arbeitsmarktpolitischer Programmatik existiert.

2.3 Ableitung einer ordnungskonformen Arbeitsmarktpolitik aus der Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft

Wenngleich die SM als ein Leitbild im Sinne eines Stilgedankens zu verstehen ist, als „ein Stil, in dem zu einem Gesamtsystem sehr verschiedene feste und variable Elemente zusammengefügt sind“²¹, als

rale Arbeitsmarktmonopol eine andere Auffassung. 1948 schrieb er (Die Wirtschaftsordnungen, sozial gesehen, in: *Ordo*, Bd. 1, 1948, S. 150 f.): „Die Sozialpolitik muß sich zuvor von den Irrtümern befreien, die ihren offensichtlichen Mißerfolg bedingten. Dazu gehört . . . die Vorstellung von sozialen Vorzügen einer universellen Preis-, Lohn- und Mietbindung, von den volkswirtschaftlichen Vorteilen bilateraler Monopole von Arbeitgebern und Arbeitnehmern . . . es gilt, diese unbrauchbaren Instrumente zu ersetzen.“

¹⁸ Ebenda, S. 99 f.

¹⁹ *Alfred Müller-Armack*, Die Wirtschaftsordnungen, sozial gesehen, S. 153.

²⁰ In zwei Arbeiten Gutmanns zur Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland finden sich Begründungen für die Notwendigkeit einer besonderen Ordnung der Arbeitsmärkte, die systematischer und geschlossener sind als die Darstellungen bei Eucken und Müller-Armack, die jedoch — ähnlich wie eine einschlägige Arbeit Willgerodts — auch keine arbeitsmarktpolitische Konzeption darstellen. Vgl. dazu *Gernot Gutmann, Hans-Joachim Hochstrate, Rolf Schlüter*, Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1964, S. 144 ff.; *Gernot Gutmann, Werner Klein, Spiro Parakewopoulos, Helmut Winter*, Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Stuttgart, New York 1979, S. 60 ff.; *Hans Willgerodt*, Die Krisis der sozialen Sicherheit und das Lohnproblem, in: *Ordo*, 7. Band, 1955, S. 145 ff.

²¹ *Alfred Müller-Armack*, Der humane Gehalt der Sozialen Marktwirtschaft, in: Egon Tuchtfeldt (Hrsg.), *Soziale Marktwirtschaft im Wandel*, Freiburg 1973, S. 19.

„ein Programm für die Zukunft“²² und es sich folglich bei der SM nicht um eine ein für allemal festgefügte wirtschaftspolitische Konzeption handelt, so lassen sich doch für die gegenwärtige Phase und die nächste Zukunft aus den „festen Elementen“ die Elemente einer leitbildkonformen AMP ableiten (vgl. dazu auch die Darstellung der arbeitsmarktpolitisch relevanten Ziele und Instrumente in der folgenden Abbildung, die jedoch weder vollständig ist noch in allen Fällen eine Rangfolge der Ziele zum Ausdruck bringen soll).

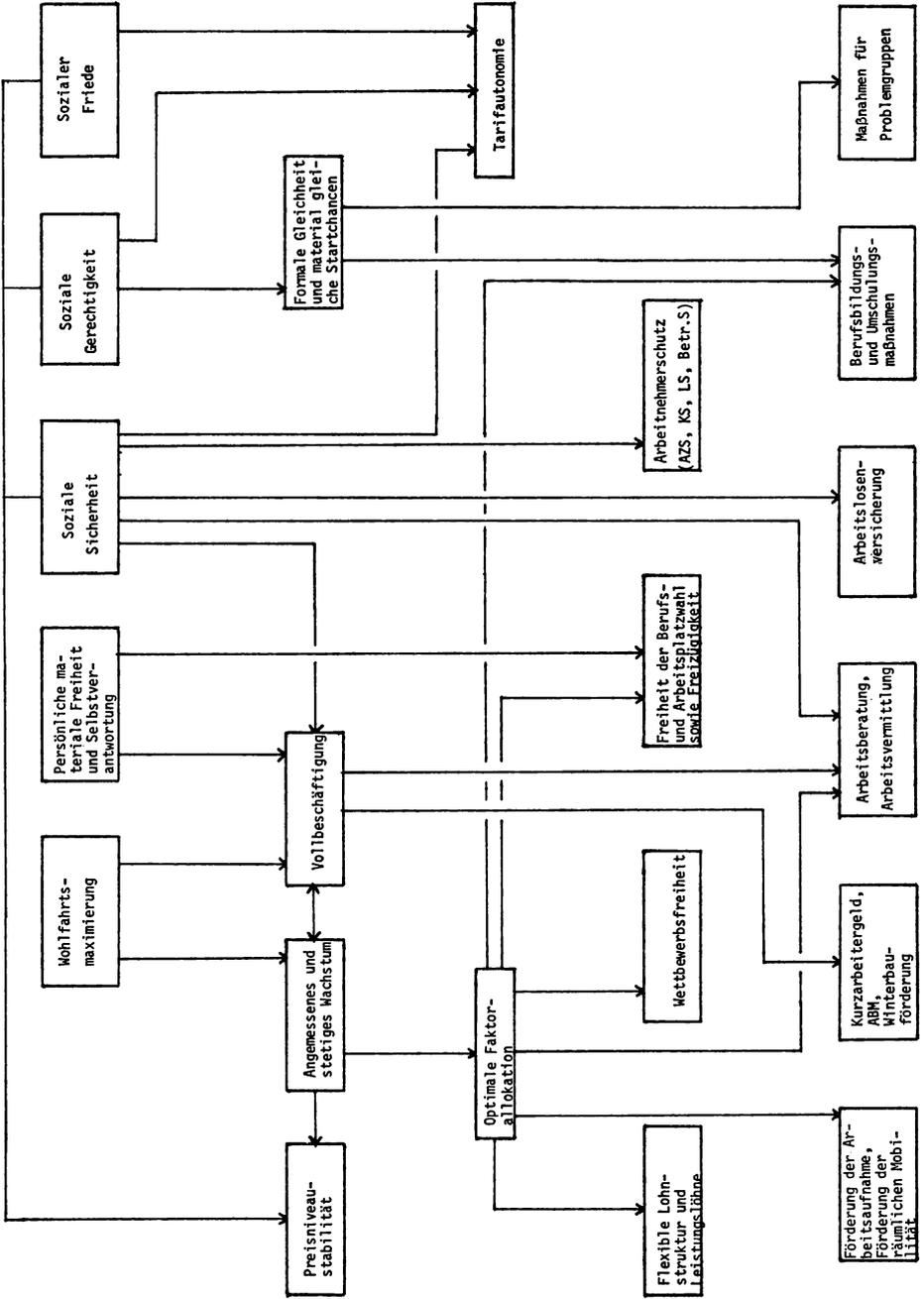
Die SM zielt im Vergleich zu früher realisierten und gegenwärtig verwirklichten anderen ordnungspolitischen Leitbildern auf eine Synthese zwischen wirtschaftlicher Freiheit als einem untrennbaren Teil der persönlichen und politischen Freiheit und den sozialstaatlichen Ideen der sozialen Sicherheit und der sozialen Gerechtigkeit²³. Entsprechend dieser Grundidee sollen die wirtschaftlichen Beziehungen und die wirtschaftlichen Aktivitäten prinzipiell im Rahmen marktwirtschaftlicher, d. h. wettbewerblich gestalteter Ordnungen durch die Wirtschaftssubjekte in ihrer Eigenschaft als Träger wirtschaftlichen Bedarfs und als Eigentümer von Gütern und von Faktorleistungen, als Anbieter und Nachfrager von und nach Gütern und Dienstleistungen gesteuert werden, soweit durch eine solche marktwirtschaftliche Steuerung soziale Ziele nicht verletzt werden und soweit im Falle einer Verletzung sozialer Ziele eine nachträgliche Korrektur sozial unerwünschter Marktergebnisse besser beurteilt wird als die Aufhebung marktwirtschaftlicher Ordnungselemente. Die Märkte sollen so geordnet werden, daß sie von vornherein sozialen Zielen entsprechen, insbesondere dem Ziel der sozialen Gerechtigkeit im Sinne der Gleichheit formaler Freiheit, der Gleichheit der Startbedingungen und im Sinne der Leistungsgerechtigkeit (durch offene Märkte, Wettbewerbsfreiheit, leistungsorientiertes Wettbewerbsrecht und ein Leistungslohnsystem). Wo die Herstellung funktionsfähigen Wettbewerbs ohne die Verletzung sozialer Ziele nicht möglich erscheint, soll Prozeßpolitik betrieben werden²⁴, notfalls, d. h. bei Nichtverfügbarkeit oder bei Versagen marktkonformer Instrumente, ist auch der Einsatz nicht marktkonformer Instrumente zulässig.

²² Ders., Artikel Soziale Marktwirtschaft, S. 392.

²³ Vgl. zu wesentlichen inhaltlichen Elementen des Leitbildes der SM *Heinz Lampert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, S. 94 ff. und *Reinhard Blum*.

²⁴ Vgl. zur Ordnung verschiedener Märkte *Gernot Gutmann u. a., Die Wirtschaftsverfassung der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Aufl., sowie *Heinz Lampert, Die Wirtschafts- und Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland*, und die in beiden Arbeiten zitierte Literatur.

Das Zielsystem der Wirtschaftspolitik, insbesondere der Arbeitsmarktpolitik, in der Bundesrepublik Deutschland



Es bedeuten: AZS = Arbeitszeitschutz, KS = Kündungsschutz, LS = Lohnschutz, Betr.S = Betriebschutz

Überprüft man unter Berücksichtigung der wesentlich erscheinenden spezifischen Eigenheiten der Arbeitsmärkte²⁵ die eben skizzierten Zielrichtungen der SM, dann kommt man zu folgenden Ergebnissen.

Gemäß dem Gewicht individualrechtlicher Freiheitsverbürgungen im Leitbild spielen folgende Freiheitsverbürgungen für die Ordnung der Arbeitsmärkte eine konstitutive Rolle: die Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl, die Freizügigkeit, die Wettbewerbsfreiheit und die allgemeine Vertragsfreiheit. Da jedoch auf Grund des hohen Grades der Unvollkommenheiten der Arbeitsmärkte und auf Grund der in der Mehrzahl der Fälle gegebenen Marktstrukturen²⁶ die Anbieter von Arbeitsleistungen gegenüber den Nachfragern ohne ordnungspolitische Eingriffe in die Marktform so stark unterlegen wären, daß sowohl die volle Nutzung der angeführten Freiheitsrechte als auch soziale Ziele gefährdet wären, insbesondere das Ziel leistungsgerechter Entlohnung und menschenwürdiger Arbeitsbedingungen, erfordert das Leitbild folgende ordnungspolitische Vorkehrungen:

1. Entweder wenigstens die staatliche Festsetzung von Mindestlöhnen oder — was leitbildkonformer ist — die Transformation des Arbeitsmarktes in die Form des zweiseitigen Monopols durch die Zulassung von Arbeitnehmerorganisationen und durch die Übertragung der Lohnsetzungsbefugnis auf die Arbeitsmarktparteien²⁷.
2. Die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen im Rahmen des Arbeitnehmerschutzes. Die Festsetzung dieser Normen muß sich der Gesetzgeber sowohl wegen der grundlegenden Bedeutung des Arbeitnehmerschutzes für die Sicherung von Grundrechten (freie Entfaltung der Persönlichkeit, Sicherung der Menschenwürde) und wegen seiner Wirkungen auf die Freiheits- und Eigentumsrechte einzelner vorbehalten. Auf die Ziele des Arbeitszeit-

²⁵ Vgl. dazu *Kurt W. Rothschild*, Theoretische Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik, in: Felix Butschek (Hrsg.), Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik, Wien 1975, S. 11 ff. sowie *Heinz Lampert*, Sozialpolitik, Berlin u. a. 1980, Kapitel Arbeitsmarktpolitik, S. 284 ff.

²⁶ Vgl. dazu *Gerhard Kleinhenz*, Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, in: Heinz Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, Stuttgart, New York 1979, S. 8 ff.

²⁷ Die Tarifautonomie ist — annähernd gleichstarke Arbeitsmarktorganisationen vorausgesetzt — einer staatlichen Festlegung von Mindestlöhnen und sonstigen Arbeitsbedingungen überlegen, weil sie erstens dem für die SM geltenden Subsidiaritätsprinzip entspricht, zweitens die sozialpartner-schaftliche Lohnpolitik nicht nur Minimumlohnpolitik ist, sondern nahezu alle Arbeitseinkommen erfaßt, drittens auch Lohnstrukturpolitik sein kann und viertens den Gewerkschaften und damit den Arbeitnehmern die größte Chance einräumt, die Arbeitseinkommen unter den gegebenen ökonomischen Bedingungen an die mögliche Obergrenze zu drücken.

schutzes, des Betriebsschutzes, des Bestandsschutzes des Arbeitsverhältnisses und des Lohnschutzes ist hier nicht weiter einzu-gehen²⁸.

Für die Ableitung und Begründung einer leitbildadäquaten arbeitsmarktpolitischen Konzeption spielt ein in der einschlägigen Literatur vernachlässigtes spezifisches Problem der Arbeitsmärkte eine zentrale Rolle, nämlich die unauflösbare Gebundenheit der Arbeitsleistung an die Person ihres Trägers²⁹ in Verbindung mit der marktwirtschaftlichen Arbeitsverfassung³⁰. In dieser Arbeitsverfassung ist das wirtschaftliche Schicksal und das Arbeitsleben der Arbeitnehmer weitgehend durch marktabhängige, an ökonomischen Kriterien orientierte Arbeitgeberentscheidungen bestimmt. So gesehen ist es eine unzutreffende Beurteilung der Realität, wenn nicht selten, vor allem im Zusammenhang mit Diskussionen um die Mitbestimmung, behauptet wird, der Arbeitnehmer trage — verglichen mit dem Kapitalgeber — kein Risiko und sei infolgedessen nicht zu Mitverantwortung und Mitbestimmung legitimiert³¹. Durch die Markt- bzw. Arbeitgeberabhängigkeit können elementare Arbeitnehmerinteressen — das Interesse an einem sicheren Arbeitsplatz, an Gewährleistung der Menschenwürde, an einer Entfaltung der Persönlichkeit durch Arbeit — gefährdet werden³². Auf Grund dieses Sachverhaltes sind neben den bereits erwähnten ordnungspolitischen Vorkehrungen, nämlich der Zulassung von Gewerkschaften, erforderlich:

3. eine sozial orientierte Ausgestaltung der Betriebsverfassung und eine zieladäquate Ausgestaltung der Unternehmensverfassung, für die Müller-Armack frühzeitig (1948, 1950) eingetreten ist³³.

²⁸ Vgl. dazu *Helmut Winterstein*, Arbeitszeitschutz I: Arbeitsschutzpolitik, in: HdWW, Band 1, Stuttgart u. a. 1977, S. 300 ff.

²⁹ Vgl. dazu *Oswald von Nell-Breuning*, Kapitalismus — kritisch betrachtet, Freiburg i. Br. 1974, S. 119 sowie *Kurt W. Rothschild*, Theoretische Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik, S. 16 f.

³⁰ Vgl. dazu insbes. *Götz Briefs*, Die Grundlagen des proletarischen Verhältnisses in der Wirtschafts- und Gesellschaftsverfassung des Kapitalismus, sowie *Gerhard Kleinhenz*, Verfassung und Struktur der Arbeitsmärkte in marktwirtschaftlichen Systemen, beide in: Heinz Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik.

³¹ Vgl. zu diesem Problemkreis auch die Darstellung von Problemen der Unternehmensverfassung bei *Götz Briefs*, Das gewerbliche Proletariat, Grundriß der Sozialökonomik, IX. Abt., Tübingen 1926, S. 145 - 149 und *Oswald von Nell-Breuning*, Mitbestimmung, 4. Aufl., Frankfurt/Main 1968, S. 54 f. und S. 137.

³² Vgl. dazu die in Fußnote 29 zitierte Literatur.

³³ *Alfred Müller-Armack*, Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, S. 99. Er fordert dort die „Schaffung einer sozialen Betriebsordnung, die den Arbeitnehmer als Mensch und Mitarbeiter wertet, ihm ein soziales Mitgestaltungsrecht einräumt, ohne dabei die betriebliche Initiative und Verantwor-

Die bisher abgeleiteten drei ordnungspolitischen Akte lassen sich als *grundlegende* leitbildkonforme Elemente der AMP bezeichnen.

Da für die Möglichkeit der faktischen Nutzung freiheitlicher Verbürgungen wie das Recht der freien Arbeitsplatz- und Berufswahl, der Freizügigkeit und der Arbeitsvertragsfreiheit ebenso wie für die faktischen Arbeitsbedingungen und schließlich für die soziale Qualität der AMP der volkswirtschaftliche Beschäftigungsgrad entscheidende Bedeutung hat, ergibt sich als prozeßpolitische Bedingung einer leitbildkonformen AMP

4. eine Politik der Herstellung und Sicherung eines hohen gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsgrades bei prinzipiell gleichstarker Gewichtung des Zieles der Preisniveaustabilität.

Für die Normsetzungsbefugnis der Tarifvertragsparteien und für die Ausgestaltung der Arbeitnehmerschutzrechte lassen sich zwei Orientierungsmaßstäbe ausmachen: einerseits das Ziel optimaler Faktorallokation und andererseits soziale Ziele. Dem Ziel angemessenen und stetigen Wirtschaftswachstums und der Notwendigkeit der Sicherung ökonomischer Effizienz des Wirtschaftssystems entsprechend ist ein Subziel des Leitbildes die optimale Faktorallokation durch den Wettbewerb der Arbeitskräfte um die Arbeitsplätze und durch den Wettbewerb der Arbeitgeber um die Arbeitskräfte sowie durch berufliche und regionale Mobilität der Arbeitskräfte. Diese Faktorallokation soll nicht bzw. möglichst wenig beeinträchtigt werden.

Aus dem Grundsatz, die Problematik ökonomischer Knappheit primär mit Hilfe marktwirtschaftlicher Lenkungs- und Steuerungsinstrumente zu lösen, ergibt sich zum einen die Notwendigkeit einer flexiblen Lohnstruktur, die an die sich über Marktentwicklungen äußernden Bedürfnisse angepaßt werden kann. Für die Politik der Tarifvertragsparteien ergibt sich daraus die Notwendigkeit des Verzichts auf eine Vertragspolitik, die das Verhältnis zwischen den gesamten Arbeitskosten und der Arbeitsproduktivität für bestimmte Arbeitnehmerkategorien (z. B. Frauen oder ältere Arbeitnehmer) wirtschaftlich gesehen ungünstiger gestaltet als für andere konkurrierende Arbeitnehmergruppen³⁴. Zum andern folgt aus dem Grundsatz marktwirtschaft-

—
tung des Unternehmers einzuengen“. Vgl. auch ebenda, S. 111 ff. den Abschnitt „II. Die Aufgabe des Betriebes in der industriellen Gesellschaft“.

³⁴ Vgl. zu den Problemen einer gruppenspezifischen Lohnpolitik *Ruediger Soltwedel, Dean Spinanger*, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, Nürnberg 1976. Eine produktivitätsbezogene Lohnstrukturpolitik bedeutet keinen Verzicht auf Hilfe für Problemgruppen des Arbeitsmarktes durch Lohnkostensubventionen zum Ausgleich vergleichsweise niedrigerer Arbeitsproduktivität leistungsschwacher Gruppen. Eine AMP wäre jedoch ver-

licher Steuerung der Arbeitskräfte in Verbindung mit der Unvollkommenheit der Arbeitsmärkte — vor allem in bezug auf die Markttransparenz und die regionale Marktpaltung — auch die Notwendigkeit einer Institutionalisierung der Arbeitsmärkte durch Einrichtungen der Berufs- und der Arbeitsberatung sowie der Arbeitsvermittlung. Diese Institutionalisierung dient gleichzeitig der Erhöhung der sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit.

Die Ziele der sozialen Gerechtigkeit und der sozialen Stabilität sind es auch, die der Politik optimaler Faktorallokation durch die Anpassung des Faktors Arbeit an ökonomische Notwendigkeiten und Änderungen Grenzen setzen. Eine ökonomisch optimale Faktorallokation verlangt räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte. In diesem Zusammenhang stellt sich nicht nur die Frage, wer die teilweise hohen wirtschaftlichen Kosten der Mobilität tragen soll³⁵, sondern ob und inwieweit mobile Arbeitnehmer und ihre Angehörigen für die vor allem mit regionaler Mobilität verbundenen sozialen und psychischen Belastungen³⁶ entschädigt werden sollen³⁷. Die grundsätzliche Frage

fehlt, wenn sie die durch die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien oder durch bestimmte staatliche Maßnahmen des Arbeitnehmerschutzes im Vergleich zu anderen Arbeitnehmergruppen zu teuer gewordenen Arbeitnehmerkategorien durch Lohnkostensubventionen wieder billiger und damit konkurrenzfähig machen würde.

³⁵ Bekanntlich wird in der Bundesrepublik ein Teil der monetären Mobilitätskosten für bestimmte hochqualifizierte Arbeitskräfte von Arbeitgebern, für die Arbeitnehmer allgemein von der Bundesanstalt für Arbeit im Rahmen des AFG übernommen.

³⁶ Die sozialen und psychischen Belastungen von Wanderungen für die wandernden Familienmitglieder ergeben sich aus dem Verlust eines vorhandenen und funktionierenden Gefüges sozialer Beziehungen und der Notwendigkeit, in fremder Umgebung Anerkennung und soziale Kontakte und erneut beruflich bzw. in der Schule Anschluß zu finden. Die Anpassungsschwierigkeiten dürften um so größer sein, je geringer der Bildungsgrad ist. Vgl. zu diesen Problemen auch Kurt W. Rothschild, S. 21: „Der Mobilitätsaspekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollte aber nicht ausschließlich unter ‚technokratischen‘ Gesichtspunkten gesehen werden. Es geht nicht ausschließlich darum, die ‚ineffiziente‘ Allokation der Arbeitskräfte zu beseitigen und die Arbeitgeber gemäß den Bedürfnissen ‚der Wirtschaft‘ umzuverteilen. Denn wir haben es ja hier nicht mit Waren, sondern mit Menschen und ihren Bedürfnissen und Präferenzen zu tun. Umschulungen und Übersiedlungen können starke emotionale Belastungen bedeuten, die in Rechnung gestellt werden sollten. Eine humane Arbeitsmarktpolitik kann sich daher nicht einfach als Ersatz für einen versagenden Marktmechanismus verstehen, sondern wird bei ihren Maßnahmen die Bedürfnisse der Arbeiter ebenso zu berücksichtigen haben wie jene ‚der Wirtschaft‘.“ Vgl. ferner: Hans Joachim Harloff, *Der Einfluß psychischer Faktoren auf die Mobilität der Arbeit*, Berlin 1970.

³⁷ Solche Anreize und Kompensationszahlungen wären in Zeiten stärkerer Unterbeschäftigung zwar nicht unbedingt erforderlich, weil dann der ökonomische Druck auf die Lebenslage die Arbeitnehmer bei relativ niedriger Arbeitslosenunterstützung oder nach Erlöschen der Ansprüche auf Unterstützung zu Anpassungen zwingen würde. Eine Wirtschaftsordnung jedoch, die

lautet, welche Erwartungen die Gesellschaft gegenüber Arbeitnehmern in bezug insbesondere auf die regionale Mobilität haben darf und inwieweit sie sich berechtigt glaubt, fehlender Mobilitätsbereitschaft Sanktionen folgen zu lassen³⁸. In gleicher Weise besteht die Aufgabe, jene Grenzen zu definieren, bis zu denen die Gesellschaft den Arbeitnehmern eine negative berufliche Mobilität, sprich: berufliche Dequalifikation, glaubt zumuten zu können³⁹.

In einem Grundsatzreferat wird man den Versuch der Beantwortung derartiger Fragen nicht erwarten. Es sei jedoch betont, daß führende Neoliberale bei aller Bedeutung, die sie der ökonomischen Effizienz beimessen, soziale Stabilität und die Verwirklichung humanitärer Werte besonders herausstellen⁴⁰.

Soziale Ziele spielen auch noch aus zwei weiteren Gründen in einem eingeschränkten Sinne eine Rolle für eine leitbildkonforme AMP: Erstens nämlich genügt die Sicherung formaler Startgleichheit auf den Arbeitsmärkten nicht, um soziale Gerechtigkeit zu gewährleisten, wenn Menschen mit körperlichen, geistigen oder psychischen Schwächen belastet sind, die sie aus eigener Kraft nicht überwinden können. Problemgruppenangehörige bedürfen daher besonderer arbeitsmarktpolitischer Aufmerksamkeit⁴¹. Zum zweiten kann Vollbeschäftigung nicht in allen Fällen gesichert werden. Selbst bei sehr hohem Beschäftigungsgrad besteht friktionelle Arbeitslosigkeit. Daher gehört entsprechend den Zielen sozialer Sicherheit und sozialer Gerechtigkeit zu einer der SM adäquaten arbeitsmarktpolitischen Konzeption die Zahlung von Arbeitslosenunterstützung. Sie ist darüber hinaus jedoch auch Instrument zur Förderung optimaler Faktorallokation, weil sie mobilitätsbereiten,

in Anspruch nimmt, sich mehr als andere an sozialen Zielen zu orientieren, wird die Erwartungen an die berufliche und regionale Mobilitätsbereitschaft der Arbeitnehmer nicht in erster Linie von ökonomischen Erfordernissen her artikulieren dürfen.

³⁸ *Bernhard Gahlen* weist in seinem Beitrag „Strukturpolitik und Soziale Marktwirtschaft“ in diesem Band, S. 859 f., darauf hin, daß mit zunehmenden Wohlstand die Kosten des Strukturwandels immer weniger akzeptiert werden und der Protest Einzelner gegen die Anpassungskosten auf der Mikroebene rational sei. Er meint m. E. zutreffend, daß es besser sei, den marktwirtschaftlichen Anpassungsprozeß durch Strukturpolitik zu sichern statt auf radikale marktwirtschaftliche Lösungen zu setzen.

³⁹ Vgl. zu diesem Problemkreis *Hans-Joachim Merk*, Sozialpolitische Analyse betrieblicher Dequalifikation — Ein Beitrag zur Begründung eines „neuen sozialen Risikos“, Diss., Augsburg 1980.

⁴⁰ Vgl. dazu etwa *Wilhelm Röpke*, Jenseits von Angebot und Nachfrage, S. 30, S. 54 f., S. 60, S. 146, S. 172, S. 186, der immer wieder auf die Notwendigkeit stabiler sozialer Verhältnisse, auf die Bedeutung der Familie und „echter“ Gemeinschaften verweist.

⁴¹ Vgl. dazu *Heinz-Dieter Harges*, Problemgruppen der Arbeitsmarktpolitik, in: Heinz Lampert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik, S. 69 ff.

aber auch freigesetzten Arbeitnehmern Suchzeiten für neue Arbeitsplätze ohne Existenzgefährdung sichert.

Mit dieser Darstellung zeichnet sich eine leitbildkonforme arbeitsmarktpolitische Konzeption mit hinreichender Klarheit ab. Sie läßt sich wie folgt zusammenfassen.

Ausgehend

1. von dem Grundanliegen Sozialer Marktwirtschaft, eine Synthese zwischen wirtschaftlicher Freiheit und marktwirtschaftlicher Überwindung der Knappheit einerseits und sozialen Zielen andererseits herzustellen,
2. von den obersten Zielen der Wohlfahrtsmaximierung bei Sicherung persönlicher materialer Freiheit und einem jeweils hohen Grad an sozialer Sicherheit, sozialer Gerechtigkeit und sozialem Frieden und
3. von charakteristischen Eigenschaften der Arbeitsmärkte in bezug auf Marktform und Marktverfassung

lassen sich als wesentliche Bestandteile einer der Gesamtordnung adäquaten arbeitsmarktpolitischen Konzeption die folgenden sechs Elemente ableiten:

1. die Sicherung grundlegender Freiheitsrechte wie Freiheit der Berufs- und Arbeitsplatzwahl, der Freizügigkeit, der Freiheit des Wettbewerbs der Arbeitskräfte um Arbeitsplätze und der Arbeitgeber um Arbeitskräfte, der Freiheit der Individuen zum Abschluß von Arbeitsverträgen auf der Grundlage
 - a) kollektiver, durch etwa gleichstarke Arbeitsmarktorganisationen auf der Basis der Tarifautonomie geschlossener Arbeitsverträge⁴²,
 - b) staatlich gesetzter Arbeitnehmerschutzrechte, wobei die kollektiven Arbeitsverträge und das Arbeitnehmerschutzrecht die optimale Faktorallokation, die durch eine leistungsgerechte Lohnstruktur und durch Mobilität der Arbeitskräfte bewirkt werden soll, möglichst wenig beeinträchtigen sollen;
2. die Institutionalisierung der Arbeitsmärkte im Sinne der Schaffung von Einrichtungen zur Minimierung und Überwindung von Arbeitsmarktunvollkommenheiten, d. h. zur Sicherung des Ar-

⁴² Daß zur Tarifautonomie die Möglichkeit des Arbeitskampfes gehört, wenn die Tarifautonomie funktionsfähig sein soll, sei nur angemerkt. Vgl. dazu *Heinz Lampert, Sozialpolitik*, S. 295 ff., insbes. S. 308 ff. und die dort angegebene Literatur.

- beitsmarktausgleichs durch Berufs- und Arbeitsberatung, Arbeitsvermittlung sowie Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität;
3. eine zieladäquate Ausgestaltung der Betriebs- und Unternehmensverfassung;
 4. das zentrale Ziel einer am Leitbild der SM orientierten AMP, nämlich das Ziel, für alle Arbeitsfähigen und Arbeitswilligen eine ununterbrochene, den individuellen Neigungen und Fähigkeiten entsprechende Beschäftigung zu bestmöglichen Bedingungen, insbesondere in bezug auf das Arbeitsentgelt und die Arbeitszeit, zu sichern, macht als Unterziele erforderlich:
 - a) die Herstellung und Erhaltung der Vollbeschäftigung mit Hilfe systemkonformer, d. h. im wesentlichen global wirkender Instrumente der Geld- und Fiskalpolitik;
 - b) die Integration wirtschaftlich und sozial in besonderer Weise im Wettbewerb um Arbeitsplätze benachteiligter Personen, insbesondere behinderter, gesundheitlich beeinträchtigter und älterer Personen;
 5. eine Sicherung der Existenz unverschuldet arbeitslos gewordener, arbeitswilliger und arbeitsfähiger Personen durch die Zahlung von Lohnersatz;
 6. die eingesetzten Instrumente der AMP sollen — abgesehen von ihrer Zielkonformität — marktkonform sein, d. h. die Funktionsfähigkeit der Arbeitsmärkte nicht bzw. möglichst wenig beeinträchtigen.

Nach dieser Ableitung einer dem Leitbild der SM entsprechenden arbeitsmarktpolitischen Konzeption soll nunmehr die in der Bundesrepublik betriebene AMP unter ordnungspolitischen Aspekten analysiert werden.

3. Ordnungstheoretische Analyse der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

3.1 Vorbemerkung

Angesichts des festgestellten beachtlichen Defizits an arbeitsmarktpolitisch relevanter Ordnungstheorie bei ordo- und neoliberalen Autoren ist es erstaunlich, daß — wie sich zeigen läßt — der Gesetzgeber in der Bundesrepublik ein arbeitsmarktpolitisches Konzept entwickelt und durchgesetzt hat, das in seinen Grundelementen und Grundzügen

in hohem Maße dem Leitbild einer SM konform erscheint. Inwieweit dies ein Verdienst Ludwig Erhards, seiner Berater, der führenden Arbeitsmarktpolitiker der Parteien oder/und führender Funktionäre der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebervereinigungen ist, bedürfte einer eigenen Untersuchung.

3.2 Überprüfung der Leitbildkonformität der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik

Die AMP in der Bundesrepublik hat ihre wesentliche gesetzliche Grundlage im Grundgesetz, im Tarifvertragsgesetz, im Arbeitsförderungsgesetz (Vorläufer war bis 1969 das „Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ — AVAVG) und im Gesetz zur Förderung von Wachstum und Stabilität der Wirtschaft aus dem Jahre 1967. Befragt man diese Gesetze hinsichtlich der Leitbildkonformität ihrer arbeitsmarktpolitischen Normen, dann stellt man einen sehr hohen Grad an Konformität fest.

Die in der Zusammenfassung des Abschnitts 2.3 aufgeführten *individuellen Freiheitsverbürgungen* sind in den Artikeln 2 (freie Entfaltung der Persönlichkeit einschließlich der Wettbewerbsfreiheit), Artikel 12 (Garantie der freien Wahl des Berufes, des Arbeitsplatzes und der Ausbildungsstätte) und Artikel 11 (Freizügigkeit) des Grundgesetzes (GG) verankert.

Artikel 9 GG gewährleistet in Verbindung mit dem Tarifvertragsgesetz und dem Gesetz über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, sich zu organisieren und auf der Grundlage der Tarifautonomie kollektive Arbeitsverträge abzuschließen. Diese *Transformation der Arbeitsmärkte* in die Form des zweiseitigen Monopols mit Marktoffenheit, die u. a. durch das Gleichbehandlungsgebot des Artikel 3 GG, die negative Koalitionsfreiheit des Artikel 9 GG, durch Artikel 33, Abs. V GG und durch § 20 AFG rechtlich gesichert ist, wird durch die *Institutionalisierung der Arbeitsmärkte* im Rahmen des AFG ergänzt: die Arbeitsämter haben die Aufgabe, Arbeitsmarktunvollkommenheiten durch Beratung, Information und Arbeitsvermittlung abzubauen und die Herstellung bzw. Sicherung des Gleichgewichts auf einzelnen Arbeitsmärkten zu fördern. Dabei spielen neben den Maßnahmen der Förderung der beruflichen Mobilität (§§ 40 - 49 AFG) und der räumlichen Mobilität (§ 53 AFG) sowie den Maßnahmen zur Verhütung von Arbeitslosigkeit durch Kurzarbeitergeld (§§ 63 ff. AFG) und die Förderung der ganzjährigen Beschäftigung in der Bauwirtschaft (§§ 74 ff. AFG), *sozial ausgerichtete Maßnahmen* wie Beihilfen an Arbeitgeber für die Beschäftigung Problemgruppenangehöriger (§ 54 AFG), Berufs-

förderungsleistungen für Behinderte (§§ 56 ff. AFG), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für ältere Arbeitnehmer (§ 97 AFG) und die Förderung des Betriebsausbaues zur Beschäftigung älterer Arbeitnehmer (§ 98 AFG) eine besondere Rolle.

Ein hochentwickeltes Arbeitnehmerschutzrecht schützt durch Arbeitszeitbegrenzungen, Maßnahmen des Gefahrenschutzes, des Lohnschutzes und nicht zuletzt durch den Schutz des Arbeitsverhältnisses grundlegende Arbeitnehmerrechte.

Das oben als leitbildkonform herausgestellte Ziel der Vollbeschäftigung ist in § 1 des Gesetzes zur Förderung von Wachstum und Stabilität der Wirtschaft aus dem Jahre 1967 sowie in § 1 des AFG verankert. Dabei verhindert die prinzipielle Gleichrangigkeit der Ziele Preisniveaustabilität, angemessenes und stetiges Wachstum und außenwirtschaftliches Gleichgewicht eine Vollbeschäftigungspolitik „um jeden Preis“. Die Hauptlast für die Erreichung der Vollbeschäftigung hat nicht die AMP, sondern die allgemeine Wirtschaftspolitik, insbesondere die Beschäftigungspolitik, zu tragen. Die AMP kann aber die Beschäftigungspolitik in zweifacher Weise ergänzen. Einmal durch ihre Konzentration auf die Bekämpfung strukturell verursachter Arbeitslosigkeit mit den Mitteln der Förderung der räumlichen und der beruflichen Mobilität, zum anderen durch die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit von Gesellschaftsmitgliedern mit reduzierten Chancen im Wettbewerb, wie vor allem Behinderte und ältere Arbeitnehmer sie darstellen.

Daß die AMP in der Bundesrepublik auch im ungünstigsten Fall wenigstens das Existenzminimum unverschuldet arbeitslos gewordener arbeitswilliger Personen sichert, ist nur der Vollständigkeit halber zu erwähnen.

Man wird über die Zielkonformität des Einsatzes einzelner arbeitsmarktpolitischer Instrumente, z. B. der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und bestimmter Lohnsubventionen verschiedener Auffassung sein können: Alles in allem jedoch sind die im AFG enthaltenen Instrumente als ziel- und systemkonform zu bezeichnen.

Damit kann man der arbeitsmarktpolitischen Konzeption der Bundesrepublik einen sehr hohen Grad an Konformität mit dem Leitbild der SM bescheinigen. In bezug auf zwei Regelungen jedoch erscheint die Leitbildkonformität fragwürdig: nämlich hinsichtlich der Finanzierung der Leistungen und hinsichtlich der Organisation der Arbeitslosenversicherung.

Bei der Beurteilung der *Finanzierung der Leistungen* der Arbeitsverwaltung ist davon auszugehen, daß die Mittel der Bundesanstalt durch Beiträge der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und ihrer

Arbeitgeber aufzubringen sind (§ 167 AFG). Der Bund hat der Bundesanstalt die Ausgaben für die Arbeitslosenhilfe zu erstatten (§ 188 AFG) und ihr die Mittel für die Finanzierung der Arbeitslosenunterstützung durch Darlehen bzw. Zuschüsse dann zur Verfügung zu stellen, wenn der Bedarf der Bundesanstalt nicht aus den Einnahmen und aus der Rücklage gedeckt werden kann (§ 187 AFG). Die Finanzierung der Arbeitslosigkeit im „Normalfall“ jedoch, d. h. bei vergleichsweise niedrigen Arbeitslosenraten, und die Finanzierung aller sonstigen Aufgaben der Bundesanstalt wie Arbeits- und Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, Förderung der beruflichen Bildung, Maßnahmen zur Unterbringung schwer zu vermittelnder Personen, erfolgt durch die versicherungspflichtigen Arbeitnehmer und durch Arbeitgeberbeiträge. Angesichts der Tatsache, daß die optimale Allokation des Faktors Arbeit sowie die Vermeidung und Beseitigung der Arbeitslosigkeit nicht nur im Interesse derjenigen liegt, die darauf angewiesen sind, ihre Leistungen auf den Arbeitsmärkten anzubieten und die ein Arbeitsplatzrisiko tragen, sondern im Interesse der Gesamtgesellschaft, und angesichts der Tatsache, daß die Dienste der Arbeitsverwaltung, insbesondere ihre Beratungs-, Informations- und Vermittlungsdienste auch nicht versicherungspflichtige Gesellschaftsmitglieder unentgeltlich beanspruchen können, widerspricht diese Finanzierung dem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit⁴³.

Problematisch muß unter ordnungspolitischen Aspekten auch die *Organisation der Arbeitslosenversicherung* erscheinen. Die derzeitigen organisatorischen Regelungen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit integrieren weder die Arbeitgeber noch die Gewerkschaften ausreichend in die Problemlösungsversuche⁴⁴. Abgesehen von der Bauwirtschaft, für die Sonderregelungen gelten, zahlen alle Arbeitgeber, die versicherungspflichtige Arbeitnehmer beschäftigen, denselben Betrag an die Arbeitslosenversicherung wie ihre Arbeitnehmer. Da sie 50 % jener Prämien zahlen, auf Grund deren die Arbeitnehmer im Falle der Arbeitslosigkeit Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, Arbeitslosenhilfe, Beratungs- und Vermittlungsdienste der Arbeitsverwaltung sowie auf die unentgeltliche und einkommenssubventionierte Teilnahme an Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen haben,

⁴³ Diese Auffassung wird auch von den Gewerkschaften und den Arbeitgebervereinigungen vertreten. Die Bundesregierung jedoch ist anderer Auffassung. Vgl. dazu Arbeitsförderungsbericht, Bundestagsdrucksache 7/403. Vgl. ferner Bruno Molitor, Das Risiko ‚Arbeitslosigkeit‘ in der Reform der sozialen Sicherung, in: Sozialer Fortschritt 1971, S. 87 ff., insbes. S. 91.

⁴⁴ Vgl. dazu auch Jürgen Kühl, Arbeitsmarktpolitik bei mittelfristigen Ausbildungen- und Arbeitsplatzdefiziten, in: Hartmut Seifert, Diethard B. Simmert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik in der Krise, Köln 1977, S. 84 ff. und Otmar Issing, Macht, Freiheit und wirtschaftliche Sicherheit, in: Ordo, 1979, S. 151 ff., insbes. S. 156.

können die Arbeitgeber den Eindruck haben, das, was die Öffentlichkeit und die betroffenen Arbeitnehmer von ihnen bei Eintritt von Arbeitslosigkeit erwarten dürfen, bereits geleistet zu haben. Durch die Zahlung von Risikoprämien an eine unübersehbar große Risikogemeinschaft können sie das Gefühl haben, sich von ihrer beschäftigungspolitischen Verantwortung „freigekauft“ zu haben. Diese Einstellung kann dadurch verstärkt werden, daß die Arbeitgeber mit den Problemen der „Verwaltung“, der Bekämpfung und der Beseitigung der Arbeitslosigkeit bei der derzeitigen Organisation der Arbeitsverwaltung nur sehr indirekt zu tun haben: nämlich dadurch, daß in den Verwaltungsausschüssen der Arbeitsämter auch einige Arbeitgeberrepräsentanten vertreten sind. Sowohl der marktwirtschaftlichen wie auch der sozialen Komponente der SM würde es eher entsprechen, nach einer Institution zur Vermeidung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zu suchen, die der Unternehmerschaft ein stärkeres Engagement ermöglicht. Der marktwirtschaftlichen Komponente unserer Wirtschaftsordnung würde dies entsprechen, weil ein stärkeres unmittelbares und engagiertes Interesse der Unternehmer es erlauben würde, den Einfallsreichtum, die Findigkeit und die zielorientierte Aktivität der Unternehmer auch für die Lösung dieser Probleme zu nutzen; der sozialen Komponente der SM käme eine stärkere Einbindung der Arbeitgeber in die Lösung der mit der Arbeitslosigkeit verbundenen Probleme entgegen, weil Arbeitslosigkeit eben nicht nur ein individuelles, sondern ein soziales, teilweise auch durch unternehmerische Fehlentscheidungen verursachtes Risiko ist.

In vergleichbarer Weise ist die beschäftigungspolitische Verantwortung der Gewerkschaften, die sie als Tarifvertragspartei haben, durch die gegebene Art der finanziellen Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit gemildert. Einmal ganz abgesehen davon, daß für eine breite Öffentlichkeit der Zusammenhang zwischen gewerkschaftlicher Lohnniveaupolitik und gesamtwirtschaftlichem Beschäftigungsgrad sowie zwischen Lohnstrukturpolitik und Beschäftigungsgrad alternativer Arbeitnehmerkategorien nicht oder nur in seltenen Fällen erkennbar ist, sind die Gewerkschaften als möglicher potentieller Mitverursacher von Arbeitslosigkeit von den finanziellen Folgewirkungen steigender Arbeitslosigkeit freigestellt. Darauf hat Gerhard Albrecht schon 1955 hingewiesen⁴⁵.

⁴⁵ *Gerhard Albrecht, Sozialpolitik, Göttingen 1955, S. 192.* Albrecht meinte, daß wegen des Zusammenhangs zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung die Verantwortung für die Unterstützung Arbeitsloser eigentlich den Tarifvertragsparteien übertragen werden müsse, um sicherzustellen, daß die Gewerkschaften „bei ihren Lohnforderungen den möglichen Einfluß der Lohnhöhe auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der betroffenen Unternehmungen und damit auf ihre Beschäftigungskapazität“ in Rechnung stellen.

3.3 Die aktuelle Kritik an der Arbeitsmarktpolitik

An der AMP der jüngsten Vergangenheit und der Gegenwart wird sowohl grundsätzliche Kritik als auch Kritik im Einzelfalle geübt. Die Kritik wird von entgegengesetzten Standpunkten aus geübt: eine Gruppe von Kritikern, zu der man Seifert, Pfriem, Bieback und Hofemann rechnen kann, hält die betriebene AMP für zu marktwirtschaftlich, für zu wenig sozial; eine andere Gruppe, zu der man Issing und Stützel zählen kann, hält die betriebene AMP für zu wenig marktwirtschaftlich und zu sehr an sozialen Zielen orientiert.

Seifert und Pfriem vertreten die These, daß die AMP in der Bundesrepublik die Last der Anpassung an einen von den Arbeitnehmern nicht zu beeinflussenden sozio-ökonomischen Prozeß einseitig auf die abhängig Beschäftigten überträgt⁴⁶ und seit 1973 einerseits mit einem drastischen Leistungsabbau bzw. mit einer Heraufsetzung der Leistungsvoraussetzungen⁴⁷ und mit verschärftem Eingliederungsdruck⁴⁸ eine Erhöhung der beruflichen und regionalen Mobilitätsbereitschaft sowie der Konzessionsbereitschaft gegenüber verschlechterten Arbeits- und Einkommensbedingungen erzwingen, andererseits die betrieblichen Rekrutierungsbedingungen begünstigen will⁴⁹. Hofemann spricht im Zusammenhang mit der Novellierung des AFG durch das Haushaltsstrukturgesetz von einer „weitgehenden Aufgabe des Berufs- und Statusschutzes“, die sich aus der „Orientierung des Instrumentariums

⁴⁶ *Helmut Seifert*, Problemaspekte aktiver Arbeitsmarktpolitik während der Beschäftigungskrise, in: WSI-Mitteilungen, 1978, S. 514 ff., insbes. S. 521 sowie *Hans Pfriem* und *Hartmut Seifert*, Funktion und Formwandel der Arbeitsmarktpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 1979, S. 68 ff., insbes. S. 78.

⁴⁷ Dazu werden gerechnet: a) die Herabsetzung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer an „notwendigen“ Weiterbildungsmaßnahmen von 90 % auf 80 % des ausfallenden Nettoarbeitsentgeltes, b) die Festsetzung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer an „zweckmäßigen“ Bildungsmaßnahmen auf 58 % des Nettoarbeitsentgeltes und c) die Einführung einer mindestens dreijährigen Berufstätigkeit für Arbeitslose mit abgeschlossener Berufsausbildung und einer mindestens sechsjährigen Berufstätigkeit für Arbeitslose ohne Berufsausbildung als Zulassungsvoraussetzung durch das Haushaltsstrukturgesetz vom Dezember 1975. Vgl. dazu *Hans Pfriem*, *Hartmut Seifert*, S. 74.

⁴⁸ Dazu werden gerechnet: a) die Neudefinition „zumutbarer Arbeit“ in § 103 AFG, nach der eine Tätigkeit auch dann als zumutbar gilt, wenn berufsfachliche Merkmale sowie Arbeitsbedingungen und Einkommen unter dem Niveau der bisherigen Tätigkeit liegen und wenn der neue Arbeitsplatz weiter vom Wohnort entfernt liegt als der alte; b) die Anrechnung von Sperrzeiten auf die Dauer des Arbeitslosenunterstützungsanspruches nach § 110 Nr. 1 a AFG; c) die Reduzierung der Bemessungsgrundlage des unmittelbar im Anschluß an eine Berufsausbildung gezahlten Arbeitslosengeldes auf 75 % des üblicherweise erzielbaren Arbeitsentgeltes (§ 112, Absatz 5, Nr. 2 AFG). Vgl. *Hans Pfriem*, *Hartmut Seifert*, S. 74 und S. 76.

⁴⁹ Gemeint ist die Anordnung zur Förderung der Arbeitsaufnahme, nach der Arbeitgeber finanzielle Hilfen für eine begrenzte Arbeitserprobung von Arbeitslosen erhalten können. *Hans Pfriem*, *Hartmut Seifert*, S. 76.

am neoklassischen Theoriekonzept“ erklärt, „das einseitig auf die Erhöhung von Transparenz und Flexibilität der Angebotsseite abstellt, die Interessen der Unternehmen jedoch als unantastbare Größe voraussetzt“⁵⁰.

Von solchen Interpretationen der AMP ist es nur noch ein Schritt zu der Feststellung, daß „mit der einseitigen Ausrichtung der AMP auf die Anbieter von Arbeitskraft, die Arbeitnehmer“ „die Politik nicht an dem eigentlich entscheidenden Bestimmungsfaktor des Arbeitsmarktes ansetzt“⁵¹, und daß zur Erreichung der Ziele des § 1 AFG „die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und d. h. die Art und Weise der Investitionen der Unternehmen selbst beeinflußt werden muß“⁵². „Die notwendige Feinsteuerung der betrieblichen Prozesse kann nur über die Beteiligung der Arbeitsverwaltung an der betrieblichen Personalplanung und die Durchsetzung der Arbeitnehmerinteressen durch Tarifverträge insbesondere zur Humanisierung der Arbeit und zum präventiven Rationalisierungsschutz sowie durch eine (auch wirtschaftliche) betriebliche Mitbestimmung über die Arbeitsplatzbedingungen und die Personalplanung erfolgen.“⁵³ Inhaltlich gleiches ist gemeint, wenn Seifert formuliert: „Zur Realisierung einer Arbeitsmarktpolitik, die den Anspruch erhebt, nach autonomen Zielen vorausschauend auf die sozio-ökonomische Entwicklung des Beschäftigungssystems Einfluß nehmen zu wollen, mangelt es in erster Linie an effizienten Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der betrieblichen Beschäftigungspolitik.“⁵⁴

Nun kann man sicher im Rahmen einer an der SM orientierten arbeitsmarktpolitischen Konzeption noch darüber diskutieren, ob die Erschwerung der Teilnahmebedingungen an Berufsbildungsmaßnahmen und die Neudefinition der Zumutbarkeit von Arbeitsplätzen nicht sozialen Zielsetzungen widerspricht — es sei denn, es ist erwiesen, daß die vorher bestehenden Verhältnisse zu einem Mißbrauch und zu freiwilliger Arbeitslosigkeit größeren Umfangs geführt haben oder daß Finanzierungsengpässe Leistungsreduzierungen unausweichlich machen. Sicher auch wäre eine Wirtschaftspolitik inakzeptabel, die den Anpassungszwang an veränderte Bedingungen einseitig den Arbeitnehmern auferlegt und von ihnen räumliche Mobilität und berufliche Mobilität nach unten, sprich: die Annahme von Dequalifizierung auf Dauer ver-

⁵⁰ Klaus Hofemann, Die Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik für die Begrenzung des Beschäftigungsrisikos, in: Soziale Sicherheit, 1979, S. 45 ff.

⁵¹ Karl Jürgen Bieback, Arbeitslosigkeit und Arbeitsvermittlung, in: Jahrbuch für Sozioökonomie und Gesellschaftstheorie, Hamburg 1978, S. 82 ff., insbes. S. 87.

⁵² Ebenda, S. 88.

⁵³ Ebenda, S. 90.

⁵⁴ Hartmut Seifert, S. 525.

langt. Andererseits jedoch wäre es für die Gesellschaft unerträglich, wenn Arbeitnehmer sich permanent sanktionslos weigern könnten, nicht absolut gleichwertige Arbeitsplätze anzunehmen. Derartige Fragen der Zumutbarkeit lassen sich jedoch nicht abstrakt diskutieren. Worüber man aber im Rahmen einer leitbildkonformen AMP *nicht* diskutieren kann, das sind direkte Eingriffe in die Investitionspolitik der Unternehmen, eine „Feinsteuerung der betrieblichen Prozesse über die Beteiligung der Arbeitsverwaltung an der betrieblichen Personalplanung“, „Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der betrieblichen Beschäftigungspolitik“, also die Anwendung direkter, zwingender Instrumente einer Beschäftigungspolitik, die sich im übrigen nicht mit einer Lenkung der Nachfrage nach Arbeit begnügen könnte, sondern auch eine Lenkung des Arbeitsangebotes sein müßte. Von der AMP und dem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Mittel die Erreichung der Vollbeschäftigung erwarten zu wollen, heißt auch die Grenzen der AMP verkennen: Vollbeschäftigung kann weder primär durch die Beeinflussung und Steuerung des Arbeitsangebotes noch durch die Beeinflussung und Steuerung der Arbeitsnachfrage erreicht werden, sondern nur durch die Beeinflussung der Endnachfrage nach Gütern und Leistungen. Keine ordnungspolitischen Bedenken sind m.E. gegen eine sektorale und regionale Strukturpolitik geltend zu machen, die gleichzeitig das Ziel verfolgt, für Arbeitnehmer in bestimmten Gebieten oder Branchen den Zwang der Anpassung an die ökonomische Realität zu mildern⁵⁵.

Im Gegensatz zu den eben skizzierten Auffassungen steht die Meinung jener Ökonomen, die, wie Issing und Stützel, auf mehr Markt zur Lösung der Beschäftigungsprobleme setzen. Issing meint, auf dem Arbeitsmarkt seien die Marktelemente immer weiter über das aus „sozialen“ Gründen erforderliche Maß hinaus verdrängt worden⁵⁶. Die sozialen Kosten eines über den Vollbeschäftigungsreallohn hinaus erhöhten Reallohnes ließen sich an der entsprechenden Rate der Arbeitslosigkeit ablesen⁵⁷. An dieser neoklassisch anmutenden Aussage, die die Auffassung impliziert, bei niedrigerem Reallohniveau sei *ceteris paribus* Vollbeschäftigung erreichbar, sind m. E. Zweifel angebracht. Demgegenüber hat Issings Meinung, daß die relative Verteuerung der

⁵⁵ Vgl. dazu auch *Bernhard Gahlen*, S. 9: „Für die wenigen Betroffenen ist Anpassung immer hart. Doch werden deren Kosten gemildert, wenn die Verluste an Betriebsstätten und Arbeitsplätzen für alle Beteiligten nicht zum Sturz ins Bodenlose werden. Wenn z. B. Kompensationen gezahlt und neue Chancen eröffnet werden. Nur unter diesen Rahmenbedingungen wird der notwendige Strukturwandel von den Betroffenen akzeptiert... außerdem bringen diejenigen, die sich anpassen, ein Opfer, dessen Nutzen der gesamten Volkswirtschaft zugute kommt.“

⁵⁶ *Otmar Issing*, Markt, Freiheit und wirtschaftliche Sicherheit, in: *Ordo*, 1979, S. 151 ff., insbes. S. 155.

⁵⁷ *Ebenda*, S. 155 f.

Leistungen bestimmter Arbeitnehmergruppen, z. B. durch Schutzbestimmungen, andere Arbeitnehmer trifft, schon mehr Realitätsgehalt⁵⁸. Sie darf durch die Untersuchungen von Soltwedel als bestätigt gelten⁵⁹.

In ähnlicher Weise, jedoch noch grundsätzlicher fordert Stützel am Arbeitsmarkt eine „Fundamental-Korrektur“, d. h. den Verzicht auf weitere „marktwidrige“ Überhöhungen des „gesamten Entlohnungsfähers für Arbeit“ im Vergleich zu den Kapitalkosten und den Verzicht auf weitere „marktwidrige“ Überhöhungen der betrieblichen Kosten der Beschäftigung von Schwächeren innerhalb dieses Entlohnungsfähers⁶⁰. Es sei unerlässlich,

- daß die Arbeitskosten langsamer steigen als die Gesamtnachfrage,
- daß die Arbeit von Menschen gegenüber der von Maschinen wieder konkurrenzfähiger werde und
- daß Soziales für Schwächere statt von den einzelnen Betrieben von Solidargemeinschaften übernommen wird⁶¹.

Auch bei Stützel scheint das Gewicht der Lohn- und Arbeitskostentwicklung als Erklärungskomponente der hohen Arbeitslosigkeit im Vergleich zur Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage überbetont. Auch er erwartet nach meinem Urteil ebenso zuviel von einer AMP wie jene, die auf ein Mehr an arbeitsmarktpolitischer Intervention setzen. Dabei soll keineswegs verkannt werden, daß die Effizienz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und von Programmen zur Er-

⁵⁸ Ebenda, S. 156.

⁵⁹ Vgl. das Referat von *Rüdiger Soltwedel*, „Unerwünschte Machtergebnisse durch sozialpolitische Eingriffe“ in diesem Band sowie *Rüdiger Soltwedel* u. *Dean Spinanger*, Beschäftigungsprobleme in Industriestaaten, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nr. 10, Nürnberg 1976.

⁶⁰ *Wolfgang Stützel*, Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.), Fundamentalkorrektur statt Systemtherapie, Stuttgart 1978, S. 19 ff., insbes. S. 33. Für Stützel läßt sich die gegenwärtige Arbeitslosigkeit auf fünf Komponenten zurückführen:

1. auf ein gegenüber der Gesamtnachfrage stärkeres Steigen der jährlichen betrieblichen Kosten der Beschäftigung eines Arbeitnehmers;
2. auf ein gegenüber den Kosten substitutiven Kapitaleinsatzes stärkeres Steigen der Lohnkosten je Produkteinheit;
3. auf eine stärkere Anhebung der betrieblichen Kosten der Beschäftigung von Schwächeren im Vergleich zu Stärkeren;
4. auf ein gegenüber den Überstundenzuschlägen stärkeres Steigen der mit der Neueinstellung verbundenen betrieblichen Kosten aufgrund eines Ausbaues des Kündigungsschutzes;
5. die stärkere Erhöhung der Vorteile des Status der Arbeitslosigkeit gegenüber den verfügbaren Arbeitseinkommen in den Augen mancher Arbeitnehmer.

⁶¹ Ebenda, S. 34.

höhung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage nicht zuletzt davon abhängt, daß die Lohnpolitik nicht für die bereits Beschäftigten zu absorbieren versucht, was in den Kreislauf geschleust wird, um mehr Beschäftigung zu ermöglichen⁶².

3.4 Gegenwartsprobleme der Arbeitsmarktpolitik

Das Hauptproblem der gegenwärtigen AMP scheint mir — wie erwähnt — zu sein, daß an die AMP als Prozeßpolitik unerfüllbare Erwartungen gestellt werden. Sie vermag erhebliche Beiträge zur Verhütung und Verringerung struktureller Arbeitslosigkeit zu leisten, sie kann friktionelle Arbeitslosigkeit mildern. Sie kann jedoch konjunkturelle, d. h. durch ein Defizit an Nachfrage nach Gütern und Leistungen verursachte Arbeitslosigkeit weder verhüten noch abbauen, weil deren Ursachen außerhalb des Arbeitsmarktes liegen.

Man sollte sich darüber im klaren sein, daß arbeitskostensenkende Transfers — wie Einarbeitungszuschüsse (§ 49 AFG), Beihilfen an Arbeitgeber zur beruflichen Eingliederung von Arbeitssuchenden, deren Unterbringung unter den üblichen Bedingungen des Arbeitsmarktes erschwert ist (§ 54 AFG), Lohnkostenzuschüsse an die Arbeitgeber zu den Lohnkosten älterer Arbeitnehmer (§ 97 AFG), Zuschüsse für die Förderung des Aufbaues der Erweiterung und der Ausstattung von Betrieben, die die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zum Ziele haben (§ 98 AFG) —, die Förderung der beruflichen Bildung (§§ 40 - 47 AFG), die Förderung der Arbeitsaufnahme (§§ 53 und 54 AFG), die Arbeits- und Berufsförderung Behinderter (§ 56 ff. AFG) und die Förderung der regionalen Mobilität (§ 53 AFG) als Instrumente der Verringerung struktureller Arbeitslosigkeit und als sozialpolitische Instrumente zur beruflichen Eingliederung von Menschen mit ungleichen Wettbewerbschancen auf den Arbeitsmärkten hocheffizient sein können, daß ihre Effekte auf die Veränderung der Gesamtbeschäftigung in Zeiten der Unterbeschäftigung jedoch nicht groß sein können⁶³, weil sie in zahlreichen Fällen nur zur Substitution relativ teurer durch relativ billige Arbeitskräfte führen — wenn nicht die Endnachfrage insgesamt steigt.

Auch die Erfahrungen mit den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der letzten Jahre (nach § 91 ff. AFG) sind eher sozialpolitisch positiv zu beurteilen als beschäftigungspolitisch, weil sie zwar geeignet sind,

⁶² Vgl. dazu *Wolfgang Stützel*, S. 34 sowie insbes. *Wilhelm Krelle*, Beseitigung der Arbeitslosigkeit durch abgestimmtes Verhalten von Regierung, Gewerkschaften und Bundesbank, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 1978, S. 312 ff.

⁶³ Vgl. dazu die Überprüfung der angesprochenen Instrumente bei *Heinz Lampert*, *Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik*, erscheint demnächst.

langfristig Arbeitslose wenigstens befristet wieder einzugliedern und den „verfestigten“ Kern der Arbeitslosen zu verkleinern, weil aber die sog. „Mitnehmereffekte“ vor allem der öffentlichen Hände groß und die Zahl der durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen begründeten Beschäftigungsverhältnisse gering ist⁶⁴. Dennoch dürfen von ihnen über die induzierte Vorleistungsnachfrage und über Multiplikatoreffekte Beschäftigungswirkungen erwartet werden. Gegenüber den vorher angesprochenen Instrumenten ist den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine höhere beschäftigungspolitische Effektivität in bezug auf den Abbau konjunktureller Arbeitslosigkeit zuzusprechen.

Effizient ist im Prinzip auch das Kurzarbeitergeld, weil es eine Substitution von Arbeitslosigkeit durch eine gleichmäßig auf größere Arbeitnehmergruppen verteilte Arbeitszeitreduzierung ermöglicht⁶⁵.

Neben der Überschätzung der Möglichkeiten des Abbaues der Arbeitslosigkeit durch AMP scheint mir ein zweites aktuelles Problem in den Maßstäben zu liegen, die in jüngster Zeit entwickelt worden sind und denen für Entscheidungen über den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente Relevanz zugesprochen werden muß. Gemeint sind sowohl die Berechnungen von Beschäftigungs- und Entlastungswirkungen des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Instrumente, die vor allem vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung vorgenommen wurden und in Veröffentlichungen der Bundesanstalt für Arbeit Eingang gefunden haben⁶⁶, als auch Ermittlungen der „Kosten“ für die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Dienst einerseits und in der privaten Wirtschaft andererseits⁶⁷. Beide Arten von Berechnungen beruhen auf

⁶⁴ Vgl. dazu *Eugen Spitznagel*, Arbeitsmarktwirkungen, Beschäftigungsstruktur und Zielgruppenorientierung von allgemeinen Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1979, S. 198 ff.

⁶⁵ Vgl. dazu *Axel Deeke*, Kurzarbeit und Kurzarbeitergeld, in: WSI-Mitteilungen, 1979, S. 87 ff. sowie *Rolf Flechsenhar*, Kurzarbeit — Kosten und Finanzierung, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1978, S. 443 ff.

⁶⁶ Vgl. dazu Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II zu einer vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg 1978, S. 32; Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt in der BRD 1980, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1980, S. 506 ff.; *Rainer Stüglin u. a.*, Quantifizierung direkter und indirekter Beschäftigungseffekte mit Hilfe der Input-Output-Rechnung, in: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 4, 1973 sowie *Heinz Lampert*, Effektivität und Effizienz der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik.

⁶⁷ Vgl. dazu *Jochen Schmidt*, Zur Bedeutung der Staatsausgaben für die Beschäftigung — Input-Output-Studie der Beschäftigungswirkungen von Ausgabenkürzungen, Heft 46 der Beiträge zur Strukturforchung des DIW, Berlin 1977; *Claus Schäfer*, Mögliche und tatsächliche Beschäftigungseffekte öffentlicher Ausgabenpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 1977, S. 350 ff. sowie Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, S. 78.

einer Reihe fragwürdiger Annahmen und bedürfen einer breiten und gründlichen wissenschaftlichen Diskussion, ehe sie zu Orientierungsgrößen für politische Entscheidungen werden können.

Insbesondere Plädoyers für eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, die darauf abstellen, daß ein Arbeitsplatz im öffentlichen Dienst nur halb so viel koste wie in der privaten Wirtschaft⁶⁸, daß mit derselben Summe durch eine Beschäftigungsausweitung im öffentlichen Dienst höhere Beschäftigungseffekte erreicht werden könnten als durch eine Vermehrung der Investitionsausgaben⁶⁹, und daß der Finanzierungsbedarf wegen der Einsparung an Arbeitslosengeld und an Beiträgen zur Sozialversicherung weniger als die Hälfte der Programmsumme betrage⁷⁰, sind höchst fragwürdig⁷¹: Einmal ist unsicher, ob der Bedarf an Arbeitskräften für den öffentlichen Dienst — die Existenz eines solchen Bedarfs einmal unterstellt — aus dem gegebenen Reservoir an Arbeitslosen gedeckt werden kann. Andernfalls nämlich wird durch die Vergrößerung des Grades an Knappheit bestimmter Arbeitnehmer ein sich auf die Gesamtwirtschaft übertragender Arbeitskostendruck erzeugt und die unterstellten „Selbstfinanzierungseffekte“ solcher Maßnahmen treten nicht ein. Zum anderen kommt es entscheidend darauf an, ob mittel- und langfristig tatsächlich dringender Bedarf an bestimmten öffentlichen Leistungen besteht. Schließlich ist zu bedenken, daß die Vergrößerung des Staatssektors die Kostenbelastung der Wirtschaft erhöht.

Einen dritten aktuellen Problemkreis der AMP stellt nach meiner Einschätzung die berufliche Umschulung, Ausbildung und Fortbildung in zweifacher Hinsicht dar: Einmal müßten wohl angesichts der hohen Geschwindigkeit, mit der sich der technische Fortschritt in vielen Bereichen des gewerblichen und des kaufmännischen Sektors verbreitet, die Arbeitnehmer zur Anpassung an neue Techniken befähigt werden, indem sie in den allgemein bildenden Schulen und in der Berufsschule zum lebenslangen Lernen erzogen werden und von Zeit zu Zeit Gelegenheit erhalten, im Betrieb oder außerhalb des Betriebes ihre beruflichen Fähigkeiten zu vertiefen und zu erweitern. Zum anderen sollte in der aktuellen AMP die Förderung der beruflichen Bildung einen höheren Stellenwert erhalten. Offenbar ist ja ein hoher Prozentsatz der Arbeitslosigkeit struktureller Natur. Für die Struktur der Arbeitslosigkeit ist ein sehr hoher Anteil nicht oder wenig qualifizierter Arbeitnehmer bei gleichzeitig hoher Zahl offener Facharbeiterstellen

⁶⁸ Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, S. 78.

⁶⁹ *Claus Schäfer*, S. 350 ff.

⁷⁰ Bundesanstalt für Arbeit, Überlegungen II, S. 76.

⁷¹ Vgl. dazu auch *Heinz Lampert*, Effizienz und Effektivität der Transferleistungen in der Arbeitsmarktpolitik.

charakteristisch. Dieses Angebotsdefizit kann nur durch Hebung des Qualifikationsniveaus Arbeitsloser geschlossen werden. Da überdies die Erhöhung der beruflichen Mobilität die negativen Wirkungen der durch die steigende Erwerbstätigkeit von Frauen und durch zunehmenden Eigenheimbesitz verursachten regionalen Immobilität zu kompensieren vermag und da man außerdem von Arbeitslosen, deren Existenz durch die Solidargemeinschaft der versicherungspflichtigen Arbeitnehmer gesichert wird, erwarten darf, daß sie selbst alles in ihrem Vermögen stehende tun, um ihre Arbeitskraft einsetzen zu können, sollte sogar noch erwogen werden, ob man vor allem für angelernte und ungelernete Arbeitnehmer, die eine bestimmte Zeit arbeitslos waren und mit ihren gegebenen Fähigkeiten nicht vermittelt werden können, die Teilnahme an beruflichen Umschulungs- und Fortbildungsmaßnahmen obligatorisch machen sollte. Schließlich ist die Inanspruchnahme von Arbeitslosenunterstützung und Arbeitslosenhilfen nur dann gerechtfertigt, wenn der Unterstützungsbezieher arbeitsfähig und arbeitswillig ist. Arbeitsfähigkeit wird jedoch nicht nur durch körperliche Gesundheit, sondern auch durch bestimmte berufliche Fähigkeiten begründet und Arbeitswille ist ohne die Bereitschaft, sich die Fähigkeit zur Arbeit zu erwerben, wenig wert.

3.5 Schlußbemerkung

Die gesetzlichen Grundlagen und die Grundkonzeption der AMP sind im wesentlichen leitbildkonform. Auch der betriebenen AMP kann man ein hohes Maß an Leitbildkonformität bescheinigen. Allerdings erscheint es zweckmäßig, in Zukunft das Schwergewicht der Maßnahmen auf den Abbau struktureller Ungleichgewichte durch eine Weiterentwicklung der Umschulung und der beruflichen Fortbildung zu legen. Obwohl von einer einseitigen Verteilung der Anpassungslast an ökonomische Datenänderungen auf die Arbeitnehmer nicht die Rede sein kann, könnte die optimale Faktorallokation gefördert und die von den Arbeitnehmern zu tragende Anpassungslast verringert werden, wenn regional mobile Arbeitnehmer entschädigt und in stärkerem Maße als bisher Instrumente der regionalen Strukturpolitik eingesetzt würden. Konjunkturell verursachte Unterbeschäftigung kann mit den Mitteln der AMP nicht beseitigt werden. Vielmehr müssen dazu die allgemeine Wirtschaftspolitik und die Beschäftigungspolitik den Hauptbeitrag in Gestalt langfristig angelegter Programme in den Bereichen Energiepolitik, Verkehrspolitik, Umweltschutzpolitik und soziale Infrastrukturpolitik leisten.