

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
<i>Dieter Schmidtchen</i> , Saarbrücken:	
Leitungspartizipation, Wettbewerb und Funktionsfähigkeit des Markt- systems	191
<i>Jürgen Backhaus</i> , Konstanz:	
Die Funktionsfähigkeit der mitbestimmten Großunternehmung	213
Zusammenfassung der Diskussion	229

Arbeitskreis 4:

Staat und Verbände in der Sozialen Marktwirtschaft

Leitung: *Werner Ehrlicher*, Freiburg

<i>Holger Bonus</i> , Konstanz:	
Zur Transformation der Marktwirtschaft durch Sozialkomponente und Demokratisierung	233
<i>Guy Kirsch</i> , Fribourg:	
Ordnungspolitik als Gegenstand der politischen Auseinandersetzung	255
<i>Reinhard Neck</i> , Wien:	
Die Stellung der Verbände in der österreichischen Wirtschaftsordnung ..	277
<i>Meinhard Supper</i> , 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

Alternative Rollen der Sozialpolitik in der Sozialen Marktwirtschaft

Von Anita B. Pfaff und Martin Pfaff, Augsburg

1. Einleitung

Die für die 80er und 90er Jahre prognostizierten wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen, insbesondere niedere oder gar sinkende Wachstumsraten, zusammen mit stagnierenden bzw. sinkenden Geburtsraten, werden den Bewegungsspielraum der Sozialpolitik erheblich einengen. Heute schon läßt sich absehen, daß die mit dem Begriff der Sozialen Marktwirtschaft verbundene spezifische Mischung von marktwirtschaftlichen und sozialpolitischen Elementen von diesen Entwicklungen wesentlich beeinflußt werden wird. Dies betrifft sowohl die Leistungsstruktur des Systems der Sozialen Sicherung als auch das Ordnungssystem des Arbeitsmarktes.

Seit ihrer Geburt hat die Soziale Marktwirtschaft einen Entwicklungs- und Reifungsprozeß durchlaufen. Dieser schlägt sich nicht nur in der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch in legislativen und judikativen Entscheidungen nieder. Die Soziale Marktwirtschaft hat sich demnach sowohl im positiven Sinn als auch im normativen Rahmen über die Jahre hinweg gewandelt. Wenn wir die unterschiedlichen Definitionen durch die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und die einschlägige Jurisprudenz heranziehen, so bleibt — wenn auch Konsens in manchen Bereichen besteht — ein genügend breiter Interpretationsspielraum erhalten, der für ihre zukünftige Ausgestaltung von erheblicher Bedeutung sein kann.

Dies darf nicht erstaunen: Denn die Soziale Marktwirtschaft stellt ein gemischtes System dar, das sowohl Markt- als auch soziale Komponenten enthält. Naturgemäß muß diese Ordnung zu Prozessen und Ergebnissen führen, die von einer sonst gleichartigen (wenn auch nur hypothetisch definierbaren) reinen Marktwirtschaft abweichen. Die sozialen Komponenten umfassen sowohl direkte Eingriffe in die Marktprozesse als auch deren indirekte Beeinflussung durch die Legislative, Exekutive, Judikative und die Tarifparteien. Insbesondere ist hier der monetäre und reale Umverteilungsprozeß zu nennen. All diese Interventionen werden mit „der Sozialpolitik schlechthin“ identifiziert¹.

Alternative Rollen der Sozialpolitik² in der Sozialen Marktwirtschaft können unterschiedlich definiert werden:

- Idealtypische Rollen der Sozialpolitik gegenüber marktwirtschaftlichen Prozessen können von unterschiedlichen Leitbildern über die wünschenswerte Rolle des Einzelmenschen, der Familie, kleiner und großer Leistungsnetze, insbesondere der Gebietskörperschaften, abgeleitet werden. Beispielhaft sei an die drei „Modelle“ der Sozialpolitik nach Titmuss erinnert, die als Grundlage für unterschiedliche Konzeptionen des Begriffes „Soziale Marktwirtschaft“ dienen können³.
- „Realtypische“ Rollen der Sozialpolitik können als Alternativen zu der gegenwärtigen (realen) Sozialpolitik verstanden werden.

Sie weisen auf spezifische Veränderungen in der Politik der Sozialen Sicherung der Arbeitsmarktpolitik hin, die sich als konkrete Zukunftsperspektiven für die nächsten Jahre anbieten.

Zukünftige Entwicklungen der Rolle der Sozialen Marktwirtschaft ergeben sich sowohl aus Änderungen in den verfolgten Zielen als auch der realen — wirtschaftlichen und demographischen — Rahmenbedingungen. In Tabelle 1 sind illustrativ 8 mögliche Veränderungen der Rahmenbedingungen („Szenarien“) aufgezeigt, die von unterschiedlichen Entwicklungen der Geburtenrate, des Rohstoffangebotes und des technischen Fortschrittes ausgehen. Mit jedem dieser Szenarien könnte eine unterschiedliche „Rolle der Sozialpolitik“ assoziiert werden. Im Rahmen dieses Beitrages kann jedoch nur auf einige dieser Entwicklungen — die wir als wahrscheinlicher erachten — eingegangen werden.

Dabei geht es um folgende Fragen:

1. Welche wirtschaftlichen und rechtlichen Ansatzpunkte ergeben sich für eine Betrachtung der Verflechtung zwischen Sozialpolitik und Marktwirtschaft? (Abschnitt 2).
2. Welche konkreten Notwendigkeiten und Möglichkeiten entstehen für die Politik der Sozialen Sicherung bzw. für die Arbeitsmarktpolitik aus den sich bereits heute für die nächsten Jahre abzeich-

¹ *Christian Wartin*, Ordnungspolitische Aspekte des Sozialstaates, in: Bernhard Külpe und Heinz-Dieter Haas (Hrsg.), *Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft*, Berlin 1977, S. 963 ff.; *Reinhard Blum*, *Soziale Marktwirtschaft, Wirtschaftspolitik zwischen Neoliberalismus und Ordoliberalismus*, Tübingen 1969.

² Martin Pfaff, H. Voigtländer (Hrsg.), *Sozialpolitik im Wandel*, Bonn 1978, S. 52 ff.

³ *Richard M. Titmuss*, *Social Policy*, London 1974, S. 30 - 31.

Tabelle 1: Acht mögliche Szenarien für die zukünftige demographische und wirtschaftliche Entwicklung sowie korrespondierende Rollen der Sozialpolitik

Szenario	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
	konstant oder wachsend				sinkend			
Geburtenentwicklung	vorhanden		verknappt		vorhanden		verknappt	
Rohstoffe	ja	nein	ja	nein	ja	nein	ja	nein
technischer Fortschritt (stv. eig. Arbeitsproduktivität)	→	→	→ (→)	→ (→)	→ (Frauenerw.)	→ (→)	→ (→)	→
Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum	→	→	→ (→)	→ (→)	→	→	→	→
Wirkungen auf das Umverteilungs-vol.: an Alten an Kinder	→	→	→	→	→	→	→	→
Arbeitskräfte:	knapp	sehr knapp	Überschuß	?	knapp	sehr knapp	Überschuß	?
Schlussfolgerungen:								
Verteilungskonflikt "Alt"-Erwerbstätige	sehr gering	gering	ja	ja	gering	ja	ja	sehr groß
Arbeitsmarktpolitik Konsequenzen bzw. nötige Maßnahmen der AM-Politik	keine od. geringe Probleme	Verlängerung der Arbeitszeit Erhöhung d. Beschäftigtenzahl	Beschäftigungspolitik (Verkürzung d. Arbeitszeit)	?	keine od. geringe Probleme	Verlängerung der Arbeitszeit Erhöhung d. Beschäftigtenzahl	Beschäftigungspolitik (Verkürzung d. Arbeitszeit)	?

nenden wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen? (Abschnitt 3).

3. Welche Folgerungen ergeben sich für die Rolle der Sozialpolitik aus der prognostizierten Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung? (Abschnitt 4).

2. Theoretische Ansatzpunkte

Welche wirtschaftlichen und rechtlichen Ansatzpunkte ergeben sich für eine Betrachtung der Verflechtungen zwischen Sozialpolitik und Marktwirtschaft?

Zunächst sollen einige grundsätzliche wirtschafts- und finanztheoretische Überlegungen in Erinnerung gerufen werden. Die Hauptaufgabe einer reinen (hypothetischen) Marktwirtschaft ist es, bei vorhandener Faktorausstattung und bei gegebener Technologie für ein effizientes Gleichgewicht auf allen Güter- und Faktormärkten zu sorgen. Damit werden die folgenden Größen bestimmt: Angebots- (und Nachfrage)mengen aller Güter und Dienstleistungen; Preise aller Güter und Dienstleistungen; Angebots- (und Nachfrage)mengen aller verwendeten Faktoren und Preise aller Faktoren.

Bei der Realisierung technischen Fortschritts (bzw. dann, wenn Kapazitätseffekte von Investitionen wirksam werden) und/oder wenn die eingesetzten Faktormengen und die zur Verfügung stehenden Rohprodukte sich erhöhen, tritt eine Steigerung der Gesamtproduktion ein. Insofern als diese Veränderungen verschiedene Produktionszweige unterschiedlich treffen, ist mit diesem Wachstum auch eine Veränderung der (relativen) Produktions- und Preisstruktur verbunden⁴.

Diese beschränkten Allokations- (und Wachstums)aufgaben kann die Marktwirtschaft (zumindest theoretisch) effizienter als jedes andere System leisten, wenn weder Marktfehler⁵ (externe Effekte, Unteilbarkeiten, steigende Grenzerträge, und Kollektivgüter), noch Situationen von nichtmarktfähigen Gütern auf Grund von Informationsmängeln (wie bei medizinischen Leistungen), noch eine allgemein anerkannte besondere Schädlichkeit von Gütern (Nikotin, Drogen, Alkohol) vorliegen. Trifft dies jedoch nicht zu, reicht der Marktmechanismus bekanntlich für eine effiziente Allokation nicht aus.

Dem Staat fallen im allokativen Bereich demgemäß zwei Funktionen zu:

⁴ *Egon Sohmen*, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, Kap. 3 und 4.

⁵ Ebenda, Kap. 5 und 7.

- Die Gewährleistung der Versorgung mit den sonst nicht oder nicht ausreichend erstellten Gütern, sowie die Eindämmung der Produktion schädlicher Güter; und:
- Die Gewährleistung der rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbsmechanismus auf den anderen Märkten⁶.

Zu diesen allokativen kommen noch stabilitäts-, wachstums- und verteilungspolitische Aufgaben, die aus der Wirtschafts- und Finanztheorie hinlänglich bekannt sind und deshalb nicht weiter vertieft werden sollen.

Wie spiegelt sich nun die Konzeption der Sozialen Marktwirtschaft im Grundgesetz wieder? Ob eine eindeutige Festlegung auf die Marktwirtschaft aus dem Grundgesetz resultiert, ist strittig⁷. Wir gehen bei der Beurteilung dieser Frage mit jenen Vertretern des Verfassungsrechtes und der Sozialwissenschaften konform⁸, die die Bestimmungen des Grundgesetzes (insbesondere Art. 2, 3, 6, 9, 11, 12, 14, 15, 20 GG) dahingehend interpretieren, daß das Grundgesetz wohl einen Rahmen für die Wirtschafts- und Sozialordnung steckt, der mit den Ausprägungen der Sozialen Marktwirtschaft in ihrer realisierten Form weitgehend kompatibel ist. Von einer totalen Identität des ordnungspolitischen Rahmens des Grundgesetzes mit der Wirtschaftsform der Sozialen Marktwirtschaft⁹ läßt sich nach unserer Meinung jedoch nur dann ausgehen, wenn man den Begriff Soziale Marktwirtschaft sehr breit faßt, indem man rein formale Kriterien — unabhängig von materiellen, insbesondere quantitativen Auswirkungen — der Definition der Sozialen Marktwirtschaft zugrundelegt.

Aus den angeführten Bestimmungen des Grundgesetzes (vor allem aus Art. 2, 3, 6 und 20) lassen sich mindestens mit derselben Validität wie bei Fragen der marktwirtschaftlichen Ordnung auch die notwendigen Funktionen des sozialen Ausgleichs und der Umverteilung ableiten. In welcher Art und Höhe eine Sicherung erfolgen muß, geht daraus allerdings nicht eindeutig hervor.

⁶ Z. B. *Erich Arndt*, Wirtschaftsordnung und Ordnungspolitik im Wandel, in: *Erich Arndt, Wolfgang Michalski, Bruno Molitor*, Wirtschaft und Gesellschaft. Ordnung ohne Dogma, Tübingen 1975, S. 64 f.

⁷ *Heinz Lampert*, Die Wirtschafts- und Sozialordnung, 6. überarbeitete Auflage, München, Wien 1978, S. 102 ff.

⁸ Zu dieser Gruppe gehören nach *Lampert* z. B. *Ernst Rudolf Huber*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Auflage, Tübingen 1953, Bd. 1; *Andreas Hamann*, Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht, Neuwied, Berlin, Darmstadt 1958.

⁹ *Hans Carl Nipperdey*, Soziale Marktwirtschaft und Grundsatz, in: *Kartellrundschau*, Heft 2, 3. Auflage, Köln 1965, zitiert nach *Heinz Lampert*, Die Wirtschafts- und Sozialordnung, S. 106.

Die Instrumente des sozialen Ausgleichs oder der sozialen Korrektur lassen sich für die hier verfolgte Zielsetzung am ehesten unterscheiden in Maßnahmen, die

- den pretialen Koordinationsmechanismus des Marktes entweder dirigistisch oder regulativ oder marktkonform beeinflussen; und solche, die
- die personelle Verteilung direkt beeinflussen.

Bezogen auf die Verteilung der Einkommen sind die letzteren die Instrumente des „personellen Finanzausgleichs“¹⁰: die expliziten monetären und realen Transfers, gewisse implizite monetäre Transfers (wie z. B. die Auswirkungen des Ehegattensplitting im Steuerrecht), und ihre Finanzierungsströme. Im Volumen sind sie in etwa identisch mit dem Sozialbudget¹¹. Auf die Verteilung des Vermögens und der Rechte („entitlements“) kann hier nicht eingegangen werden.

Die Verflechtungen zwischen Marktwirtschaft und Sozialpolitik können auch durch die von ihnen ausgelösten wirtschaftlichen Ströme — im Zusammenhang des Wirtschaftskreislaufs — betrachtet werden: Da das Marktergebnis von der Ausgangsverteilung der Ressourcen bestimmt wird, diese aber ihrerseits von der sozialen Umverteilung abhängt, sind beide Aspekte eng verwoben. Daraus wird deutlich, daß zwar der Koordinationsprozeß einer reinen Marktwirtschaft — keineswegs jedoch ihr wirtschaftliches Ergebnis — eindeutig feststellbar ist¹². Die Verflechtung von Markt und Umverteilung wird von der anderen Seite ebenso deutlich, wenn man berücksichtigt, daß das Volumen der sozialen Umverteilung letztendlich vom Marktergebnis, d. h. dem Produktionsvolumen und seiner Struktur bestimmt wird.

3. Auswirkungen wirtschaftlicher und demographischer Entwicklungen auf den Spielraum der Sozialpolitik

Gegen den Hintergrund der im Wirtschaftskreislauf auftretenden Verflechtungen wenden wir uns nun der eingangs aufgeworfenen Frage (2.) zu:

¹⁰ Wolfgang Stützel, Sicherung der Sozialen Marktwirtschaft durch eine konsequente Ordnungspolitik, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e. V., Fundamentalkorrektur statt Symptomtherapie, Bonn 1978, S. 28.

¹¹ Von einer totalen Identität kann insofern nicht ausgegangen werden, da beispielsweise die Bildungsausgaben größtenteils nicht im Sozialbudget erfaßt werden. Diese stellen jedoch wichtige Realtransfers dar.

¹² Anita B. Pfaff, Normative Basis of Implicit Grants, in: Martin Pfaff, (Hrsg.), Grants and Exchange, Amsterdam, New York 1976, S. 79 ff.

Welche konkreten Notwendigkeiten und Möglichkeiten entstehen für die Politik der Sozialen Sicherung bzw. für die Arbeitsmarktpolitik aus den sich bereits heute für die nächsten Jahre abzeichnenden wirtschaftlichen und demographischen Entwicklungen?

3.1 Die Politik der Sozialen Sicherung

Als Beispiel wird nun auf die Verteilungswirkungen der Alterssicherung und Familiensicherung eingegangen, da diese beiden Funktionen die höchsten monetären Transfers aufweisen¹³.

Das für die soziale Sicherung generell und für die Alters- und Familiensicherung speziell zur Verfügung stehende Finanzvolumen variiert, bei gleichbleibendem Steuer- und Sozialversicherungsrecht, vor allem in Abhängigkeit von wirtschaftlicher Entwicklung, Beschäftigtenzahl und Lohnsumme.

Die für das Aufkommen wichtigsten Steuern — Einkommen- inklusive Lohnsteuer und Mehrwert- einschließlich Einfuhrumsatzsteuer — sowie die Sozialversicherungsbeiträge werden zudem noch von der Preisentwicklung beeinflusst.

Für die nächsten Jahre werden keine sehr hohen Raten des wirtschaftlichen Wachstums erwartet. Bezüglich der Auswirkung auf die Löhne geht der Rentenanpassungsbericht¹⁴ von 5, 6 oder 7 vH pro Jahr in seinen Projektionen bis 1994 aus.

Die Beschäftigtenziffern — beschränkt auf die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten — sollen von 1979 bis 1994 laut Rentenanpassungsbericht¹⁵ nach mittlerer Schätzung geringfügig (von 19,7 Mill. auf 20,3 Mill.) ansteigen. Die Projektionen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bis zum Jahre 1990 sehen ein Anwachsen des männlichen deutschen Erwerbspotentials von insgesamt 15,2 Mill. (1975) auf 15,7 Mill. (1990) und das der Frauen von 9,3 Mill. auf 9,7 Mill. voraus¹⁶.

¹³ Dem Ausgabenvolumen nach ist die Funktion Alter und Hinterbliebene die wichtigste mit 38,4 v. H. des Sozialbudgets im Jahr 1979, gefolgt von der Funktion Gesundheit mit 33,5 v. H. und der Funktion Familie mit 14,1 v. H. Die Funktion Gesundheit bleibt in dieser Diskussion außer acht, da sie zum größten Teil Realtransfers umfaßt. (Sozialbericht 1980, S. 81, Bundestagsdrucksache 8/4327).

¹⁴ Bericht der Bundesregierung über die gesetzliche Rentenversicherung, insbesondere über deren Finanzlage in den künftigen 15 Kalenderjahren, gemäß § 1273 und 579 der Reichsversicherungsordnung, § 50 des Angestelltenversicherungsgesetzes und § 71 des Reichsknappschaftsgesetzes (Rentenanpassungsbericht 1980), Bundestagsdrucksache 8/3845, S. 23 ff.

¹⁵ Ebenda, S. 30.

¹⁶ Wolfgang Klauder, Gerhard Kühlewind, Peter Schnur, Manfred Thon, Mittel- und längerfristige Arbeitsmarktprojektionen des IAB, Beiträge AB, Nürnberg 1977, S. 31.

Dies bedeutet ein Anwachsen um nicht ganz 4 vH.

Die Einnahmen der gesetzlichen Rentenversicherung werden bei einem jährlichen Lohnanstieg von 5 vH (7 vH) bei mittlerem Beschäftigungsniveau von 1979¹⁷ 120,4 Mrd. DM auf 1994 261,6 Mrd. DM ansteigen.

Maßgeblich für die Ausgaben des Alterssicherungssystems ist vor allem der Altersaufbau der Bevölkerung bestimmend und — in Anbetracht des hohen Anteils der Rentner der gesetzlichen Rentenversicherung an den Beziehern von Leistungen der Institutionen der Alterssicherung — der Versichertenbestand der gesetzlichen Rentenversicherung. Die Projektionen gemäß der 5. koordinierten Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes sind aus Tabelle 2 zu ersehen. Die Projektionen der Rentenbestände und -zugänge sind aus dem Rentenanpassungsbericht 1980 ersichtlich¹⁸.

Es wird deutlich, daß die Gruppe der 60 - 65 (65 - 70)jährigen bis 1980 (1985) abnimmt, um dann bis 1985 (1990) anzusteigen, bis 1994 (1999) zu schwanken und danach rapide zuzunehmen. Ab etwa 1990 deuten Projektionen des IAB auf eine Abnahme des Erwerbspotentials hin¹⁹. Für den Rentenbestand wird ein kontinuierliches Anwachsen bis 1994 erwartet (von 11 Mill. Renten 1978 auf 12,4 Mill. 1994); das sind insgesamt etwa 13 vH.

Während also in einem etwa gleichlangen, wenn auch nicht identischen Zeitraum die Zahl der Erwerbsspersonen um etwa 4 vH. (die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten um etwa den gleichen Prozentsatz) zunimmt, steigt die Zahl der Renten und in etwa auch der Rentner um etwa 13 vH.

Besonders deutlich wird die Relation bei einer Betrachtung der Alterslastkoeffizienten (vgl. Abbildung 1). Auf die heutige Situation (ganz grob) übertragen, würde dies einem um 9 vH. höheren Ausgabevolumen entsprechen (d. h. 9 - 10 Mrd. DM).

Laut Rentenanpassungsbericht wird nach geltendem Leistungsrecht das Ausgabevolumen von 125,4 Mrd. DM im Jahre 1979²⁰ auf 280,2 Mrd. DM (352,5 Mrd. DM)²¹ im Jahr 1994 bei 5 (7) prozentigem jährlichen Lohnanstieg und mittlerem Beschäftigungsniveau steigen. Bei einer nur 5prozentigen durchschnittlichen Lohnerhöhung würde die 1981 erfol-

¹⁷ Rentenanpassungsbericht 1979, Bundestagsdrucksache 8/2709, S. 92.

¹⁸ Rentenanpassungsbericht 1980, S. 27 und 28.

¹⁹ *Wolfgang Klauder*, Die Bedeutung des Bevölkerungsrückgangs für Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Politik, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 4/1980.

²⁰ Rentenanpassungsbericht 1979, S. 28.

²¹ Rentenanpassungsbericht 1980, S. 27 und 29.

gende Beitragserhöhung um 0,5 Prozentpunkte nicht ausreichen, um die Rentenausgaben nach geltendem Recht zu decken²².

Fügt man diesem Puzzle die für 1984 erforderliche Reform des Rentenrechts²³ hinzu, geht man desweiteren von der derzeit in der politischen Diskussion favorisierten Lösung aus und der Annahme, es würden alle Renten (auch laufende Renten!) nach neuem Recht berechnet, so würde dies 1979 zusätzliche Rentenausgaben zwischen 1,3 vH. und 2,7 vH. (maximal 5,6 vH.) verursachen²⁴, ohne daß die Kindererziehungsjahre angerechnet werden. Änderungen im Rentenrecht sind allerdings nicht für den Rentenbestand vorgesehen. Es würden de facto, wenn die Reform am 1. 1. 1985 in Kraft tritt, nach weiteren 10 Jahren etwa zwei Drittel aller Renten nach neuem Recht berechnet; das würde Mehrausgaben im Vergleich zu den projizierten Ausgaben von 0,5 vH. - 1,8 vH. (maximal 3,7 vH.) verursachen. Mit sehr hohen Kosten würden allerdings Kindererziehungsjahre zu Buche schlagen. Diese sollen jedoch aus Bundesmitteln finanziert werden²⁵.

Die Lage der gesetzlichen Rentenversicherung kann exemplarisch für die Alterssicherung insgesamt angeführt werden. Die anderen Systeme (bis auf die Kriegspopferversorgung und Kriegspopferversorge) unterliegen ähnlichen Gesetzmäßigkeiten.

Für den Bereich der *Familienversicherung* sind, was die Begünstigung von Ehegatten betrifft, die Einkommensentwicklung und der Umfang der Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen maßgeblich.

Die Familienleistungen insgesamt sind von 1970²⁶ bis 1979²⁷ von 32,2 Mrd. DM um 86 vH. auf 60,1 Mrd. DM angestiegen. Die Leistungen für Kinder sind dabei von 16,1 Mrd. DM um 83 vH. auf 29,4 Mrd. DM, die für Ehegatten von 14,7 Mrd. DM um 90,5 vH. auf 28,0 Mrd. DM gestiegen²⁸. Der Anteil der Funktion Familie generell und der für Kinder speziell am Sozialbudget hat in dieser Periode abgenommen. Maßgeblich für diese Entwicklung war vor allem die Abnahme der Kinderzahl²⁹. Die Projektionen auf das Jahr 1984 sehen ein weiteres relatives

²² Renten Anpassungsbericht 1979, S. 36.

²³ BVerfGE 39, 169.

²⁴ Sachverständigenkommission für die Soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Vorschläge zur Sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, Bonn 1979, S. 89 - 90.

²⁵ Ebenda, S. 91.

²⁶ Sozialbericht 1978, S. 167.

²⁷ Sozialbericht 1980, S. 79.

²⁸ Sozialbericht 1978, S. 167 und Sozialbericht 1980, S. 79.

²⁹ Vgl. Tabelle 1. Die Abnahme der Ausgaben ist allerdings weniger stark als die Abnahme der Kinderzahl, da der Leistungsumfang pro Kind zugenommen hat.

Absinken der Leistungen für Kinder bei steigendem Anteil der Leistung für Ehegatten vor³⁰.

Unter der Funktion Ehegatten haben die Steuerersparnisse durch das Ehegattensplitting im Einkommenssteuerrecht besonderes Gewicht. Im Jahre 1974 betragen sie etwa 13,5 Mrd. DM. Für 1987 werden bereits 97,0 Mrd. DM prognostiziert³¹. Der Anstieg könnte durch eine Veränderung der Steuerprogression abgemildert werden.

Das Kindergeld ist seit 1975 die volumenmäßig umfangreichste Position unter der Funktion Kinder. Zunehmend sind weniger Kinder davon betroffen: Von 1975 - 79 war eine Abnahme von fast 1 Mill.³² Kindern zu verzeichnen. Ein Blick in Tabelle 2 zeigt auf, daß dieser Trend — selbst bei derzeit leicht steigenden Geburtenziffern — anhält. Die demographisch bedingte Abnahme der Ausgaben unter dieser Leistungsart wurde durch die Erhöhung der Kindergeldsätze 1978, 1980 und 1981 kompensiert. Allerdings deuten die Bevölkerungsprognosen einen weiteren rapiden Rückgang der Kinderzahlen und damit c. p. Ausgabeneinsparungen an. Während es 1980 etwa 15 Mill. Jugendliche und Kinder unter 20 Jahren gab, werden es voraussichtlich 1990 nur noch 11 Mill. und im Jahr 2000 10,5 Mill. sein. Dies bedeutet in den kommenden 10 Jahren einen Rückgang um mehr als ein Viertel. Nachdem jedoch vor allem die Mehrkinderfamilien abnehmen und nach geltendem Recht die Leistungen für die zweiten Kinder höher als für die ersten, und die dritten höher als für die zweiten Kinder sind, würde dies zu einer Ausgabeneinsparung von weit mehr als einem Viertel (vielleicht etwa der Hälfte) führen. Tatsächlich kompensieren Leistungssteigerungen nach den Projektionen die Einsparungen³³.

3.2 Die Arbeitsmarktpolitik

Ähnlich wie für den Bereich der Politik der Sozialen Sicherung sind die im Grundgesetz verankerten Rahmenbedingungen u. E. durchaus kompatibel mit einem breiten Spektrum von alternativen Rollen der Arbeitsmarkt- sowie der Beschäftigungspolitik. Desweiteren können auch die Zielvorgaben des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes herangezogen werden, aus denen die normative Grundlage für eine wachstums- und damit beschäftigungsfördernde Politik abgeleitet werden kann. Vollbeschäftigung wurde dadurch auch offiziell zum wirtschaftspolitischen Ziel erklärt.

³⁰ Sozialbericht 1980, S. 79 und 81.

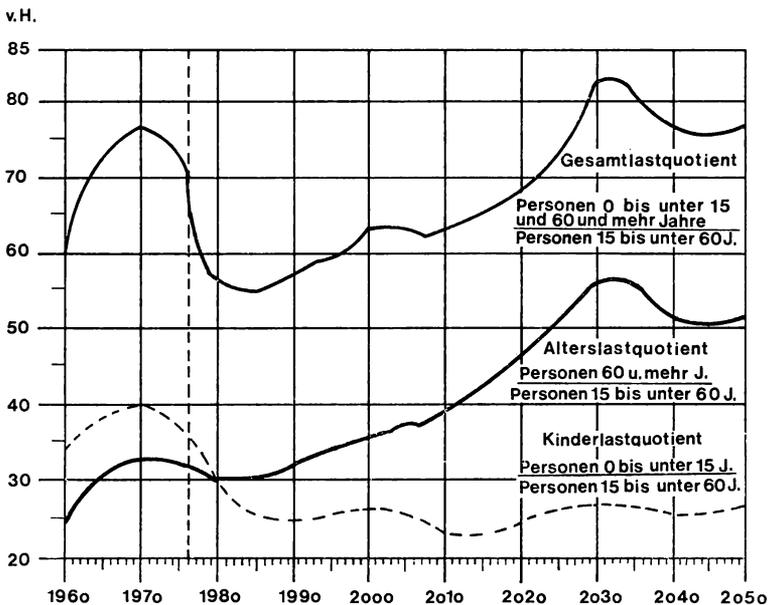
³¹ Ebenda, S. 129.

³² Ebenda, S. 109.

³³ Ebenda, S. 109.

Niemand zieht heute ernsthaft eine rein marktwirtschaftliche Lösung in Erwägung, nach der am Arbeitsmarkt der Wettbewerb auf Anbieter- und Nachfrageseite gewährleistet sein sollte. Aus Gesichtspunkten der Ungleichheit würde dies Art. 2 und 20 GG widersprechen. Die staatliche Ordnungsfunktion wird also darauf reduziert, allzu große Ungleichgewichte auszugleichen, Konflikte zu vermeiden und beilegen zu helfen.

Abbildung 1: Bevölkerungsentwicklung 1960 - 2050



Quelle: Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 52, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1978, S. 106.

Lohnniveau und Lohnstruktur kommen nicht auf vollkommenen Wettbewerbsmärkten, sondern auf äußerst unvollkommenen Märkten zustande, die durch beschränkte Mobilität, mangelnde Information und andere institutionelle wie sozialpsychologische Barrieren gekennzeichnet sind. Damit entsprechen die in der Praxis realisierten Arbeitseinkommen nicht dem Beitrag zur gesellschaftlichen Wertschöpfung: Zum einen finden sich „negative“ Diskriminierungsfälle (z. B. auch heute noch Frauenlöhne), zum anderen „positive“ Diskriminierungsfälle insofern, als direkt über Entlohnungsstrukturen, durch gruppenspezifische Nebenleistungen, Rechte oder qualitative Ausgestaltung von

Arbeitsverhältnissen Entlohnungen gewährt werden oder werden müssen, die über der tatsächlichen, perzipierten oder erwarteten Leistung liegt.

Die Arbeitsmarktpolitik kommt heute sowohl in globalen als auch in spezifischen Maßnahmen zum Tragen:

- Globale konjunktur- und infrastrukturpolitische Maßnahmen versuchen, ein gesamtwirtschaftliches Nachfragedefizit auszugleichen und damit die Gesamtzahl der Arbeitsplätze zu erhöhen; hier spielt die Arbeitsmarkt- (und damit die Sozial-)politik noch immer eine zur allgemeinen Vollbeschäftigungs- (und damit Wirtschafts-)politik flankierende Rolle.
- Spezifische Maßnahmen bestehen aus den arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen für bestimmte Zielgruppen (Schwerbehinderte, Jugendliche, Frauen, ältere Menschen usw.). Dazu kommt das „Arbeitsmarktpolitische Programm für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen“ (Mai 1979): Mit seiner gezielten Ausrichtung auf Problemregionen, den Versuch, das Entstehen der Arbeitslosigkeit zu verhindern und dem gezielten Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (insbesondere für teilzeitarbeitsuchende Frauen und für die Gestaltung allgemeiner gesellschaftlicher Leistungen) geht es auf die Probleme persistenter Arbeitslosigkeit ein, die auch in einer Periode globaler Beschäftigungsexpansion vorhanden sind oder sich sogar noch akzentuiert haben.

Die traditionellen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik — vom Kurzarbeits- und Schlechtwettergeld bis hin zu den beruflichen Fortbildungs- und Weiterbildungs- sowie Umschulungsmaßnahmen und andere Mobilitätshilfen — sind als Unterstützung der Selbststeuerungsfähigkeit der Marktprozesse anzusehen. Jedoch wird zunehmend offensichtlich, daß die in §1 des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) festgelegten Ziele nicht durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf der Grundlage des AFG erreicht werden können, da die Arbeitsmarktpolitik weder Angebots- und Nachfragemengen noch Faktorpreise autonom steuern kann; ihre Rolle bei der Schaffung zusätzlicher dauerhafter Arbeitsplätze ist daher äußerst beschränkt. Im Rahmen der gesamten Beschäftigungspolitik wird die Arbeitsmarktpolitik demnach im Prinzip eine reaktive und komplementäre Rolle spielen, um die im §2 AFG angesprochenen distributiven Ziele besser erreichen zu können. Somit konzentriert sie sich auf Struktur- und weniger auf Mengeneffekte im Arbeitsmarkt.

Der soziale Charakter der Arbeitsmarktpolitik wird auch in der spezifischen Gestaltung der im Markt entstehenden „Primär“-Ein-

kommen offensichtlich. Nur zu oft wird mit Recht gefordert, daß sich marktpolitische Eingriffe — beispielsweise zur Sicherstellung der ökonomischen Gleichbehandlung von Mann und Frau, von Jung und Alt, von Gesunden und Behinderten — mit der Gestaltung der Primäreinkommen zu befassen hätten. Denn nur so kann das Dilemma eines beitragsfinanzierten sozialen Sicherungssystems, daß die Ungleichheiten in Markteinkommen sich auch in Disparitäten der sozialen Leistungen niederschlagen müssen, umgangen werden.

Dabei kommt aber die Problematik selektiver Lohnstrukturen zum Vorschein: Die durch die Sozialpolitik bewirkten „Verzerrungen“ der „marktmäßigen Angebots- und Nachfragestrukturen“ sind als Schutz und Begünstigung sozial schwächerer Gruppen konzipiert wie für Behinderte, ältere Arbeitnehmer (Kündigungsschutz) und Frauen (Mutterschaftsurlaub), Jüngere (Regelung der Ausbildung). Tatsächlich können solche Regelungen dann gegen die intendierte Zielgruppe wirken, wenn zu den vorgeschriebenen Bedingungen die Begünstigten nicht eingestellt werden. Dies schlägt sich z. B. in der Dauer der Arbeitslosigkeit wie in der höheren Arbeitslosigkeit bestimmter Gruppen nieder.

Die Argumente gegen die Mindestlohngesetzgebung können hier analog angeführt werden. Die bekannte Tatsache, daß auf der Preisabsatzfunktion nur Menge oder Preis gewählt werden kann, trifft auch hier zu. So kann der perverse Effekt auftreten, daß als Folge der Bestimmungen zum Schutz bestimmter Gruppen diese nur noch sehr viel schwerer Arbeit finden. Um die Kontinuität der Arbeit sicher zu stellen, zieht ein Arbeitgeber bei gleichem Lohn Männer den Frauen vor, da diese wegen Mutterschaftsurlaub vorübergehend die Arbeit unterbrechen können. Ältere Arbeitnehmer verfügen zwar über einen ausgedehnten Kündigungsschutz und sind daher seltener von Arbeitslosigkeit betroffen; sind sie aber arbeitslos, haben sie sehr große Schwierigkeiten, wieder Arbeit zu finden. Die in diesem Fall nicht allein vom Staat, sondern teils auch durch die Tarifpartner festgelegten impliziten Transferelemente in der Lohnstruktur wirken somit zum Nachteil der Arbeitnehmer.

Ein Ausweg aus diesem Dilemma bietet sich nur, wenn die im Lohn enthaltenen Transferelemente nicht vom Arbeitgeber (und damit von den Konsumenten über Güterpreise), sondern über öffentliche Lohnzuschüsse abgedeckt werden. Dadurch kann die sozialpolitische Intention des Gesetzgebers erfüllt werden, ohne daß der Arbeitgeber zu unerwünschten „Abwehrreaktionen“ greift.

Welche Perspektiven ergeben sich für die nächsten Jahre? Wie kann und soll die Kombination von Markt und sozialem Ausgleich im Arbeitsmarkt aussehen?

Die Bestimmungsgrößen, die für die soziale Sicherung maßgeblich sind, determinieren weitgehend auch die Arbeitsmarktsituation:

- wirtschaftliches Wachstum (Produktivitätsentwicklung) und
- Entwicklung des Bevölkerungs- bzw. des Arbeitspotentials.

Zusätzlich wirkt jedoch auch die Umverteilung selbst durch die Schaffung von Konsumnachfrage auf den Arbeitsmarkt ein.

Wie aus der Bevölkerungsprognose deutlich wird (Tabelle 2), steigt die Zahl der 15 - 60 (bzw. 65)-jährigen bis 1985 weiter an. Erst 1990 wird sie das jetzige Niveau erreicht haben. Ab 1984 beginnt jedoch der Anteil der Männer in dieser Altersgruppe zu überwiegen.

Das bedeutet, daß die Erwerbsquote der gesamten Gruppe c. p. leicht ansteigen wird, da Männer im erwerbsfähigen Alter eine wesentlich höhere Erwerbsbeteiligung aufweisen. Diesem Trend wirken allerdings gegenläufige Tendenzen entgegen — die längeren Ausbildungszeiten, die flexible Altersgrenze sowie die generell steigende Tendenz der Frauenerwerbstätigkeit.

Die demographischen Daten deuten bis zum Ende dieser Dekade auf eine angespannte Arbeitsmarktlage hin. Noch kommen geburtenstarke Jahrgänge neu in den Arbeitsmarkt. Ab 1987 - 1990 nehmen allerdings demographisch bedingt die Neuzugänge ab³⁴.

Die besondere Problematik der zukünftigen Arbeitslosigkeit wird aus mittel- und langfristigen Arbeitskräfteangebots- und -bedarfsprognosen ersichtlich: Sie kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, daß bis in das Jahr 1990 ein Überschuß des Angebots gegenüber der Nachfrage von mindestens 500 000 Arbeitskräften zu erwarten sei. Erst gegen 1990 kann sich diese Tendenz bei entsprechendem Wachstum erneut umkehren, da sich dann der jetzige Geburtenrückgang auf dem Arbeitsmarkt auszuwirken beginnt³⁵.

Klauder weist auf die entscheidende Rolle des Wirtschaftswachstums bei derartigen Modellrechnungen hin. Seine Faustregel lautet: Bei 3,5 vH. Wirtschaftswachstum bleibt der Arbeitskräftebedarf tendenziell konstant. Bei einem um 1 vH. stärkeren Wachstum erhöht sich der Arbeitskräftebedarf größenordnungsmäßig um 100 000 Arbeitskräfte pro Jahr³⁶. Somit kommt allen Maßnahmen, die das Wirtschaftswachstum

³⁴ Wolfgang Klauder, Schaubild 4 und 5.

³⁵ Wolfgang Klauder, Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Konsequenzen der demographischen Entwicklung, in: Konsequenzen des Geburtenrückgangs für ausgewählte Politikbereiche, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.), Stuttgart 1978.

³⁶ Ebenda.

fördern, zweifelsohne eine arbeits- und beschäftigungspolitische Bedeutung zu.

Dazu zählen

- die regionale und sektorale Strukturpolitik
- Maßnahmen zugunsten kleinerer und mittlerer Unternehmen
- Forschungs- und Technologieförderung
- Sonderprogramme für Problemgruppen

sowie auch Maßnahmen wie

- Arbeitsvermittlung und Beratung
- Umschulung und Fortbildung und
- Arbeitbeschaffungsmaßnahmen

und schließlich geforderte Maßnahmen wie Arbeitszeitpolitik.

Die allgemeine Wirtschafts- und Finanzpolitik (mit ihrer Zielsetzung der Förderung der Selbststeuerungsfähigkeit des Arbeitsmarktes) reicht offensichtlich nicht, um die seit der weltweiten Rezession 1974/76 entstandenen Muster der Arbeitslosigkeit grundsätzlich korrigieren zu können. Diese Beobachtung leugnet nicht die Bedeutung einer keynesianischen Nachfragesteuerungspolitik: Vielmehr sollen in einer Zeit, in der die private Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern sowie die Exportnachfrage *nicht* für die Vollbeschäftigung ausreichen, die tatsächlichen Möglichkeiten und finanziellen Grenzen einer Politik der öffentlichen und öffentlich geförderten Beschäftigungsprogramme angesprochen werden.

Desweiteren scheint es längerfristig erforderlich, Arbeitszeitgestaltung und Arbeitsabläufe einer Neuorganisation zu unterwerfen, falls sich die Bedingungen des Szenario 3 oder 7 in Tabelle 1 (steigender technischer Fortschritt bei rohstoffbedingter Wachstumsbeschränkung) realisieren sollten. Außerdem könnte aus dem grundgesetzlichen Rahmen ein Recht auf die persönliche Gestaltungsfreiheit der Lebensarbeitszeit abgeleitet werden. Von einer solchen Gestaltungsfreiheit kann z. Zt. allerdings nicht gesprochen werden. Die soziale Sicherung bietet zwar die Möglichkeit, im Bedarfsfall (wie Krankheit und Arbeitslosigkeit) von Arbeitseinkommen unabhängig zu sein; werden in einer Gesellschaft große Überschüsse erwirtschaftet, wäre es allerdings denkbar, jedem gewisse Perioden der „Selbstverwirklichung“ auch während der primären Erwerbsphase zuzugestehen, ähnlich wie dies im „Sabbatical“ der Hochschullehrer gegeben ist. Dies würde im Prinzip ein Zugeständnis an die Gestaltungsfreiheit bedeuten — allerdings rationiert auf bestimmte Zeitperioden. Bei der Frage der Gestaltung der Arbeitszeitregelung erscheint die z. Zt. diskutierte Regelung der Kürzung der

Tabelle 2: Deutsche nach Geschlecht und Altersgruppen am 1.1. des Vorausschätzungsjahres in 100
 Bevölkerungs-Vorausschätzung Bund einschließlich Wanderungen (Basis 1.1.75)

Ber.- Jahr	Ge- schlecht	Alter von ... bis unter ... Jahren													
		Insges.	0 - 15	15 - 60	65 u.m.	0 - 5	5 - 10	10 - 15	15 - 20	20 - 25	25 - 30	30 - 35	35 - 40	40 - 45	
1975	männlich	272.431	63.897	161.311	175.512	33.022	15.533	23.626	24.739	21.567	19.444	16.795	20.640	22.680	18.103
	weiblich	306.943	60.925	170.189	191.140	54.878	14.825	22.529	23.571	20.458	18.574	16.333	20.316	22.256	17.820
	zusammen	579.374	124.822	331.500	366.652	87.899	30.358	46.154	48.310	42.025	38.038	33.128	40.956	44.936	35.923
1976	männlich	271.548	61.721	163.296	176.636	33.192	14.384	22.320	25.016	22.271	19.531	18.028	18.328	23.266	18.566
	weiblich	305.872	58.869	171.089	190.972	56.031	13.726	21.312	23.830	21.157	18.655	17.358	18.103	22.879	18.270
	zusammen	577.420	120.589	334.386	367.608	89.223	28.110	43.633	48.846	43.427	38.186	35.379	36.431	46.145	36.835
1977	männlich	270.683	59.372	166.001	178.039	33.272	13.424	20.848	25.100	22.987	19.851	18.681	16.865	23.438	19.367
	weiblich	304.808	56.643	172.980	191.155	57.010	12.830	19.895	23.919	21.856	18.958	17.875	16.705	23.065	19.074
	zusammen	575.491	116.015	338.980	369.194	90.282	26.254	40.743	49.018	44.843	38.809	36.556	33.570	46.503	38.443
1978	männlich	269.785	57.007	168.866	179.375	33.402	12.909	19.292	25.007	22.529	20.267	19.134	16.558	22.706	20.348
	weiblich	303.685	54.408	175.120	191.190	58.087	12.339	18.223	23.846	22.429	19.352	18.200	16.410	22.364	20.042
	zusammen	573.470	111.415	343.986	370.565	91.490	25.248	37.314	48.852	45.988	39.619	37.334	32.968	45.072	40.390
1979	männlich	268.889	54.498	171.857	181.010	33.381	12.794	17.172	24.532	24.223	20.807	19.282	16.433	21.814	21.641
	weiblich	302.535	52.027	177.356	191.498	59.010	12.220	16.413	23.394	23.100	19.830	18.341	16.210	21.503	21.339
	zusammen	571.424	106.525	349.213	372.508	92.391	25.014	33.585	47.926	47.323	40.637	37.623	32.643	43.317	42.973
1980	männlich	267.901	51.962	174.097	182.770	33.170	12.793	15.524	23.645	24.718	21.407	19.320	16.688	20.516	22.441
	weiblich	301.241	49.629	178.488	191.861	59.752	12.216	14.842	22.570	23.598	20.378	18.450	16.270	20.281	22.161
	zusammen	569.143	101.591	352.584	374.631	92.921	25.009	30.366	46.215	48.316	41.784	37.770	32.958	40.796	44.602
1981	männlich	266.926	49.591	175.580	184.951	32.384	12.871	14.380	22.341	24.990	22.103	19.386	17.900	18.221	23.014
	weiblich	299.925	47.389	178.501	192.991	59.545	12.288	13.747	21.354	23.855	21.081	18.528	17.286	18.075	22.779
	zusammen	566.851	96.980	354.081	377.942	91.929	52.159	28.127	43.695	48.845	43.184	37.915	35.186	36.296	45.793
1982	männlich	265.999	47.301	176.991	187.545	31.153	13.017	13.420	20.865	25.064	22.806	19.703	18.553	16.765	23.169
	weiblich	298.592	45.205	178.560	194.866	58.520	12.427	12.848	19.731	23.935	21.777	18.636	17.801	16.679	22.956
	zusammen	564.590	92.506	355.551	382.411	89.673	25.443	26.268	40.796	48.999	44.583	38.538	36.354	33.443	46.125
1983	männlich	265.122	45.219	178.368	190.088	29.814	13.212	12.902	19.105	24.961	23.363	20.115	19.000	16.453	22.431
	weiblich	297.243	43.220	178.725	196.812	57.212	12.613	12.353	18.254	23.853	22.748	19.235	18.128	16.380	22.252
	zusammen	562.365	88.439	357.093	386.900	87.026	25.825	25.254	37.360	48.815	45.709	39.349	37.128	32.833	44.683
1984	männlich	264.300	43.392	179.719	192.363	28.545	13.428	12.787	17.183	24.479	24.012	20.649	19.146	16.323	21.538
	weiblich	295.887	41.485	178.908	198.471	55.931	12.818	12.221	16.440	23.394	23.008	19.719	18.272	16.177	21.386
	zusammen	560.187	84.877	358.627	390.834	84.476	26.246	25.008	33.623	47.873	47.020	40.368	37.418	32.500	42.925
1985	männlich	264.536	41.973	180.694	193.605	27.958	13.655	12.780	15.538	23.594	24.500	21.245	19.184	16.577	20.259
	weiblich	294.525	40.128	178.783	198.750	55.647	13.034	12.223	14.871	22.571	23.504	20.265	18.381	16.237	20.173
	zusammen	558.061	82.101	359.477	392.355	83.605	26.689	25.003	30.409	46.165	48.003	41.510	37.584	32.814	40.432
1986	männlich	262.825	41.135	180.807	193.749	27.941	13.882	12.857	14.996	22.293	24.769	21.935	19.249	17.775	18.000
	weiblich	293.160	39.321	178.103	197.577	56.262	13.251	12.294	13.777	21.356	23.760	20.967	18.459	17.948	17.984
	zusammen	555.985	80.457	358.909	391.325	84.203	27.133	25.151	28.773	43.650	48.529	42.902	37.708	35.022	35.984

1987	männlich	262.155	40.538	180.644	193.649	27.968	17.099	13.001	13.437	20.822	24.842	22.632	19.562	18.418	16.567
	weiblich	291.783	38.766	177.397	196.237	56.717	13.458	12.878	17.935	19.935	23.841	21.662	18.765	17.758	16.599
	zusammen	553.937	79.304	358.041	389.886	84.747	27.557	25.431	40.757	48.682	44.294	44.294	38.327	36.176	33.166
1988	männlich	261.512	40.404	179.867	193.215	27.893	14.291	13.195	12.918	19.048	24.740	23.186	19.970	18.858	16.259
	weiblich	290.387	38.637	176.451	194.738	57.011	13.641	12.615	12.382	18.260	23.760	22.230	19.163	18.081	16.301
	zusammen	551.899	79.042	356.318	387.953	84.904	27.932	25.810	25.300	37.328	48.499	45.415	39.133	36.939	32.560
1989	männlich	260.888	40.647	178.419	192.568	27.673	14.443	13.408	12.796	17.152	24.261	23.829	20.500	18.922	16.131
	weiblich	288.971	38.857	175.105	193.107	57.007	13.785	12.818	12.254	16.448	23.303	22.891	19.645	18.229	16.098
	zusammen	549.859	79.504	353.524	385.675	84.679	28.228	26.226	25.050	33.600	47.564	46.721	40.145	37.221	32.230
1990	männlich	260.262	40.961	176.979	191.817	27.484	14.536	13.633	12.792	15.513	23.383	24.313	21.090	19.034	16.381
	weiblich	287.523	39.153	173.754	191.413	56.956	13.874	13.032	12.247	14.881	22.483	23.388	20.190	18.328	16.157
	zusammen	547.785	80.114	350.733	383.230	84.440	28.411	26.664	25.039	30.394	45.867	47.701	41.280	37.362	32.538
1991	männlich	259.614	41.281	175.489	190.737	27.597	14.557	13.866	14.374	22.094	24.580	21.775	19.096	17.554	15.454
	weiblich	286.034	39.456	172.339	189.641	56.936	13.895	13.246	12.316	21.273	23.645	20.889	20.889	18.404	17.156
	zusammen	545.648	80.737	347.828	380.378	84.533	28.452	27.103	25.182	28.161	43.368	48.225	42.664	37.500	34.710
1992	männlich	258.926	41.576	174.225	189.572	27.778	14.495	14.072	13.009	13.419	20.636	24.652	22.466	19.404	18.183
	weiblich	284.496	37.735	171.156	188.035	56.727	13.835	13.451	12.450	12.888	19.857	23.728	21.583	17.660	17.860
	zusammen	543.424	81.312	345.380	377.607	84.505	28.330	27.523	25.459	26.307	40.493	48.380	44.049	38.111	35.843
1993	männlich	258.176	41.808	173.094	186.254	28.114	14.345	14.263	13.200	12.902	18.899	24.550	23.015	19.807	18.613
	weiblich	282.905	39.957	170.102	186.558	56.360	13.692	13.632	12.633	12.393	18.189	23.648	22.148	19.102	17.979
	zusammen	541.081	81.766	343.196	374.842	84.474	28.037	27.895	25.833	25.295	37.088	48.199	45.163	38.909	36.592
1994	männlich	257.345	41.934	172.051	186.698	28.713	14.108	14.413	13.413	12.779	17.002	24.075	23.653	20.331	18.750
	weiblich	281.247	40.077	169.144	185.114	56.056	13.466	13.776	12.835	12.264	16.383	23.194	22.808	19.582	18.118
	zusammen	538.592	82.011	341.194	371.812	84.769	27.575	28.188	26.248	25.044	33.384	47.269	46.461	39.912	36.868
1995	männlich	256.415	41.934	170.401	185.261	29.220	13.792	14.506	13.636	12.775	15.379	23.205	24.133	20.914	18.784
	weiblich	279.518	40.077	167.558	183.756	55.696	13.165	13.864	13.048	12.258	14.821	22.377	23.303	20.124	18.223
	zusammen	535.933	82.011	337.960	369.017	84.906	26.957	28.370	26.684	25.033	30.179	45.582	47.436	41.038	37.007
1996	männlich	255.379	41.795	168.594	183.855	29.728	13.409	14.527	13.860	12.850	14.251	21.926	24.398	21.592	18.846
	weiblich	277.718	39.945	165.800	182.413	55.360	12.799	13.884	13.262	12.326	13.731	21.171	23.560	20.819	18.298
	zusammen	533.097	81.740	334.394	366.268	85.089	26.207	28.411	27.121	25.176	27.982	43.098	47.958	42.411	37.143
1997	männlich	254.232	41.514	166.977	182.711	30.007	12.975	14.465	14.074	12.991	13.305	20.480	24.469	21.576	19.149
	weiblich	275.850	39.676	164.020	181.353	54.821	12.384	13.825	13.466	12.460	12.836	19.760	23.642	21.210	18.599
	zusammen	530.082	81.189	330.817	364.064	84.828	25.359	28.290	27.540	25.452	26.141	40.239	48.111	43.785	37.748
1998	männlich	252.973	41.088	165.040	181.729	30.153	12.508	14.316	14.264	13.182	12.793	18.756	24.368	22.072	19.546
	weiblich	273.920	39.269	162.272	180.461	54.189	11.939	13.648	12.642	12.342	18.097	23.563	22.872	22.072	18.990
	zusammen	526.892	80.357	327.311	362.190	84.345	24.447	27.972	25.825	25.342	36.853	47.931	44.891	44.891	38.537
1999	männlich	251.604	40.523	163.136	180.841	30.240	12.029	14.080	14.414	13.394	12.672	16.873	23.897	23.450	20.061
	weiblich	271.932	38.730	160.350	179.678	53.524	11.482	13.791	12.844	12.214	16.296	23.110	22.179	19.466	17.528
	zusammen	523.536	79.253	323.486	360.519	83.764	23.511	27.558	28.205	26.238	24.886	46.179	47.006	46.179	39.528
2000	männlich	250.125	39.828	161.071	179.426	30.874	11.556	13.765	14.507	13.616	12.668	15.263	23.033	23.925	20.636
	weiblich	269.895	38.067	158.243	178.312	53.515	11.031	13.157	13.879	13.056	12.207	14.740	22.296	23.221	20.004
	zusammen	520.022	77.895	319.314	357.738	84.389	22.587	26.922	28.386	26.673	24.875	30.003	45.329	47.146	40.640

Quelle: Statistisches Bundesamt 1980.

Ber.- Jahr	Ge- schlecht	Alter von ... bis unter ... Jahren																		95 u.m.
		45 - 50	50 - 55	55 - 60	60 - 65	65 - 70	70 - 75	75 - 80	80 - 85	85 - 90	90 - 95	95 u.m.								
1975	männlich	17.687	14.922	9.452	14.201	13.287	10.261	5.540	2.607	1.029	264	34								
	weiblich	19.236	21.369	13.826	20.951	19.585	15.659	10.819	5.902	2.282	560	70								
	zusammen	36.923	36.291	23.279	35.152	32.872	25.920	16.359	8.508	3.311	824	104								
1976	männlich	18.186	14.944	10.185	13.340	13.041	10.404	5.817	2.615	1.022	260	34								
	weiblich	18.844	20.838	14.987	19.883	19.822	15.966	11.123	6.117	2.348	578	77								
	zusammen	37.031	35.781	25.172	33.222	32.863	26.370	16.940	8.732	3.370	838	111								
1977	männlich	18.337	15.002	11.471	12.039	12.834	10.382	6.093	2.655	1.021	253	33								
	weiblich	18.392	20.161	14.893	18.175	19.796	16.290	11.447	6.340	2.443	593	82								
	zusammen	36.729	35.164	28.365	30.213	32.630	26.672	17.540	9.015	3.464	847	115								
1978	männlich	18.143	15.390	12.762	10.509	12.697	10.344	6.350	2.719	1.008	253	32								
	weiblich	17.975	19.576	18.770	16.069	19.895	16.572	11.824	6.575	2.521	615	85								
	zusammen	36.118	34.966	31.531	26.579	32.592	26.917	18.174	9.294	3.529	868	117								
1979	männlich	17.539	16.316	13.804	9.153	12.495	10.276	6.509	2.817	1.002	252	31								
	weiblich	17.421	19.281	20.337	14.142	19.817	16.974	12.063	6.814	2.618	637	88								
	zusammen	34.960	35.597	34.141	23.295	32.312	27.250	18.571	9.631	3.620	888	119								
1980	männlich	17.769	17.124	14.114	8.673	12.159	10.139	6.657	2.941	996	247	31								
	weiblich	17.662	18.917	20.772	13.373	19.635	17.255	12.375	7.022	2.716	657	91								
	zusammen	35.432	36.040	34.886	22.046	31.794	27.394	19.031	9.964	3.712	905	122								
1981	männlich	18.219	17.605	14.142	9.371	11.383	9.917	6.723	3.088	999	243	30								
	weiblich	18.108	18.533	20.257	14.690	18.635	17.461	12.627	7.239	2.817	673	94								
	zusammen	36.327	36.138	34.398	23.860	30.018	27.378	19.350	10.327	3.817	916	123								
1982	männlich	18.992	17.741	14.201	10.554	10.232	9.722	6.679	3.232	1.016	242	29								
	weiblich	18.897	18.082	19.596	16.307	17.012	17.422	12.889	7.469	2.936	697	95								
	zusammen	37.889	35.823	33.797	26.860	27.244	27.145	19.569	10.701	3.952	938	124								
1983	männlich	19.933	17.542	14.569	11.720	8.915	9.597	6.634	5.362	1.041	237	29								
	weiblich	19.845	17.665	19.022	18.086	15.028	17.496	13.114	7.723	3.035	717	99								
	zusammen	39.778	35.207	33.591	29.807	23.943	27.092	19.748	11.085	4.076	954	127								
1984	männlich	21.178	16.951	15.443	12.643	7.769	9.424	6.571	3.437	1.081	235	28								
	weiblich	21.110	17.113	18.730	19.563	13.222	17.613	13.624	7.878	3.148	744	102								
	zusammen	42.288	34.063	34.172	32.206	20.991	26.637	19.995	11.315	4.229	979	130								
1985	männlich	24.957	17.175	16.203	12.911	7.414	9.164	6.478	3.512	1.129	234	28								
	weiblich	21.926	17.351	18.376	19.967	12.546	17.253	13.645	8.082	3.244	771	105								
	zusammen	43.884	34.525	34.579	32.878	19.959	26.417	20.124	11.594	4.373	1.005	133								
1986	männlich	22.516	17.614	16.656	12.942	8.056	8.557	6.336	3.543	1.186	235	27								
	weiblich	22.536	17.789	18.004	19.474	13.619	16.356	13.798	8.240	3.341	799	107								
	zusammen	45.052	35.403	34.660	32.416	21.676	24.914	20.133	11.784	4.528	1.034	135								

noch Tabelle 2:

1987	männlich	22.663	18.360	16.778	13.004	9.075	7.662	6.207	3.516	1.241	240	27
	weiblich	22.709	18.563	17.566	18.840	15.313	14.901	13.757	8.413	3.451	834	111
	zusammen	45.372	36.923	34.343	31.845	24.388	22.563	19.964	11.929	4.691	1.074	138
1988	männlich	21.936	19.246	16.585	13.348	10.047	6.664	6.130	3.491	1.288	246	27
	weiblich	22.008	19.490	17.159	18.287	16.945	13.149	13.812	8.563	3.567	860	114
	zusammen	43.944	38.736	33.743	31.635	26.993	19.814	19.942	12.053	4.855	1.107	141
1989	männlich	21.060	20.462	16.025	14.149	10.786	5.817	6.019	3.454	1.313	256	26
	weiblich	21.150	20.724	16.622	18.002	18.278	11.577	13.745	8.761	3.633	893	119
	zusammen	42.210	41.187	32.647	32.152	29.064	17.395	19.764	12.215	4.946	1.149	145
1990	männlich	19.810	21.212	16.243	14.838	10.987	5.606	5.851	3.407	1.340	268	26
	weiblich	19.950	21.523	16.854	17.659	18.628	11.041	13.617	8.903	3.725	919	123
	zusammen	39.760	42.735	33.097	32.498	29.614	16.647	19.469	12.309	5.065	1.187	150
1991	männlich	17.602	21.750	16.664	15.247	11.021	6.142	5.446	3.330	1.350	281	26
	weiblich	17.786	22.118	17.280	17.302	18.167	12.037	12.878	8.989	3.793	946	128
	zusammen	35.388	43.868	33.944	32.549	29.188	18.178	18.324	12.320	5.143	1.227	154
1992	männlich	16.205	21.889	17.371	15.347	11.087	6.921	4.852	3.260	1.337	294	27
	weiblich	16.419	22.284	18.029	16.879	17.577	13.532	11.682	8.949	3.875	977	133
	zusammen	32.625	44.173	35.400	32.227	28.664	20.453	16.534	12.209	5.212	1.272	161
1993	männlich	15.905	21.179	18.223	15.160	11.390	7.631	4.212	3.222	1.326	305	28
	weiblich	16.126	21.592	18.925	16.486	14.938	10.284	8.985	3.946	1.010	138	138
	zusammen	32.031	42.772	37.148	31.646	28.450	22.568	14.496	12.207	5.272	1.315	165
1994	männlich	15.783	20.330	19.348	14.647	12.077	8.139	3.684	3.164	1.311	309	29
	weiblich	15.927	20.748	20.120	15.971	16.793	16.054	9.063	8.941	4.035	1.027	143
	zusammen	31.711	41.078	39.467	30.618	28.870	24.192	12.747	12.105	5.347	1.337	172
1995	männlich	16.031	19.123	20.057	14.859	12.632	8.264	3.591	3.074	1.294	315	31
	weiblich	15.987	19.572	20.894	16.198	16.473	16.330	8.725	8.859	4.099	1.053	147
	zusammen	32.018	38.696	40.951	31.057	29.125	24.594	12.316	11.933	5.399	1.368	177
1996	männlich	17.173	16.994	20.565	15.261	12.994	8.302	3.972	2.847	1.264	317	32
	weiblich	16.972	17.452	21.471	16.613	16.146	15.932	10.794	8.337	4.130	1.070	151
	zusammen	34.145	34.446	42.036	31.874	29.140	24.234	13.566	11.184	5.394	1.388	183
1997	männlich	17.785	15.650	20.691	15.914	13.061	8.367	4.479	2.518	1.236	313	34
	weiblich	17.469	16.116	21.630	17.333	15.753	15.422	10.794	7.499	4.102	1.095	156
	zusammen	35.253	31.766	42.321	33.247	28.814	23.789	15.273	10.017	5.338	1.408	190
1998	männlich	18.203	15.362	20.009	16.689	12.885	8.608	4.916	2.178	1.224	310	35
	weiblich	17.783	15.829	20.954	18.190	15.384	14.267	11.870	6.570	4.120	1.115	161
	zusammen	35.985	31.192	40.963	34.879	28.268	23.577	16.786	8.748	5.343	1.426	196
1999	männlich	18.395	15.250	19.203	17.705	12.447	9.131	5.208	1.910	1.201	306	35
	weiblich	17.919	15.637	20.134	19.328	14.905	14.735	12.681	5.800	4.100	1.140	164
	zusammen	36.255	30.888	39.337	37.033	27.352	23.866	17.888	7.710	5.301	1.447	199
2000	männlich	18.369	15.495	18.064	18.355	12.650	9.553	5.271	1.895	1.166	303	36
	weiblich	18.023	15.700	18.995	20.069	15.126	14.455	12.860	5.688	4.062	1.157	168
	zusammen	36.393	31.196	37.060	38.424	27.776	24.008	18.130	7.583	5.228	1.460	203

Quelle: Statistisches Bundesamt 1980.

täglichen, wöchentlichen oder jährlichen Arbeitszeit von geringerem Interesse zu sein als die Frage, inwiefern die Möglichkeiten der Teilzeitbeschäftigung für spezifische Gruppen ausgeweitet werden könnten. Insbesondere die Teilzeitbeschäftigung von Müttern/Vätern könnte mit einer Teilzeitbeschäftigung von älteren Arbeitnehmern gekoppelt werden. (Dies würde allerdings eine Reform des Rentenrechts implizieren, so daß rentenmäßig keine Nachteile für diese Arbeitnehmer erwachsen). Gesellschaftspolitisch erscheint auch die Frage einer generell familiengerechten Arbeitszeitorganisation durchaus relevant zu sein.

Anstelle einer Umverteilung der Einkommen kann sozial effizienter eine Umverteilung der Arbeitschancen treten. Hier kann es allerdings nicht einfach um eine Verkürzung von Wochen- oder Jahresarbeitszeit gehen, sondern allenfalls um eine Veränderung der Tages- und Lebensarbeitszeit sowie der Organisation des Arbeitslebens. Seitens der Wirtschaftssubjekte ist dabei zu berücksichtigen, daß die Produktivitätssteigerung nicht in Form von zunehmenden Einkommen konsumiert werden kann, sondern in Form von mehr Freizeit konsumiert werden muß. Im Interesse einer besseren Nutzung von Sachkapital — was durch die Rohstoffverknappung angemessen erscheint — ist hier an eine unterschiedliche Organisation von Arbeiten zu denken, die in weiteren Bereichen als heute eine Mehrschichtenarbeit gestattet. Eine Problematik eines solchen Vorgehens liegt sicher in einer Qualifikationspolarisierung der zur Verfügung stehenden Arbeitsplätze. Während einerseits hochqualifizierte Aufgaben, die de facto eine Arbeitszeitverkürzung wegen der erforderlichen Kontinuität nicht erlauben, gebraucht werden, besteht die Gefahr, daß der große Teil der anderen Arbeitsplätze wegen der erforderlichen Aufteilung im Schichtbetrieb immer langweiliger und routinemäßiger wird. Die Alternative hoher Arbeitslosigkeit scheint allerdings noch negativer und sozial bedenklicher zu sein.

4. Folgerungen für die Rolle der Sozialpolitik

Welche Folgerungen ergeben sich für die Rolle der Sozialpolitik (in der Sozialen Marktwirtschaft) aus der beschriebenen Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung?

Aus den aufgezeigten empirischen Mustern geht eindeutig hervor, daß ab Ende der laufenden Dekade das System der Sozialen Sicherung großen Belastungen durch die Alterssicherung unterworfen sein wird. Dagegen wird bei gleichem Recht die Belastung für Kinder abnehmen, während die Leistungen für Ehegatten insbesondere durch Steuerprogression steigen werden.

Da den Leistungen für Alte und Hinterbliebene ein sehr großes Gewicht im Rahmen der Sozialen Sicherung zukommt und außerdem die Leistungen für Kinder laufend verbessert werden, wird ein zunehmend größeres Umverteilungsvolumen erforderlich sein. Damit wird die „soziale Komponente“ der Sozialen Marktwirtschaft noch weiter an Bedeutung gewinnen.

Demographische Entwicklungen insbesondere in der Altersstruktur deuten auch an, daß bis zum Ende dieser Dekade eine angespannte Arbeitsmarktlage vorherrschen wird. Die Zahl der 15 - 60 (bzw. 65)-jährigen steigt bis 1985 an; doch entstehen gegenläufige Tendenzen durch längere Ausbildungszeiten und die flexible Altergrenze. Ab 1987 - 90 erst nehmen die Neuzugänge geburtenstarker Jahrgänge ab. Es verbleibt die besondere Problematik der zukünftigen Arbeitslosigkeit — ein Überschuß von mindestens 500 000 Arbeitsplätzen pro Jahr bis in das Jahr 1990.

Dem Wirtschaftswachstum kommt sicherlich eine bedeutende Rolle bei der Steigerung des Arbeitskräftebedarfs und damit beim Abbau der Arbeitslosigkeit zu. Die Vergangenheit seit 1974/76 lehrt jedoch, daß ein allgemeiner Aufschwung die Arbeitsmarktrisiken bestimmter Problemgruppen und -regionen nicht an die anderer angleichen kann. Vielmehr scheinen sich bestimmte Muster der Arbeitslosigkeit eher noch zu verfestigen. Der Arbeitsmarktpolitik kommt somit eine zentrale Rolle bei der Durchsetzung sozialer Anliegen im Arbeitsprozeß zu.

Die soziale Komponente tritt vor allem bei den spezifischen Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik — von den arbeitsmarktpolitischen Sonderprogrammen für bestimmte Zielgruppen bis hin zu arbeitsmarktpolitischen Programmen für Regionen mit besonderen Beschäftigungsproblemen — gegenüber rein (markt)wirtschaftlichen Erwägungen in den Vordergrund.

Eine breite Palette arbeitsmarktpolitischer Instrumente — von der regionalen und sektoralen Strukturpolitik und der Forschungs- und Technologieförderung bis hin zur Umschulung und Fortbildung — muß eingesetzt werden, um den spezifischen Besonderheiten einer sehr differenzierten Struktur der Arbeitslosigkeit gerecht zu werden.

Solange die dadurch gestützte Selbststeuerungsfähigkeit des Arbeitsmarktes kurz- und mittelfristig noch immer nicht den Abbau persistenter Muster gruppen- und regionenspezifischer Arbeitslosigkeit erwirken kann, verdienen öffentliche und öffentlich geförderte Beschäftigungsprogramme verstärkte Aufmerksamkeit.

Dabei zeigt sich, daß die oft artikulierten Befürchtungen über die Nichtfinanzierbarkeit solcher Maßnahmen vor allem wegen der „self-

liquidating effects“ (Selbstfinanzierungseffekte) nicht so schwer wiegen müssen als bisher oft angenommen wurde. Man kann diesbezüglichen Modellrechnungen — sowohl auf der Einzel- als auch gesamtwirtschaftlichen Ebene — sicherlich mit Zurückhaltung entgegenreten. Dennoch wird diesen Ansätzen u. E. verstärkte Aufmerksamkeit in den nächsten Jahren geschenkt werden müssen³⁷.

Auch langfristig stellt sich die Frage nach einer variablen Gestaltung der Arbeits- und Freizeit im Lebenszyklus, die durch eine verstärkte Soziale Sicherung überhaupt erst von größeren Teilen der Erwerbsbevölkerung in Erwägung gezogen werden kann.

Sowohl kurz- und mittel- als auch langfristig scheint sich eine Entwicklung anzubahnen, durch die die soziale Komponente der Sozialen Marktwirtschaft auch durch eine Umorientierung der Arbeitsmarktpolitik noch verstärkt werden wird.

Allein schon durch das quantitative Ausmaß der für die Verfolgung sozialpolitischer Ziele eingesetzten Mittel, die Zahl der betroffenen Personen und noch mehr die qualitative Bedeutung sozialpolitischer Interventionen, wird sich die Rolle der Sozialpolitik — insbesondere zur Wirtschafts- und Finanzpolitik — noch weiter verändern. Die Sozialpolitik wird dabei nicht nur eine die Marktprozesse flankierende oder ihre Defizite kompensierende Rolle ausüben. Vielmehr wird sie oft gleichwertig neben diese Politikbereiche bei der Gestaltung individueller Lebenslagen sowie der Einkommensrelation zwischen den sozialen Gruppen treten müssen, um die soziale — und damit auch die wirtschaftliche — Stabilität der Sozialen Marktwirtschaft zu verbessern. Da es oft volkswirtschaftlich effizienter und sozialpolitisch effektiver ist, im Marktprozeß entstandene Einkommensdefizite nicht erst im nachhinein zu kompensieren, wird sie oft präventiv einzugreifen trachten. Ordnungspolitische Erwägungen dürften sich dabei u. E. kaum als Hindernis erweisen, da das einschlägige Recht einen hinreichenden Interpretationsspielraum offen läßt. Somit werden Möglichkeiten für eine gestaltende Sozialpolitik nicht durch den Ordnungsrahmen der Sozialen Marktwirtschaft, sondern durch den mangelnden politischen Willen, diesen auszufüllen, begrenzt.

³⁷ Vgl. dazu beispielsweise: Jahrestagung des International Institute of Public Finance, Jerusalem, 25. - 29. August 1980 zum Thema: „Public Finance and Public Employment“.