

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Steuerungskapazität von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung: Erfahrungen und neue Wege

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1983) : Steuerungskapazität von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung: Erfahrungen und neue Wege, In: Joachim Matthes (Ed.): Krise der Arbeitsgesellschaft?: Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982, ISBN 3-593-32828-3, Campus, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 588-603

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112206>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

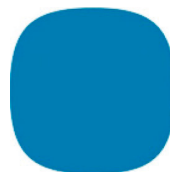
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

STEUERUNGSKAPAZITÄT VON ARBEITSMARKTPOLITIK UND ARBEITSVERWALTUNG: ERFAHRUNGEN UND NEUE WEGE

Günther Schmid

1. Einleitung

Im Jahre 1965 verausgabte die Bundesanstalt für Arbeit (BA) 1,6 Mrd. DM, das waren 0,35 % des Bruttosozialprodukts (BSP). Im Jahre 1973 hatte sich das Niveau schon verdoppelt (0,74 % des BSP), und eine weitere Verdoppelung erfolgte bis 1980 (1,5 % des BSP). Diese Ausgabenentwicklung ist nur zum Teil auf die Lohnersatzleistungen zurückzuführen, die infolge des Anstiegs der Arbeitslosigkeit zu zahlen waren. Die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik haben mit diesem Wachstumstempo nahezu Schritt gehalten: sie stiegen von 4,5 Mrd. DM 1973 auf 11 Mrd. DM im Jahre 1980.

1980/81 veränderte sich jedoch die Situation schlagartig: Binnen eines Jahres verdoppelte sich die Arbeitslosenzahl noch einmal, die aktive Arbeitsmarktpolitik konnte dagegen kaum noch zulegen. War die erste Nachkriegsrezession 1966/67 Anlaß zum Entstehen des Arbeitsförderungs-gesetzes (1969) und damit der aktiven Arbeitsmarktpolitik, droht die dritte Nachkriegsrezession Anlaß zur Kapitulation aktiver Arbeitsmarktpolitik zu werden; den ersten Schritt in diese Richtung hat das sog. „Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz“ (AFKG) schon vollzogen, indem es Fördersätze und Anspruchsvoraussetzungen einiger Kerninstrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik reduzierte bzw. einschränkte.

Wenn auf der einen Seite die staatliche Steuerung zunimmt, auf der anderen Seite das anzusteuernde Ziel, nämlich Vollbeschäftigung, in immer weitere Ferne rückt, sind drei Schlußfolgerungen oder Reaktionen denkbar:

- anstatt die Anstrengungen zu verdoppeln, verlieren die Steuerleute den Mut und resignieren;
- bei genauerer Überlegung erweist sich das Ziel als zu hoch gesteckt oder gar als falsch, eine Zielverschiebung muß stattfinden oder hat – unausgesprochen – längst stattgefunden;
- die Zielsetzung ist zwar richtig und der Energieeinsatz ist ausreichend, die Steuerung setzt jedoch am falschen Hebel an; der Kurs kann beibehalten, die Kräfte müssen jedoch anders eingeteilt werden.

Die gegenwärtige Krise, so die These, ist durch alle drei Aspekte gekennzeichnet: sie ist gleichzeitig eine Krise des gemeinsamen politischen Wil-

lens, eine Krise gemeinsamer politischer Ziele und eine Krise traditioneller staatlicher Intervention.

Das Motto des Soziologentages „Krise der Arbeitsgesellschaft“ betont m.E. zu einseitig den zweiten Krisenaspekt, nämlich den scheinbaren oder anscheinenden Niedergang tradierter Werte der Arbeitsgesellschaft; daraus wird relativ pauschal auf die Ineffizienz tradierter Steuerungsinstrumente geschlossen, die sich angeblich an überkommenen Zielsetzungen orientieren. Demgegenüber werden die Leistungsfähigkeit bisheriger Steuerung und die möglichen Handlungsspielräume im Rahmen gegebener ökonomischer und institutioneller Zwänge unterschätzt. Darum erscheint es mir notwendig, im ersten Teil des Beitrages die bisherigen Leistungen aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ins rechte Licht zu rücken. Die Arbeitsmarktpolitik ist besser als ihr Ruf; die gegenwärtig um sich greifende falsche Bescheidenheit, die Resignation und der Defaitismus, aber auch die Spekulation auf die großen „Alternativentwürfe“ sind fehl am Platze und untergraben den gemeinsamen politischen Willen, gegen die Massenarbeitslosigkeit mit dem gebührenden Einsatz von Mitteln einzugreifen (*Kapitel 2*).

Sicherlich bedarf es auch einer Reflexion der institutionalisierten Ziele der „Arbeitsgesellschaft“, nämlich „Arbeit für Alle“ (Vollbeschäftigung) und soziale Sicherung aller Arbeitenden (Wohlfahrt). Auch bei optimistischer Sicht der Steuerungskapazität der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist schwer zu sehen, wie mittelfristig das riesige Defizit an Arbeitsplatzangeboten durch selektive Wachstumsstrategien wegzuschaffen ist; Vollbeschäftigung als Ziel wird sich nicht mehr an der Standardarbeitszeit von 8 Stunden am Tag, 40 Stunden in der Woche, 48 Wochen im Jahr und 45 Jahre im Leben orientieren können, und die soziale Sicherung wird sich an institutionellen Wandlungstendenzen der Struktur privater Haushalte und an den geänderten Elastizitäten von Einkommen und frei verfügbarer Zeit anpassen müssen. Dennoch wird auch hier vor einäugigen Zukunftsvisionen zu warnen sein, welche die historisch errungenen Freiheiten von Arbeitsteilung, formaler Kontraktbeziehungen und monetärer Kompensation voreilig zugunsten romantisch hochstilisierter „sozialer Netze“ über Bord werfen möchten (*Kapitel 3*).

Auch bei wohlwollender Beurteilung bisheriger staatlicher Politik und bei zurückhaltender Einschätzung von Geschwindigkeit und Bedeutung des Wertewandels bzw. der „Krise der Arbeitsgesellschaft“ ist nicht zu übersehen, daß das Verhältnis von Gesellschaft und Staat aus steuerungstheoretischer Sicht einem tiefgreifenden Wandel unterworfen ist. Die eine Seite des Wandels wird schon seit längerer Zeit von der Schule des Neokorporatismus thematisiert, nämlich die zunehmende Delegation hoheitlicher Funktionen auf Verbände und Interessengruppen. Die Thematisierung der anderen Seite erscheint mir dagegen stark unterbelichtet und zum Teil irreführend: Der Staat wird fast nur noch als bürokratischer Moloch, als „Sozialfürsorgemaschinerie“ und dergleichen betrachtet.

Daß er auch in „sozialen Netzen“ eine wichtige, vielleicht sogar eine entscheidende Rolle spielen könnte, wird kaum in Erwägung gezogen. So wie man aber den Staat entlasten kann, indem man private oder intermediäre Organisationen mit kollektiven Funktionen betraut, von denen sie mehr verstehen als anonyme zentrale Bürokratien, so kann man Private oder intermediäre Organisationen entlasten, indem der Staat (neuartige) Unsicherheiten übernimmt – etwa Garantie stabiler Verhaltenserwartungen –, die aus der Übernahme verantwortungsvoller kollektiver Aufgaben resultieren. Der Staat ist dann nicht mehr die einzige Institution, die „autoritativ verbindliche Entscheidungen“ fällt, sondern nur noch eine Institution unter anderen – gleichsam *primus inter pares* –, die sich auf bestimmte Entscheidungsprobleme kollektiver Organisation spezialisiert. Nur wenn sich eine institutionell stabile Form beider Entlastungsfunktionen finden läßt, wird sich die Steuerungskapazität komplexer Gesellschaften steigern lassen.

Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft wird künftig immer weniger durch autoritative oder hierarchische Steuerungsformen charakterisiert sein, wo nach einfachen Ursache-Wirkungsketten gesteuert wird. Aber auch die Steuerungsform traditionell demokratischer Gesellschaften, die – kybernetisch formuliert – nach dem Prinzip der Gegensteuerung bzw. folgenorientiert konstruiert ist (typisch dafür die antizyklische keynesianische Globalsteuerung), wird an Bedeutung verlieren. Diese tradierten Steuerungssysteme müssen zunehmend durch reflexive oder zirkuläre Steuerungsmechanismen bzw. durch komplexe Verhandlungssysteme ergänzt oder ersetzt werden. Die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik und die Arbeitsverwaltung bieten gutes Anschauungsmaterial für Defizite traditoneller Steuerung, aber auch für Ansatzpunkte derartig neuer Steuerungsformen (*Kapitel 4*).¹

2. Zur Steuerungskapazität aktiver Arbeitsmarktpolitik in den siebziger und achtziger Jahren

Die Rezession 1966/67 und die Beschäftigungskrise im Kohlenbergbau hatten nach einer längeren Periode der Vollbeschäftigung und Überbeschäftigung seit dem Ende der fünfziger Jahre gezeigt, daß Wirtschaftspolitik allein Arbeitslosigkeit nicht verhindern konnte. Dies war der Anlaß, sich mit dem Konzept aktiver Arbeitsmarktpolitik auseinanderzusetzen, das in Schweden schon Ende der fünfziger Jahre auf der Grundlage von Überlegungen der Gewerkschaftsökonomen Rudolf Meidner (1980) und Gösta Rehn in der Politik eingeführt wurde.

Dieses Konzept basiert auf folgenden Prämissen: Wirtschaftlicher Wandel erzeugt im Rahmen kapitalistischer Produktionsweise unvermeidlicherweise konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit. Globale

Nachfrageausweitung kann von der Wirtschaftspolitik jedoch nur im begrenzten Maße zur Herstellung der Vollbeschäftigung eingesetzt werden, weil sie bald auf inflationäre Engpässe stößt, und Erhaltungssubventionen gefährden gerade in einem stark exportabhängigen Lande wie Schweden die internationale Wettbewerbsfähigkeit. Soll Arbeitslosigkeit vermieden werden, dann muß Arbeitsmarktpolitik selbst einen aktiven Beitrag leisten, und zwar dergestalt, daß die Rahmenbedingungen der Preisstabilität, ausgeglichenen Leistungsbilanz und Tarifautonomie gewahrt werden. Instrumente einer vor allem inflationsneutralen selektiven Beschäftigungspolitik sind aus dieser Sicht die massive Förderung beruflicher und regionaler Mobilität, durch die obsolete Qualifikationsprofile an den Arbeitskräftebedarf wachsender Unternehmen, Branchen und Regionen angepaßt und etwaige qualifikationsbedingte Engpässe beseitigt werden sollen; in zweiter Linie werden Ersatzbeschäftigungsmöglichkeiten für die auf dem Arbeitsmarkt vorübergehend nicht zu vermittelnden Arbeitsuchenden bzw. subventionierte Beschäftigungsmöglichkeiten im privaten und öffentlichen Bereich ins Auge gefaßt.

Dieses Kerninstrumentarium aktiver Arbeitsmarktpolitik ist an sich nicht neu. Neu am „schwedischen Modell“ war die quantitativ größere Bedeutung, die diesem Instrumentarium zugemessen wurde und die spezifische Verknüpfung mit anderen Steuerungssystemen: Neben aktiver Arbeitsmarktpolitik sollten Wirtschafts- und Finanzpolitik nach bewährten keynesianischen Methoden antizyklische Angebots- und Nachfragesteuerung betreiben, allerdings auf „gebremsste“ Art und Weise, und durch eine „solidarische Lohnpolitik“ der Gewerkschaften sollte der wirtschaftliche Wandel einkommenspolitisch flankiert werden. Das heißt, die Gewerkschaften verpflichteten sich auf der einen Seite zur einkommenspolitischen Zurückhaltung in den wachstumsintensiven Branchen und Regionen, ermöglichten andererseits jedoch die Freisetzung von Arbeitskräften in obsoleten Betrieben und Branchen, indem sie auch dort die Löhne am allgemeinen Produktivitätsfortschritt orientierten und auf massive Erhaltungssubventionen verzichteten. Diese einkommenspolitische Aufgabe konnten die Gewerkschaften nur übernehmen, wenn sich der Staat verpflichtete, das aus der solidarischen Lohnpolitik resultierende wirtschaftliche Risiko über beschäftigungsorientierte Finanzpolitik und aktive Arbeitsmarktpolitik abzusichern. Das schwedische Modell kann daher insgesamt als eine Art „Sozialpakt“ beschrieben werden, in dem traditionelle, Ziel-Mittel-orientierte Steuerungselemente mit neuen, reflexiven Steuerungselementen (Verhandlungssystemen) verknüpft wurden.

Das Arbeitsförderungs-gesetz (AFG) von 1969 entspricht in seinen Zielen und Instrumenten weitgehend der schwedischen Konzeption. Seine Maßnahmen sind darauf ausgerichtet, „daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“ (§ 1 AFG); seine Maßnahmen sollen insbesondere dazu beitragen, daß „weder Arbeitslosigkeit und

unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten oder fort dauern...“ werden und daß „die Struktur der Beschäftigung nach Gebieten und Wirtschaftszweigen verbessert wird“ (§ 3 AFG).

Zu den Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik unter dem AFG gehört neben der Gewährung von Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe) und neben den klassischen Funktionen der Arbeitsverwaltung (Arbeitsvermittlung und Berufsberatung) nun ein eindrucksvolles Instrumentarium von „aktiven“, beschäftigungsfördernden oder beschäftigungserhaltenden Maßnahmen: Förderung der beruflichen Bildung, Fortbildung und Umschulung, betriebliche Einarbeitungszuschüsse, Förderung der Arbeitsaufnahme und Eingliederungshilfen für schwervermittelbare Arbeitslose, Kurzarbeitergeld, Winterbauförderung und Schlechtwettergeld, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Rehabilitationsleistungen.²

Neben dem verstärkten Einsatz dieses Instrumentariums – zunächst vor allem der Maßnahmen beruflicher Weiterbildung, nach der Rezession 1974/75 auch der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und anderer subventionierter Beschäftigungsformen – wurde auch in der Bundesrepublik die aktive Arbeitsmarktpolitik mit anderen, zum Teil neuen Steuerungselementen verknüpft: Zum einen ebenfalls mit tradierten keynesianischen Instrumenten (vergleiche das Stabilitätsgesetz von 1967), zum anderen mit der „Konzertierten Aktion“, die auf einkommenspolitischer Seite ähnliche Funktionen wie die „solidarische Lohnpolitik“ übernehmen sollte und in den siebziger Jahren zum Teil auch tatsächlich übernommen hat.³

Ein wesentlicher Unterschied zu Schweden besteht allerdings bei der Finanzierung und Implementierung. Während in Schweden die aktive Arbeitsmarktpolitik ausschließlich aus Steuermitteln finanziert wird (und die von Gewerkschaften organisierte Arbeitslosenversicherung nur für Lohnersatzleistungen aufzukommen hat), werden in der Bundesrepublik sowohl Lohnersatzleistungen als auch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich aus dem Aufkommen der Arbeitslosenversicherung (im AFG allerdings „Beiträge für die Bundesanstalt“) getragen. Dies hat – wie sich mittlerweile herausgestellt hat – weitreichende Konsequenzen.

Mit zunehmender Arbeitslosigkeit sinken die Beitragseinnahmen der BA. Einer Kompensation dieses Einnahmeverlustes durch Beitragserhöhungen sind politische Grenzen gesetzt; jedenfalls kann die Bundesanstalt ihre Beiträge nicht autonom erhöhen bzw. dem Versicherungsrisiko entsprechend automatisch anpassen. Dagegen steigen die gesetzlich festgelegten Ausgaben für Lohnersatzleistungen; für aktive Arbeitsmarktpolitik bleibt – vereinfachend gesagt – immer weniger übrig. Diese Logik läßt sich an der Ausgabenstruktur der Bundesanstalt ablesen: Betrug der Anteil aktiver Arbeitsmarktpolitik an allen BA-Ausgaben 1970 knapp 70 %, waren es 1981 nur noch knapp 43 %; 1982 wird dieser Anteil auf Grund des AFKG voraussichtlich noch weiter sinken.

Diese widersinnige Logik gilt auch operativ: Mit steigender Arbeitslosigkeit müssen die administrativen Ressourcen auf die sozialen Sicherungs-

funktionen konzentriert werden, während beschäftigungssichernde und arbeitsfördernde Funktionen in den Hintergrund treten: So muß beispielsweise Personal aus der Arbeitsberatung und -vermittlung in die Leistungsabteilung abgezogen werden, um die pünktliche Zahlung von Arbeitslosengeldern zu gewährleisten, oder das Vermittlungspersonal wird zunehmend mit Kontrollaufgaben – z.B. der Kontrolle der Arbeitswilligkeit – belastigt, deren Wahrnehmung u.U. zum Widerspruch und dieser wiederum zum Gegenwiderspruch führt usw., eine zur Selbstblockierung tendierende „bürokratische Spirale“.

Aus der Modellperspektive aktiver Arbeitsmarktpolitik hat die deutsche Arbeitsverwaltung aber auch im politischen Sinne einen Konstruktionsfehler: Gerät die BA in Defizite, ist der Bund zu Zuschüssen verpflichtet. Je höher die Arbeitslosigkeit, desto höher der Zuschußbedarf. Aus der daraus entstehenden Zwickmühle geht die Bundesanstalt bzw. die aktive Arbeitsmarktpolitik regelmäßig als Verlierer hervor: Die Zuschüsse werden praktisch als Steuerfinanzierung von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert, so daß der Zuschußgeber vor allem in diesem Bereich Gestaltungsrechte beansprucht, die in die Durchführung hineinreichen – siehe die häufigen Novellen des AFG – und Einsparungen zum Ziele haben (Mertens 1981). Widerstand gegen diese Politik, etwa von seiten der Gewerkschaften, wird mit der Drohung der Kürzung von Lohnersatzleistungen beantwortet, so daß die Verfechter aktiver Arbeitsmarktpolitik in ein Dilemma geraten. Opfer dieser „Nullsummenpolitik“ (Thurow 1980) sind die Arbeitslosen.

Diese Restriktionen und die relativ kurze historische Bewährungsprobe sind ausschlaggebend dafür, daß die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik nicht die Bedeutung erlangte wie in Schweden. Schweden setzt ungefähr das drei- bis vierfache für Arbeitsmarktpolitik ein, wobei etwa 80 % aller Ausgaben den aktiven Instrumenten zuzuordnen sind.

Dennoch ist die Effektivität der Arbeitsmarktpolitik auch in der Bundesrepublik beachtlich. Ohne aktive Arbeitsmarktpolitik wäre in den Jahren 1974 bis 1980 die registrierte Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik um durchschnittlich 330.000 Personen höher gewesen, d.h., die Arbeitslosenquote wäre durchschnittlich um 1,5 Prozentpunkte höher ausgefallen („Entlastungswirkung“) als die offiziell gemeldete Quote. In Schweden ist die Zahl der Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mehr als doppelt so hoch und seit Beginn der siebziger Jahre regelmäßig höher als die dort ausgewiesene offizielle Arbeitslosenquote. Bemerkenswert ist vor allem, daß die Beschäftigungswirkung mit steigendem Kostenaufwand kaum gesunken ist. Selbst in Schweden ist bei pauschaler Betrachtung lediglich ein geringfügiger Rückgang der Beschäftigungswirkung festzustellen (Johannesson/Schmid 1980; Schmid 1982a). Sicherlich gibt es also nach oben Grenzen des Einsatzes aktiver Arbeitsmarktpolitik, diese sind allerdings variabel. Für die Bundesrepublik läßt sich jedoch der Schluß ziehen, daß noch eine wesentlich größere Entlastungswirkung erzielt werden könnte,

ohne die Kosten/Wirksamkeits-Relation erheblich zu verschlechtern (Schmid 1982b, Schmid 1982c).

3. Vollbeschäftigung oder was sonst? Fragwürdige und notwendige Zielverschiebungen der Arbeitsmarktpolitik

Ich habe soeben gezeigt, daß die tatsächliche und mögliche Steuerungskapazität von Arbeitsmarktpolitik und Arbeitsverwaltung beachtlich ist. Sie grundsätzlich in Zweifel zu ziehen oder vor der Größe der gegenwärtigen Probleme zu resignieren, würde den gemeinsamen und zu verstärkenden politischen Willen untergraben, diese Steuerungskapazitäten auch gebührend einzusetzen.

Am politischen Willen allein – das war die zweite These – liegt die derzeitige Misere freilich nicht. In der Tat sind Verschiebungen bei den tradierten Zielen der „Arbeitsgesellschaft“ erkennbar und erforderlich, und entsprechend sind auch die Steuerungsinstrumente neu auszurichten. Allerdings sind in der praktischen Politik Zielverschiebungen zu beobachten, die nicht gutzuheißen sind.

Erst im Vergleich mit anderen Ländern wird deutlich, daß in der Bundesrepublik das Ziel der Vollbeschäftigung in den siebziger Jahren recht einseitig zugunsten der Abwesenheit von Arbeitslosigkeit ausgelegt wurde. Geht man jedoch von dem – auch im AFG so formulierten – Ziel eines „hohen Beschäftigungsstandes“ aus, dann schneidet die Bundesrepublik erheblich schlechter ab, weil sie im Gegensatz zu fast allen vergleichbaren Ländern einen hohen Beschäftigungsverlust in Kauf genommen hat. Wenn unsere Arbeitslosenstatistik zunächst weniger schlecht aussah als die Beschäftigtenstatistik, so deshalb, weil in der Bundesrepublik (wie in der Schweiz) zu Beginn der Rezessionsperiode 1974/75 das Arbeitskraftangebot stark vermindert wurde (Scharpf 1982: 14 f).

Gegenüber anderen Ländern hat die Bundesrepublik in den siebziger Jahren auch keine nennenswerten Anstrengungen unternommen, die Erwerbstätigkeit von Frauen zu unterstützen und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf herzustellen. Gegenüber Schweden und Amerika etwa ist die Erwerbsbeteiligung von Frauen in der Bundesrepublik weit im Rückstand (Schmid 1982a, Weitzel 1982). Berücksichtigt man die zunehmende Strukturalisierung der Arbeitslosigkeit zuungunsten schwacher Gruppen des Arbeitsmarktes (Offe u.a. 1977, Schmid 1980), dann läßt sich die Schlußfolgerung ziehen, daß der Anspruch des Vollbeschäftigungsziels sowohl quantitativ wie qualitativ schon längst erheblich reduziert wurde.

Zur ungerechtfertigten Unterminierung des Vollbeschäftigungsziels trägt auch die in der Öffentlichkeit weit verbreitete Auffassung bei, ein Großteil der Arbeitslosigkeit sei freiwillig und basiere auf einer Ausnutzung des sozialen Sicherungssystems. Die wissenschaftliche Diskussion hat darüber

— trotz aller Anstrengungen vor allem von neoklassischer Seite — bis heute noch keine klaren Resultate hervorgebracht.⁴ Fest steht jedoch, daß der überwiegende Teil der Unterbeschäftigung nicht individuell-freiwillig verursacht ist; fest steht jedoch auch, daß die Ausnutzung des sozialen Sicherungssystems im Stile des „Trittbrettfahrers“ nicht unerheblich ist. Seriöse Schätzungen der „unechten Arbeitslosen“ schwanken zwischen 10 und 20 Prozent.⁵ Abgesehen von den entgangenen Mitteln, die für produktive Arbeitsplätzebeschaffung hätten eingesetzt werden können, liegt hier das Problem eher in den sozialpsychologisch katastrophalen Auswirkungen, d.h. in der Desavouierung eines an sich vernünftigen Systems durch relativ wenige Mißbräuche. Mit weiterer Verschärfung etwa der „Zumutbarkeitskriterien“ kommt man diesem Problem nicht bei — es sei denn auf Kosten unfreiwilliger Arbeitsloser. Auch hier läßt sich zeigen, daß neue Steuerungsformen zur Behandlung dieses wichtigen Problems erforderlich sind (*Kapitel 4*).

Leider gibt es Anzeichen dafür, daß die Aussteuerung marginaler Erwerbspersonen infolge eines zunehmend verengten Begriffs von Vollbeschäftigung weiter anhält. Beispiele dafür sind die Bestrebungen einer weiteren Herabsetzung der Altersgrenze und einer Einführung der Tarifrente. Eine Politik der forcierten generellen Frühverrentung erscheint jedoch aus sozialpsychologischen und sozialversicherungsrechtlichen Gründen problematisch (Scharpf 1982). Dagegen erscheint die Kombination von Teilzeitarbeit und Frühverrentungsmaßnahmen, also der „gleitende Ruhestand“, sinnvoller (Bruche/Casey 1982). Denkbar ist, die Möglichkeiten des gleitenden Ruhestandes vor allem in gesundheitlich stark belastenden Branchen zu fördern.

Ein großes Potential für eine kurz- und mittelfristige Entlastung des Arbeitsmarktes liegt bei der Ausweitung der freiwilligen Teilzeitarbeit ohne Lohnausgleich. An dieser Lösung sind nach allen bisher vorliegenden Umfrageergebnissen die Arbeitnehmer in sehr starkem Maße interessiert (Mertens 1979, Offe u.a. 1982). Gerade wegen der hohen Nachfrage zögern jedoch die Arbeitgeber, den Wunsch einzelner Mitarbeiter nach einem Teilzeit-Arbeitsplatz zu erfüllen, auch wo dies technisch möglich wäre. Man rechnet offenbar mit einer so großen Zahl ähnlicher Anträge anderer Mitarbeiter, daß deren Befriedigung die vorhandene Personalstruktur und Arbeitsorganisation in unabsehbarer Weise durcheinander bringen könnte (Weitzel/Hoff 1981).

Wenn das Potential an Teilzeitarbeits-Wünschen also arbeitsmarktpolitisch genutzt werden soll, dann müssen praktikable Organisations- und Verfahrensregelungen modellhaft entwickelt und ihre Verbreitung unterstützt werden. Dem öffentlichen Dienst sollte hier eine Vorreiter-Rolle zukommen. Gleichzeitig bedarf es geduldiger Überzeugungsarbeit in den Gewerkschaften, um die dort verbreiteten Bedenken gegen eine mögliche „Entsolidarisierung“ der Mitgliedschaft abzubauen, und um die notwendige kollektivvertragliche Absicherung der Arbeitnehmerrechte bei Teilzeitarbeit

und anderen Formen der flexibleren Arbeitszeitregelung sicherzustellen (Hoff 1982, Scharpf 1982).⁶

4. Zur Theorie reflexiver Arbeitsmarktpolitik

Ich habe gezeigt, daß die Steuerungskapazität aktiver Arbeitsmarktpolitik beachtlich und ihre Effizienz besser als ihr Ruf ist. Der beharrliche Ausbau und erweiterte Einsatz dieses Instrumentariums ist angesichts der Beschäftigungskrise dringend erforderlich. Das Vollbeschäftigungsziel der tradierten Arbeitsgesellschaft hat nach wie vor hohen Orientierungswert und vor falschen Zielverschiebungen muß gewarnt werden. Es bedarf aber qualitativ einiger Modifikationen in Richtung der Flexibilisierung von Arbeitszeit, der Verbesserung von Arbeitsbedingungen und der stärkeren Berücksichtigung bisher marginaler Gruppen des Arbeitsmarktes.

Aber auch das bisherige Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik zeigt Defizite, die hier zum Teil angedeutet, an anderen Stellen ausführlicher beleuchtet sind.⁷ Insbesondere die Steuerung über das Medium von Recht, d.h. die Steuerung über Gebote und Verbote, und die Steuerung über finanzielle Anreizsysteme stoßen klar an Grenzen und zeitigen zum Teil konterproduktive Effekte. Erforderlich ist eine Erweiterung des Instrumentariums durch reflexive Formen der Steuerung, d.h. eine Verbesserung von Entscheidungsstrukturen anstelle einer wirkungslosen oder konterproduktiven Verbesserung von Entscheidungsprämissen.

Die Grundprinzipien reflexiver Steuerungsformen stammen aus der modernen Systemtheorie (Kybernetik), der Spieltheorie und kognitiven Psychologie⁸; sie lassen sich – hier notwendigerweise in plakativer Kürze – wie folgt formulieren:

- Umstellung der Inputstruktur der Entscheidungsprozesse von primär normativen auf primär kognitive Prämissen; Beispiel: anstatt die Definition der „Schwervermittelbarkeit“ den Arbeitsämtern zentral durch eine Batterie von Merkmalen vorzugeben (z.B. länger als sechs Monate arbeitslos, 45 Jahre und älter), entscheiden die Arbeitsämter selbst am konkreten Fall und unter Berücksichtigung der Entscheidungssituation der beteiligten Akteure (Anbieter und Nachfrager), ob der Tatbestand der „Schwervermittelbarkeit“ zutrifft;
- institutionelle Abbildung von Interdependenzen mit nichtkompatiblen Zeit-, Sach- und Sozialhorizonten durch Verhandlungssysteme; Beispiel: anstatt dem drohenden Konkurs eines Betriebes seinen Lauf zu lassen, prüft ein Gremium von Beteiligten und lokal potenten Akteuren (Kommune, Bank, Arbeitsamt, Wirtschaftsförderungsgesellschaft) die Möglichkeit der Weiterführung;

- institutionell direktere Rückbeziehung von Outputstrukturen auf Implementationsinstanzen; Beispiel: Auftragsmaßnahmen im Bereich der beruflichen Fortbildung und Umschulung durch die Arbeitsverwaltung werden durch einen lokalen Ausschuß für Weiterbildung nachgehend betreut und evaluiert.

Vor allem die ersten beiden Prämissen zwingen die beteiligten Akteure zur Betrachtung des Prinzips der „Empathie“, des Einfühlens in die Welt des anderen. Soziale Systeme modellieren unter diesen Bedingungen die Außenwelt nicht nur unter dem Aspekt, wie eine maximale Ausnutzung der Umwelt für das System bewerkstelligt werden könnte, sondern sie modellieren selbst auch die „Innenwelt der Außenwelt“ und beziehen diese in ihr Entscheidungskalkül ein. In anderen Worten: Die interagierenden Systeme – und das ist das Entscheidende – geben scheinbar einen Teil ihrer Entscheidungsautonomie auf, gewinnen dafür aber (zum gegebenen Zeitpunkt noch unbestimmte) Optionen der unterstützenden Kooperation.⁹

Ich werde mich im folgenden etwas eingehender mit der Funktionsweise von dezentralen Verhandlungssystemen als Element reflexiver Steuerung beschäftigen und die Überlegungen mit einigen Beispielen aus der Arbeitsmarktpolitik beenden.

Eine der Hauptursachen von Marktversagen ist das Phänomen von Externalitäten, d.h., die schädlichen Auswirkungen von Marktprozessen auf unbeteiligte Dritte oder das Ausbleiben positiver Auszahlungen (spieltheoretisch) wegen egoistischen Verhaltens.

Daraus wird oft kurzschlüssig auf die Notwendigkeit von Staatsintervention geschlossen. Die ökonomisch gebräuchlichste Form ist die Erhebung von Steuern oder die Vergabe von Subventionen für private Organisationen, die das kollektive Gut produzieren. Die Reinternalisierung (Rückverinnerlichung) von Externalitäten durch Änderung der Entscheidungsstrukturen wird selten ins Auge gefaßt. Verhandlungssysteme können jedoch derartig reflexive Leistungen vollziehen.

Unter einem *Verhandlungssystem* verstehe ich eine Gruppe von Akteuren, die durch Verfahren und Entscheidungsregeln zur Kooperation gezwungen sind, aber nicht durch inhaltliche und autoritativ festgelegte Zielvorgaben gesteuert werden. Voraussetzung für eine solche Gruppe ist ein gemeinsamer Entscheidungsbedarf, ein aus dem Verhandlungsprozeß möglicher gemeinsamer Nutzen (Gemeinsamkeitselement), jedoch ein Nutzen, der je nach Verhandlungsgeschick und Ausgangslage unterschiedlich verteilt sein wird (Konfliktelement) (Kohn 1973: 127).

Der Staat beschränkt sich auf die Errichtung und institutionelle Absicherung solcher Verhandlungssysteme, ist also weder in die Produktion noch primär in die Finanzierung des öffentlichen Gutes involviert; sekundär erweist sich jedoch häufig die Infrastruktur solcher Verhandlungssysteme als unterstützungsbedürftig. Die spezifische Leistung staatlicher Intervention besteht also in der Erzwingung und Garantierung von Koope-

ration; als Gegenleistung wird dafür häufig ein Verhandlungsmonopol gewährleistet (z.B. Tarifparteien in der Bundesrepublik) oder die Bereitstellung materieller und finanzieller Infrastruktur oder Ausfallbürgschaften für nichtkalkulierbare Risiken. Kooperation von natürlicherweise nicht kooperierenden Akteuren wiederum gewährleistet, das gemeinsame Interesse zu erkennen (eben das öffentliche Gut), das bei Nichtkooperation systematisch verfehlt werden würde.

Das *Gefangenendilemma* ist eine geeignete Metapher, um Situationen zu kennzeichnen, die durch Verhandlungssysteme gelöst werden können. Ich werde daher die Funktion von Verhandlungssystemen in einem kleinen Exkurs aus dem Gefangenendilemma entwickeln, wobei ich die klassische Fabel als bekannt voraussetzen muß (Rapoport 1974, Bonus 1980). Betrachtet man sie etwas genauer, so entdeckt man rasch die historisch vermutlich älteste Lösung des Dilemmas: Die Ganovenehre verbietet es den Gefangenen, lediglich ihrem Eigeninteresse folgend ihre Kollegen zu verpfeifen; also werden sie kooperieren und konsequent leugnen und damit die für alle beste Lösung wählen. Je ausgeprägter die Ganovenehre, desto geringer das Entscheidungsproblem der Gefangenen. Die einfachste und wirkungsvollste Lösung der „Internalisierung externer Effekte“ wäre also, für eine – im übertragenen Sinne – möglichst effektive Sozialisierung der Ganovenehre zu sorgen.

Verallgemeinert läßt sich der Mechanismus der Ganovenehre als Verinnerlichung von Regeln der Kooperation kennzeichnen. Moral bzw. soziale Ethik ist der traditionelle Ausdruck dafür. Andere verinnerlichte Kooperationsregeln sind Solidarität, Fairness, Mitleid und Fürsorglichkeit. Moral ist also ein brauchbarer Mechanismus für die Produktion von öffentlichen Gütern, und zwar ein sehr wirkungsvoller und kostengünstiger: Hat man die Moral einmal verinnerlicht, gilt sie für alle künftigen Fälle als Entscheidungs- und Verhaltensregel. Auf die Bedeutung der Moral in der Ökonomie hat vor allem Fred Hirsch (1977) in seinem schon klassischen Buch „Social Limits to Growth“ hingewiesen.

Bevor jedoch Überlegungen angestellt werden, inwiefern Moral eine Steuerungsalternative für die Erreichung und Sicherung öffentlicher Güter sein könnte, soll der Mechanismus der Ganovenehre noch genauer betrachtet werden. Das klassische Modell des Gefangenendilemmas ist auch insofern unrealistisch, weil es von einer einmaligen Entscheidungssituation ausgeht. Es berücksichtigt nicht, daß die Akteure in dieser Situation auch Überlegungen anstellen, ob sie über die anstehende Entscheidung hinaus weitere Kontakte haben werden bzw. ob sie langfristig „miteinander auskommen müssen.“ Für das Entscheidungsverhalten spielt also nicht nur die sachliche, sondern auch die zeitliche und soziale Entscheidungsstruktur eine große Rolle. Das klassische Gefangenendilemma berücksichtigt aber weder zeitliche noch soziale *Entscheidungssequenzen*.

Die Ganovenehre mag sich zwar als 'soziale Ethik' verselbständigen haben, für ihr Funktionieren dürfte aber entscheidend sein, daß sie durch

(soziale) Entscheidungssequenzen gestützt wird oder dadurch überhaupt erst zustande kommt. Der Gefangene muß nämlich die Rache seines verpöferten Partners oder dessen Clique fürchten, ein beliebtes Filmmotiv. Der nicht-solidarische Arbeiter muß die strafenden Blicke und das Schneiden seiner Kollegen fürchten; der unfaire Spieler muß fürchten, daß bald niemand mehr mit ihm spielen möchte; der egoistische Ehepartner muß die Störung der ehelichen Harmonie fürchten.

Der Mechanismus der Ganovenehre beruht also auf verinnerlichten Regeln der Kooperation (Moral, soziale Ethik) und auf der Existenz von Entscheidungssequenzen. Aus der Metapher der Ganovenehre ist jedoch noch ein drittes Element herauszuschälen, um dessen Funktionsweise genau zu kennzeichnen, nämlich die *nicht unmittelbar wechselseitige Tauschbeziehung* (quid-pro-quo Austausch) im Gegensatz zum Reziprozitätsprinzip des Marktes. Solidarische Kooperation im Sinne der Ganovenehre enthält als wesentliches Element die Toleranz gegenüber zeitweiligen Unausgewogenheiten in der Bilanz von Leistungen und Gegenleistungen. Die Möglichkeit, daß Leistungen für andere erbracht werden und von anderen erwartet werden können, ohne unmittelbare oder konkret in Aussicht gestellte Gegenleistung, wird gerade erst durch die Existenz von Entscheidungssequenzen begründet. Denn durch deren Existenz ist insgesamt und auf lange Sicht für alle Beteiligten der Vorteil der Tauschbeziehung gesichert. Tauschbeziehungen auf dem Markt dagegen sind einmaliger Art: Der Tausch einer Ware verpflichtet beide Tauschpartner zu keinerlei weiteren Kontakten, und entsprechende Erwartungen werden nicht gehegt.¹⁰

Viktor Vanberg (1978) macht zu Recht darauf aufmerksam, daß dieser zuletzt genannte Aspekt auf die 'eigeninteressierte Grundlage' solidarischen Verhaltens hinweist. Eigene Vorleistungen stellen aus der Sicht des einzelnen Akteurs Investitionen dar, von denen er erwartet, daß sie sich – in gegenwärtig noch unspezifizierten und möglicherweise erst viel später eintretenden Situationen eigener Gegenleistungsbedürftigkeit – auszahlen werden. Umfang und Intensität des dazu erforderlichen *Vertrauens* hängen von bisherigen Erfahrungen mit derartigen Vorleistungen ab.

Hier werden schließlich weitere Existenzbedingungen für solidarische Verhandlungssysteme deutlich: Ein derartiges Vertrauen kann sich nur in kleinen Gruppen bilden, die überschaubare und erwartbare Entscheidungssequenzen, d.h. wechselseitige Verhaltenskontrolle garantieren. Verhaltenskontrolle wiederum setzt informelle oder formelle Entscheidungsregeln voraus, die als fair empfunden werden, und sie setzt konkrete Sanktionsmöglichkeiten voraus, auch wenn diese meist nur als „Drohpotential“ wirksam werden.

„Ganovenehre“ und vergleichbare soziale Ethiken kooperativen Verhaltens sind also – zusammengefaßt – durch folgende, sich wechselseitig bedingende Merkmale charakterisiert: durch die Moral selber, durch Entscheidungssequenzen, durch Nicht-Reziprozität, d.h. durch nicht unmittelbar wechselseitige Tauschbeziehungen, aber basierend auf dem Vertrauen

durch künftige „Auszahlung“ infolge kleiner Gruppen bzw. als fair empfundener Entscheidungsregeln, und infolge zumindest potentieller Sanktionsmöglichkeiten.

Das „Jahr der Frau“, das „Jahr des Kindes“, das „Jahr der Behinderten“ oder auch der tägliche Blick vor allem in die Kommentarspalten der Zeitungen belehren uns, daß der Engpaß sozialer Kooperation nicht im Fehlen einer schlagkräftigen Moral, sondern im Fehlen von zeitlichen und sozialen Entscheidungssequenzen bzw. im Mangel an kleinen Gruppen, d.h. in dauerhaften und überschaubaren Verhandlungssystemen liegt. Moralische Appelle an die Akteure etwa der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik (wie Appelle an die „Solidarität der Arbeitnehmer“, an die soziale Verpflichtung der Unternehmer „Schraubt Eure ‘Olympioniken’-Forderungen herunter“) allein genügen nicht. Alternative zur traditionellen Staatsintervention ist die Schaffung von Verhandlungssystemen zwischen den zentralen Akteuren der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf lokal-regionaler Ebene. Denn auf diese Weise können institutionell die Voraussetzungen für Entscheidungssequenzen geschaffen werden, welche die einzelnen Akteure (Betriebe, Kommunen, Arbeitsämter, Wohlfahrtsverbände, Handwerkskammern etc.) erst veranlassen, dritte bzw. gemeinsame Interessen in ihren individuellen Entscheidungssituationen zu berücksichtigen.

An zwei Beispielen der Arbeitsmarktpolitik sollen Ansätze derartiger solidarischer Verhandlungssysteme kurz angedeutet werden. Denkbar wäre z.B. die Einrichtung von „Anpassungsgruppen“ in Betrieben in Anlehnung an das schwedische Beispiel (Schmid/Semlinger 1980, Schmid 1981): Hierbei handelt es sich um Koordinationskreise, die mit Vertretern des Betriebsmanagements, der lokalen Gewerkschaften und der Arbeitsverwaltung besetzt sind, und die sich um die Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten von Behinderten und älteren Arbeitnehmern bemühen; Experten der Rehabilitation, Renten- und Krankenversicherung, der ergonomischen Gestaltung von Arbeitsplätzen können hinzugezogen werden. Die Institutionalisierung einer solchen Gruppe garantiert die ständige Aufmerksamkeit bezogen auf die Behinderten und Älteren unter der normativen Perspektive einer weitestmöglichen Integration; die Beteiligung des Arbeitsamtes ermöglicht die fachkundige Mobilisierung eventuell notwendiger Ressourcen, aber auch möglicher Sanktionspotentiale bei Untätigkeit der Betriebe in solchen Angelegenheiten.¹¹

Ein anderes Beispiel ist die probeweise Einrichtung paritätisch mit Mitgliedern der Selbstverwaltung besetzter „Widerspruchsausschüsse“ bei allen Arbeitsämtern. Ihre Aufgabe ist die Entscheidung über die Verhängung von Sperrzeiten gegen Arbeitslose, wenn von den Betroffenen Widerspruch eingelegt wird. Diese Institution erlaubt es, die normative Definition der brisanten Anforderung, daß Vermittlungsangebote der Arbeitsverwaltung für die Arbeitslosen „zumutbar“ sein müssen, auf grundsätzliche Beurteilungskriterien einzuschränken, während die Entscheidung der konkreten Fälle der Selbstverwaltung der örtlichen Ebene in den Widerspruchsaus-

schüssen überlassen bleibt. Bereits jetzt zeichnet sich ab, daß durch das Bestehen derartiger paritätisch besetzter Widerspruchsausschüsse die Anzahl der von den Arbeitsämtern wegen Ablehnung einer zumutbaren Beschäftigung verhängten Sperrzeiten gegen Arbeitslose erheblich verringert werden konnte (Engelen-Kefer 1981: 59).

Die Bedingungen funktionsfähiger solidarischer Verhandlungssysteme sind komplex; das wurde aus dem obigen Exkurs deutlich. Euphorie über die Entdeckung einer neuen „Steuerungsressource“ ist daher nicht am Platze. Zumal sich – um das Gleichnis der Ganovenlehre auf die Spitze zu treiben – Verhandlungssysteme auf Kosten Dritter schadlos halten können. Positive Ansätze sind jedoch erkennbar, etwa in den „Anpassungsgruppen“ in Schweden zur besseren Integration Behinderter und Älterer in den Arbeitsmarkt und in den „Widerspruchsausschüssen“ zur vorrechtlichen Regulierung des Interessenausgleichs zwischen Arbeitslosen, Arbeitsverwaltung und Unternehmen. Die konzertierte Aktionen in der Wirtschaftspolitik (Wallraff 1969) und Gesundheitspolitik (Wiesenthal 1981) als weitere Beispiele von Verhandlungssystemen sind zwar zwiespältig zu beurteilen; die Erfahrungen veranlassen jedoch eher zur verbesserten Aktivierung dieser Systeme – möglicherweise auf lokal-dezentraler Ebene –, anstatt sie auf Grund einiger Enttäuschungen in Vergessenheit geraten zu lassen. Verstärkte Forschung in diesem Feld „reflexiver Steuerungssysteme“ tut auf jeden Fall not.

ANMERKUNGEN

- 1 Infolge der „autoritativen“ Festlegung der maximalen Seitenzahl „von oben“ müssen hier viele der Argumentationslinien stark verkürzt bleiben; Unzulänglichkeiten nehme ich trotzdem „auf meine Kappe“.
- 2 Vgl. im einzelnen dazu u.a. Schmid/Semlinger 1980; Scharpf u.a. 1982; im Vergleich mit Schweden Johannesson/Schmid 1980 bzw. Schmid 1982a.
- 3 Zur Struktur und Funktion der von Schiller 1967 eingeführten „konzertierte Aktion“ vgl. u.a. Spahn 1976, S. 266/7, Wallraff 1969.
- 4 Eine gute zusammenfassende Beurteilung vorliegender theoretischer wie empirischer Evidenzen bietet der OECD-Bericht „The Challenge of Unemployment“ (OECD 1982: S. 56 ff). Für die Vermutung, daß hohe Unterstützungsleistungen auch zu längerer Arbeitslosigkeit führen, gibt es jedoch keine Beweise.
- 5 Eine Umfrage von Infratest im Jahre 1977 ermittelte 10 % freiwillige Arbeitslose; ein ungenannter „Arbeitsmarktexperte und Mitarbeiter am Arbeitsförderungs-gesetz“ berichtet: „Von den Leuten an der Front, den Arbeitsvermittlern, wird die Zahl der unechten Arbeitslosen auf 20 bis 30 Prozent geschätzt...“ (DIE ZEIT, 24. Sept. 1982, S. 25).
- 6 Schweden ist es z.B. gelungen, zwischen 1970 und 1980 im wesentlichen durch Arbeitsumverteilung im öffentlichen Dienst die Beschäftigung um 10 Prozent zu erhöhen, gleichzeitig jedoch das Arbeitsvolumen um 5 Prozent zu senken (Internationale Chronik 6, S. 7). Die Teilzeitquote beträgt in Schweden heute schon 25 %, in der Bundesrepublik dagegen nur rund 10 %.

- 7 Vergleiche u.a. Schmid 1980; Schmid/Semlinger 1980; Schmid 1982b; Schmid 1983; Scharpf u.a. 1982.
- 8 Ich beziehe mich hier vor allem auf die konstruktivistische Schule der kognitiven Psychologie; vgl. u.a. die Aufsatzsammlung von Watzlawick 1981; zu einem umfassenden Überblick reflexiver Steuerungsansätze aus soziologischer und politologischer Sicht vgl. die Habilitationsschrift von Helmut Willke 1981.
- 9 Willke hat dieses reflexive Steuerungsprinzip der Empathie gut herausgearbeitet und auf die relevante Literatur (u.a. Deutsch, Etzioni, Lerner, Hirsch) hingewiesen; Willke 1981, S. 37 f., S. 152-7.
- 10 Auf Märkten sind jedoch häufig unausgesprochene Erwartungen vorzufinden, die in Wirklichkeit auch zu entsprechenden Tauschprozessen führen. Daran knüpft in der Ökonomie die Theorie der „impliziten Kontrakte“; vgl. dazu u.a. Akerloff/Miyazaki 1980.
- 11 Auch in Kanada arbeiten seit einigen Jahren erfolgreich betriebliche Anpassungsgruppen, allerdings mit etwas breiterer Aufgabenstellung und mit dem Schwerpunkt betrieblicher Umstellungs- und Personalplanungsprobleme (Internationale Chronik der Arbeitsmarktpolitik, Nr. 10).

LITERATUR

- Akerloff, G.A., and H. Miyazaki, „The Implicit Contract Theory of Unemployment Meets the Wage Bill Argument“, in: Review of Economic Studies, 47 (2) (1980), S. 321-338.
- Bonus, Holger, „Öffentliche Güter und Gefangenen-Dilemma“, in: W. Dettling (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan, Baden-Baden 1980, S. 129-160.
- Bruche, Gert und Bernard Casey, Arbeit oder Rente? Beschäftigungs- und sozialpolitische Maßnahmen für ältere Arbeitnehmer in Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Schweden und den USA, Frankfurt 1982: Campus.
- Engelen-Kefer, Ursula, „Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit. Aktive Beschäftigungspolitik durch überbetriebliche Mitbestimmung“, in: Das Mitbestimmungsgespräch, H. 2, 1981, S. 55-59.
- Hirsch, Fred, Social Limits to Growth, London and Henley 1977: Routledge & Kegan Paul.
- Hoff, Andreas, „Arbeitsumverteilung durch kollektivvertraglich abgesichertes Job-sharing“, in: Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1982: Campus, S. 207-236.
- Johannesson, Jan und Günther Schmid, „The Development of Labor Market Policy in Sweden and in Germany: Competing or Convergent Models to Combat Unemployment?“, in: European Journal of Political Research, No. 8 (1980), S. 387-406.
- Meidner, Rudolf, Begriff, Ziel und Rahmenbedingungen des schwedischen Modells einer selektiven Arbeitsmarktpolitik, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/LMP 80-4, Berlin 1980.
- Mertens, Dieter, „Neue Arbeitszeitpolitik und Arbeitsmarkt“, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3 (1979), S. 263-275.
- Mertens, Dieter, „Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik“, in: Beilage zur Wochenschrift Das Parlament, B 38/81, Sept. 1981, S. 25-31.
- OECD, The Challenge of Unemployment. A Report to Labour Ministers, Paris 1982.
- Offe, Claus und Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied und Darmstadt 1977.

- Offe, Claus und Karl Hinrichs, Helmut Wiesen­thal (Hrsg.), Arbeitszeitpolitik. Formen und Folgen einer Neuverteilung der Arbeitszeit, Frankfurt 1982: Campus.
- Rapoport, Anatol (ed.), Game Theory as a Theory of Conflict Resolution, Dordrecht and Boston 1974: D. Reidel Publishing Company.
- Scharpf, Fritz W., „Optionen der Arbeitsmarktpolitik in den 80er Jahren“, in: Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 1982: Campus, S. 11-28.
- Schmid, Günther, Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein im Taunus 1980: Athenäum.
- Schmid, Günther und Klaus Semlinger, Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen, Königstein/Ts. 1980: Anton Hain.
- Schmid, Günther, „Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik“, in: Scharpf u.a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt 1982a: Campus, S. 29-62.
- Schmid, Günther, Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, Discussion Papers IIM/LMP 82-3, Wissenschaftszentrum Berlin 1982b.
- Schmid, Günther, „Handlungsspielräume der Arbeitsämter beim Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik: theoretische und empirische Evidenzen institutioneller Handlungsbedingungen“ in: Scharpf/Brockmann (Hrsg.), Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Frankfurt 1983: Campus.
- Schmid, Günther, Zur Krise des Wohlfahrtsstaates. Alternativen der staatlichen Produktion öffentlicher Güter, Manuskript, Berlin 1981.
- Spahn, H.P., „Keynes in der heutigen Wirtschaftspolitik“, in: Bombach u.a. (Hrsg.), Der Keynesianismus I: Theorie und Praxis Keynesianischer Wirtschaftspolitik, Berlin u.a. 1976, S. 211-287.
- Thurow, Lester C., The Zero Sum Society. Distribution and the Possibilities for Economic Change, New York: Basic Books/Penguin Books 1980.
- Vanberg, Victor, „Kollektive Güter und kollektives Handeln. Die Bedeutung neuerer ökonomischer Theorieentwicklungen für die Soziologie“, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 30. Jg., H. 4/1978, S. 652-679.
- Wallraff, Hermann, „Die Konzentrierte Aktion – Analyse ihrer Leitideen“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 20 (1969), S. 337-348.
- Watzlawick, Paul (Hrsg.), Die erfundene Wirklichkeit. Wie wir wissen, was wir zu wissen glauben? Beiträge zum Konstruktivismus, München/Zürich 1981: Piper.
- Weitzel, Renate, Labour Market Policies Related to Women and Employment in the Federal Republic of Germany, Manuskript, Wissenschaftszentrum Berlin (IIMV/AMP).
- Weitzel, Renate und Andreas Hoff, Möglichkeiten und Grenzen der öffentlichen Förderung von Teilzeitarbeit, Discussion Papers IIM/LMP 81-8, Wissenschaftszentrum Berlin 1981.
- Wiesen­thal, Helmut, Die konzentrierte Aktion im Gesundheitswesen. Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus, Frankfurt 1981: Campus.
- Willke, Helmut, Zur Steuerungsfunktion des Staates in hochkomplexen Gesellschaften. Überlegungen zu einer sozieta­len Steuerungstheorie, Habilitationsschrift der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Köln, Köln 1981.