

Schmid, Günther

**Book Part — Digitized Version**

## Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1986) : Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, In: Karl-Jürgen Bieback (Ed.): Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung: Bestandsaufnahme und Perspektiven, ISBN 3-593-33613-8, Campus, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 256-282

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122403>

**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](mailto: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](mailto: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>.

Günther Schmid,

## **Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik**

Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit

### 1. Einführung\*

Gegenwärtig werden in der Bundesrepublik sowohl das Arbeitslosengeld als auch die Arbeitsförderungsmaßnahmen aus den Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Für auftretende Defizite haftet der Bund. Nur die "originäre Arbeitslosenhilfe" und (seit 1981) die ebenfalls bedürftigkeitsgeprüfte "Anschluß-Arbeitslosenhilfe" werden aus dem Bundeshaushalt, also über Steuern oder Kredite finanziert. Angesichts der im vergangenen Jahrzehnt immer wieder aufgetretenen Finanzierungsprobleme der Bundesanstalt für Arbeit stellt sich die Frage, ob die Finanzierung langanhaltender Massenarbeitslosigkeit sowie ganz verschiedener Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik - von Lohnersatzleistungen und diversen Arbeitsförderungsmaßnahmen - aus einem gemeinsam und überwiegend aus Beiträgen gespeisten Fonds sinnvoll ist.

Auf Konstruktionsmängel des jetzigen Finanzierungssystems wurde schon von verschiedenen Seiten aufmerksam gemacht. In kurzen Zügen sollen sie noch einmal in Erinnerung gerufen werden:

- Erstens ist eine zunehmende Ausgrenzung von Arbeitslosen aus dem Leistungsbezug der regulären Arbeitslosenversicherung (Arbeitslosengeld) und eine Unterversorgung vieler Arbeitsloser selbst bei andauerndem Arbeitslosenhilfeanspruch zu beobachten. Eine zunehmende Zahl von Arbeitslosen ist auf das letzte Netz der sozialen Sicherung, die Sozialhilfe, verwiesen (die empirischen Evidenzen zusammenfassend vgl. Büchtemann 1985). So positiv

---

\* Ich danke Christoph Büchtemann, Gert Bruche, Margarete Landenberger, Egon Matzner, Bernd Reissert, Klaus Semlinger und Fritz Scharpf für kritische und hilfreiche Hinweise beim ersten Entwurf.

diese letzte Sicherung, auf die ein Rechtsanspruch besteht, im Vergleich etwa zur großen Krise Anfang der dreißiger Jahre zu beurteilen ist, für eine wachsende Zahl von Betroffenen gewährleistet sie - nach heutigen Maßstäben - auf Dauer kein menschenwürdiges Leben (Balsen u.a. 1984, Brinkmann 1985, Hauser u.a. 1985). Auch beschäftigungspolitik ist diese Entwicklung mehr als unbefriedigend: Da die Gemeinden die Kosten für die Sozialhilfe zu tragen haben, schränkt diese Ausgrenzung der Arbeitslosen zunehmend die öffentlichen Investitionen ein, die überwiegend von den Gemeinden getragen werden (Karrenberg/Münstermann 1985). Aufgrund der Abschwächung der Konsumnachfrage wird auch die konjunkturelle Stabilisierungsfunktion der Arbeitsmarktfinanzen beeinträchtigt und die Mängel sozialer Sicherung bei langandauernder Arbeitslosigkeit haben negative Rückwirkungen auf andere Träger der sozialen Sicherung (Krupp 1985).

- Zweitens sind stabilitätspolitisch fragwürdige Schwankungen der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zu verzeichnen, die kurzfristigen Gesichtspunkten der Haushaltskonsolidierung oder rasch wechselnden politischen Interessenkonstellationen entspringen. Da in der Bundesrepublik sowohl das Arbeitslosengeld als auch die Arbeitsförderungsmaßnahmen aus den Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit finanziert werden, besteht ein Konkurrenzverhältnis zwischen beiden: mit wachsender Arbeitslosigkeit steigen die Kosten der Arbeitslosigkeit und mindern die Finanzierungsspielräume präventiver oder problemgruppenbezogener Arbeitsmarktpolitik. Nach anfänglich antizyklischem Verlauf der Ausgaben, die aus vorhandenen Rücklagen oder durch die Zuschüsse des Bundes (infolge der Defizithaftung) finanziert werden, zeigt das Ausgabeverhalten prozyklische Reaktionen, die zum Paradox von Überschüssen der Bundesanstalt bei hoher oder gar weiter steigender Arbeitslosigkeit führen (Bosch 1984 und in diesem Band). Die Stop-and-Go-Politik verunsichert darüber hinaus Arbeitsverwaltung, Betriebe und Arbeitnehmer und trägt zum Effizienzverlust aktiver Arbeitsmarktpolitik bei, der wiederum Anlaß für weitere Kürzungen der finanziellen Spielräume sein kann (Schmid 1982,47, Bruche/Reissert 1985,130f).

- Drittens ist ein zunehmender Eingriff des Bundes in die Selbstverwaltungsautonomie der Bundesanstalt für Arbeit zu beobachten, weil Konsolidierungsgesichtspunkte des Staatshaushaltes zeitweise absolute Priorität erlangten. Die Devise, "wo Defizite entstehen, müssen sie auch

beseitigt werden", mag aus der Sicht einzelner Haushalte rational sein, vernachlässigt aber die vielfältigen Interdependenzen öffentlicher und privater Haushalte. Aus gesamtgesellschaftlicher Perspektive kann sie irrational werden. Der fiskalisch motivierte Eingriff von oben pflanzt sich in der Arbeitsverwaltung sozusagen nach unten fort und schwächt die Flexibilität und den Handlungsspielraum regionaler und lokaler Instanzen (Mertens 1981, Bruche/Reissert 1985, 63ff.).

- Viertens sind Mängel in der regionalen, sektoralen und sozialen Zielgenauigkeit des Instrumentariums der Arbeitsförderungs politik zu beobachten, zum Beispiel eine Konzentration der Mittel aktiver Arbeitsmarktpolitik auf Regionen, deren Arbeitsmarktlage verhältnismäßig günstig ist (Hardes 1983, Bruche/Reissert 1985, 147f.), oder eine Unterrepräsentation bestimmter Problemgruppen, wie arbeitslose Frauen (Weitzel 1983).
- Fünftens ergeben sich Inkongruenzen von Haushaltsbelastungen durch Arbeitslosigkeit und potentiellen Haushaltsentlastungen von Arbeitsmarktpolitik, die Ursachen für mangelnde Initiative an sich sinnvoller arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen sein können. Analysen der finanziellen Belastungen und Entlastungen der fiskalischen und parafiskalischen Haushalte für verschiedene Maßnahmebereiche zeigen, daß vor allem bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (neben den öffentlichen Investitionen) eine deutliche Inkongruenz besteht: Die Programm-Aufwendungen der Gemeinden, welche die wichtigsten Träger dieser Maßnahmen sind und von deren Initiative ihr Erfolg maßgeblich abhängt, werden nur in relativ geringem Maße durch Haushaltsentlastungen ausgeglichen (Bruche/Reissert 185, 132f.).

Von dieser Diagnose ausgehend läßt sich die Frage präzisieren: Kann eine Änderung des Finanzierungsmodus der Arbeitsmarktpolitik diese Konstruktionsmängel beseitigen oder mildern? Diese Frage wird von vielen verneint, und es wird auch oft die Meinung vertreten, daß es sich nicht um ein Finanzierungsproblem, sondern um eine Frage des "politischen Willens" handle. So schreibt z.B. Hartmut Seifert in einem vor kurzem erschienen Aufsatz der WSI-Mitteilungen: "Auch finanztheoretisch besteht dem Prinzip nach kein Unterschied zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung. Beide Finanzierungsarten sind an die Funktionsgesetzmäßigkeiten und Organisationsprinzipien des Steuerstaates gebunden, die sich bei konjunkturellen Einbrüchen in den bekannten

Finanzierungsproblemen äußern. Deshalb kann eine Umstellung des Finanzierungsmodus auch nicht grundsätzliche Konstruktionsprobleme der Arbeitsmarktpolitik überspielen." (Seifert 1984, 566).

Ich möchte im folgenden die These begründen, daß es finanztheoretisch durchaus bedeutende Unterschiede zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung gibt, und daß, neben einer Verstärkung zweckspezifischer Fondsfinanzierung, nicht eine defizithaftende, sondern eine regelgebundene, steuerliche Mitfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik anzustreben ist. Steuern sollen also konstitutiver Bestandteil der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik werden, sozusagen das zweite Standbein neben der Beitragsfinanzierung mit Fondsbildung (Rücklagen).

Diese These folgt aus der finanztheoretischen Prämisse, daß die Art der Finanzierung dem jeweiligen Ausgabenzweck entsprechen muß. Da Arbeitslosigkeit nur ein beschränkt versicherbares Risiko ist, und da ein Teil der Arbeitsförderungsmaßnahmen struktur- und verteilungspolitischen Zielen dient, die zum Aufgabenbereich des Staates gehören, müssen die Anteile zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in systematischer Weise als bisher geregelt werden. Ein regelgebundener und funktional begründeter Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit widerspricht nicht dem Äquivalenzprinzip der Arbeitslosenversicherung; vielmehr stärkt er dieses Prinzip, indem versicherungsfremde Leistungen über Steuern und damit nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit aller Bürger finanziert werden. Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik würde durch diese Finanzierungsreform an Transparenz, Legitimität und Stabilität gewinnen; negative Auswirkungen langanhaltender hoher Arbeitslosigkeit auf andere Träger der sozialen Sicherung würden sich vermindern.

Sicherlich ist der "politische Wille" notwendige Voraussetzung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Er ist jedoch nicht hinreichend und bedarf einer Unterstützung durch geeignete institutionelle Strukturen der Finanzierung, die eine eigengesetzliche Steuerungswirkung ausüben (Bruche/Reissert in diesem Band). Auch Strukturen, die "ungeplant steuern", bedürfen der politischen Legitimation. Sie sind wichtige Vorentscheidungen in Situationen großer Ungewißheit, d.h., sie legen sozusagen die Strategie zur Lösung von Problemen fest, die im einzelnen nicht vorauszusehen sind.

Im folgenden werden zunächst die finanztheoretischen Unterschiede zwischen Steuer- und Beitragsfinanzierung analysiert, um die Grundlagen für die Prämisse zu erarbeiten,

daß Finanzierungsstrukturen ihren Ausgabenzwecken entsprechen müssen. Im Anschluß daran wird das Modell eines regelgebundenen Bundeszuschusses an die Bundesanstalt für Arbeit näher erläutert und begründet.

## 2. Finanztheoretische Unterschiede zwischen beitrags- und steuerfinanzierten Systemen

Zunächst ist nach der wirtschaftlich und politisch unterschiedlichen Bedeutung von Beitrags- und Steuerfinanzierung und deren Folgen für die Zahlungsbereitschaft zu fragen (vgl. Übersicht 1). Beitrags- und steuerfinanzierte Systeme der sozialen Sicherung (und damit auch der Arbeitsmarktpolitik) unterscheiden sich vor allem dadurch, daß beitragsfinanzierte Systeme dem Prinzip der zweckgebundenen "Umlagefinanzierung" und dem "Äquivalenzprinzip", d.h. einer direkten Kopplung von Abgabe- und Leistungshöhe, folgen. Wegen dieser direkten Koppelung ist bei beitragsfinanzierten Systemen eine höhere Zahlungsbereitschaft zu erwarten (Pfaff/Schneider 1980, Schmähl 1982). Transferzahlungen, die auf Vorleistungen beruhen, genießen in der Regel auch höheren Eigentumsschutz (Schmähl 1982, 289) und sind darum auch in geringerem Maße kurzfristigen politischen Kalkülen unterworfen als steuerfinanzierte Transferzahlungen. Auch dieser Sachverhalt trägt zur größeren Transparenz und Sicherheit und entsprechend zur größeren Zahlungsbereitschaft bei.

Um zu rationalen Entscheidungsregeln zwischen beitrags- und steuerfinanzierten Systemen zu gelangen, müssen auch die ökonomischen Voraussetzungen beider Finanzierungsarten geprüft werden (vgl. Übersicht 2). In diesem Zusammenhang ist zusammenfassend festzuhalten, daß beitrags- wie steuerfinanzierte Systeme ökonomische Stabilität, Preisniveaustabilität und gleichgewichtiges Bevölkerungswachstum voraussetzen, um auf Dauer funktionsfähig zu sein. In dieser Hinsicht unterscheiden sich beide Finanzierungsmodalitäten kaum. Beitragsfinanzierte Systeme sind jedoch - da in der Regel lohnsummenbezogen - konjunktur reagibler und weniger in der Lage, langanhaltende ökonomische Einbrüche zu überstehen. Bei Überschüssen tendieren sie dagegen zu freigiebigen Leistungserhöhungen, die in konjunkturell schlechteren Zeiten wieder Ursache defizitärer Tendenzen sein können. Steuerfinanzierte Systeme sind in der Regel zwar weniger konjunktur reagibel, dafür ist jedoch die Gefahr

## Übersicht 1:

Die wirtschaftlich und politisch unterschiedliche Bedeutung von beitrags- und steuerfinanzierten Systemen sozialer Sicherung und ihre Folgen für die Zahlungsbereitschaft

Wirkungen auf	beitragsfinanzierte Systeme	steuerfinanzierte Systeme
Gesamtwirtschaft	Einkommensübertragungen von Haushalten oder Unternehmen an Staat und Parafisci ("negative Transfers")	dito
Verwendungsart	Zweckbindung	in der Regel keine Zweckbindung ("Non-Affektation"), darum Konkurrenz mit anderen Ausgabentiteln
temporäre Einkommensverwendung	temporäre Minderung des verfügbaren Einkommens	dito
intertemporäre Einkommensverwendung	potentiell keine oder nur beschränkte <u>inter</u> -temporäre Minderung des verfügbaren Einkommens wegen Äquivalenzprinzip*	<u>intertemporäre</u> Minderung des verfügbaren Einkommens wegen Non-Affektationsprinzip möglich
Eigentumschutz	aufgrund von Vorleistungen und äquivalenter Gegenleistungen hoher "Eigentumsschutz"	Leistungen nicht von Vorleistungen abhängig und politischen, insbesondere haushaltspolitischen Kalkülen unterworfen
Zahlungsbereitschaft	höhere Zahlungsbereitschaft wegen quid-pro-quo-Verhältnis von Zahlung und potentiell Leistungsanspruch	geringere Zahlungsbereitschaft wegen Brechung des Äquivalenzprinzips oder Unvergleichbarkeit bzw. Intransparenz von Zahlung und Leistung

\* Faktisch intertemporäre Minderung des individuell verfügbaren Einkommens möglich, wenn Beitragssätze nicht risikobezogen (Soliarprinzip).



Übersicht 2:

Ökonomische Voraussetzungen beitrags- und steuerfinanzierter Systeme der sozialen Sicherung

Ökonomische Voraussetzung	beitragsfinanzierte Systeme	steuerfinanzierte Systeme
<p>ökonomische Stabilität</p>	<p>Nur das laufende Volkseinkommen Quelle zur Finanzierung von Sozialtransfers</p> <p>Beschränkte Ausgleichsmöglichkeiten von konjunkturell bedingten Ungleichgewichten zwischen Beiträgen und Leistungen durch Rücklagenbildung oder -auflösung. Sonst Beitragsvariation notwendig.</p> <p>Stark konjunktur reagibel: bei andauerndem Wachstum Trend zu Überschüssen und Tendenz zu freigiebigen Leistungserhöhungen; bei andauernder Rezession Trend zu Defiziten und Gefahr der Unterversorgung von nicht (mehr) Anspruchsberechtigten</p>	<p>dito</p> <p>Ungleichgewichte durch Steuersatzvariation oder Geldschöpfung zu beheben</p> <p>Weniger konjunktur reagibel. Bei Defiziten jedoch Tendenz zu Leistungsminderungen anstelle von Steuererhöhung oder Geldschöpfung wegen <u>haushaltspolitischer</u> Vordringlichkeit fiskalischer Konsolidierung</p>
<p>Geldwertstabilität</p>	<p>Bei proportionalen Tarifsystemen und relativ niedrigen Beitragsbemessungsgrenzen Tendenz zu Defiziten bei Inflation; außerdem Geldvermögensminderung und entsprechende Minderung der Eigenvorsorgemöglichkeiten</p> <p>(Relevanz der Unterschiede unklar)</p>	<p>Bei progressiven Steuersätzen Tendenz zu Belastungssteigerungen bei Inflation und evtl. Verletzung des Prinzips der Belastung nach Leistungsfähigkeit</p>
<p>Stabile Entwicklung der Wohn- oder Erwerbsbevölkerung</p>	<p>"Generationenvertrag" setzt stabile Bevölkerungsentwicklung voraus; bei großen Schwankungen Äquivalenzprinzip gefährdet</p> <p>(Rückwirkungen der Sozialversicherung auf Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung; Relevanz unterschiedlicher Finanzierungssysteme jedoch unklar, d.h. Forschungslücke)</p>	<p>dito</p> <p>jedoch weniger empfindlich, weil Umschichtungen möglich</p>

größer, daß aufgrund von Einnahmeschwankungen und Haushaltsdefiziten eine Politisierung von sozialen Sicherungsleistungen erfolgt und Leistungsansprüche kurzfristigen fiskalischen Konsolidierungsgesichtspunkten geopfert werden.

Ob beitrags- oder steuerfinanzierte Systeme eine bessere und gerechtere Sicherung sozialer Risiken ermöglichen, hängt davon ab, welchen Einfluß sie auf die Höhe des Volkseinkommens haben (allokative Wirkung) und wie sie den Umfang des Sozialaufwandes, insbesondere die Inanspruchnahme der sozialen Leistungen beeinflussen (reflexive Wirkung bzw. "moral hazard"-Problem), welchem Personenkreis sie soziale Sicherung garantieren (distributive Wirkung) und wie das Verhältnis von Belastung und sozialen Leistungen beschaffen ist (redistributive bzw. umverteilende Wirkung); schließlich wäre auch noch nach den ordnungspolitischen Wirkungen zu fragen, die ich hier jedoch ausklammere. Die folgende Übersicht 3 faßt die Unterschiede von beitrags- und steuerfinanzierten Systemen hinsichtlich ihrer - in der Theorie erwarteten oder in der Empirie bestätigten - Wirkungen zusammen.

Die Wirkungen beitrags- und steuerfinanzierter Systeme auf Wachstum oder Produktivität sind umstritten. Auch die Vermutung, daß lohnsummenbezogene Beiträge im Gegensatz zu wertschöpfungsbezogenen Beiträgen beschäftigungshemmend bzw. rationalisierungsfördernd wirken, ist umstritten. In der neueren Literatur wird überwiegend die Meinung vertreten, daß die Umstellung auf wertschöpfungsbezogene Arbeitgeberbeiträge weder eine größere Ergiebigkeit noch allokative und redistributive Vorteile bringt (u.a. Henke/Schmähl/Schellhaass 1984; Krupp 1985, Bruche/Reisert 1985).

Sicher ist, daß zum Ausgleich zyklischer Schwankungen eine Rücklagenbildung vorteilhaft ist, wenn man sich für Beitragsfinanzierung entscheidet. Unabhängig von der Art der Finanzierung gibt es keine empirischen Beweise, daß das Wachstum des Sozialprodukts von einem steigenden Versorgungsgrad negativ beeinflußt wird, daß also hohe soziale Absicherung leistungshemmend und wettbewerbsgefährdend wirkt. International vergleichende Untersuchungen weisen eher auf das Gegenteil hin, nämlich auf eine positive Korrelation zwischen sozialer Sicherung und Wachstum (Wilensky 1975). Untersuchungen für die USA schätzen den Wachstumsbeitrag wohlfahrtsstaatlicher Programme auf 4% des Sozialprodukts (Haveman 1985,9, Lampman 1984,144). Diese Untersuchungen konzidieren allerdings auch Wohlfahrtsverluste von ca. 5% (z.B. bedingt durch Reduzierung des Arbeitsangebots, administrative Kosten und ökonomische

### Übersicht 3:

## Vergleich der voraussichtlichen Wirkungen beitrags- und steuerfinanzierter Systeme

	beitragsfinanzierte Systeme	steuerfinanzierte Systeme
<p>Allokative Wirkung</p> <p>-Faktoreinsatz</p> <p>-Sparen Investitionen</p>	<p>lohnsumentenbezogene Beiträge in der Tendenz den Faktor Arbeit stärker belastend</p> <p>Vor- und Nachteile wertschöpfungsbezogener Arbeitgeberbeiträge jedoch umstritten(1)</p> <p>Wirkung umstritten(2)</p> <p>Beitragssysteme mit Fondsbildung jedoch vorteilhafter als solche ohne Fondsbildung</p>	<p>keine eindeutig erwartete Wirkung</p> <p>Wirkung umstritten(2)</p>
<p>Auswirkungen auf soziale Tatbestände (reflexive Wirkung oder "moral hazard")</p>	<p>wegen quid-pro-quo Beziehung (Äquivalenz) "moral hazard" vermutlich kleiner; jedoch umstritten, wenn de facto schwache exit oder voice Optionen</p> <p>"Das 'moral hazard'-Verhalten nimmt ceteris paribus mit steigendem Versicherungsgrad zu."(3) Relevanz für Arbeitsmarktpolitik gering.</p>	<p>wegen Nicht-Äquivalenzen "moral hazard" vermutlich größer; jedoch nicht unumstritten, wenn Steuerverweigerung möglich</p>
<p>Distributive Wirkung (Umfang der Risikoversicherung)</p>	<p>auf Beitragszahler beschränkt; tendenziell höhere Risikosicherung, Tendenz zur Ausgliederung in kritischen Situationen ('Mengenreaktion')</p>	<p>umfassender, weil nicht auf Beitragszahler beschränkt; tendenziell niedrigere Risikosicherung; Tendenz zur Senkung des Leistungsniveaus in kritischen Situationen ('Preisreaktion')</p>
<p>Redistributive Wirkung (Umverteilung)</p> <p>a) Finanzierungsseite</p> <p>- intertemporal</p> <p>- Überwälzungsfolgen</p> <p>b) Nettoredistribution (unter Einbeziehung der Ausgaben-seite)</p>	<p>temporal wegen Beitragsbemessungsgrenze und proportionalen Tarifen</p> <p>Ungleichheiten in Einkommensverteilung erhöhend</p> <p>Umverteilung zwischen Generationen und von Nichtbetroffenen zu Betroffenen findet statt; weniger zwischen hohen und niederen Einkommensbeziehern</p> <p>Arbeitgeberbeiträge werden mehr oder weniger (auch auf Nichtbeitragszahler) überwältigt; Wirkung umstritten, jedoch: "Die Überwälzungseffekte führen... nicht zur Aufhebung der Regressivität der Sozialversicherungsbeiträge."(5)</p> <p>Vergleichende Wirkungen unerforscht; für Arbeitsmarktpolitik gilt vermutlich: Umverteilungswirkung bei Lohnersatzleistungen zugunsten niedriger Einkommensbezieher wegen höherer Risiken; bei aktiver Arbeitsmarktpolitik gegenläufige Tendenzen wegen Ausgrenzung "versicherungsfremder" Leistungen</p>	<p>temporal einkommensnivellierend, je nachdem, ob die progressiven Wirkungen der direkten Steuern bedeutender sind als die regressiven Wirkungen der indirekten Steuern; letztere jedoch umstritten (laut DIW proportional)(4)</p> <p>dito</p> <p>Wirkung unklar</p> <p>dito</p> <p>für Arbeitsmarktpolitik gilt vermutlich: stärkere Umverteilungswirkungen bei aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Konzentration der Maßnahmen auf Problemgruppen; Umverteilungswirkung bei Lohnersatzleistungen durch umfassende Deckung der Risiken, wegen 'Preisreaktion' jedoch abgeschwächt</p>

1 Die meisten Analysen kommen jedoch zum Ergebnis, daß eine Umstellung lohnsumentenbezogener auf wertschöpfungsbezogener Beitragssysteme weder unter dem Gesichtspunkt der Ergiebigkeit noch unter allokativen und distributiven Gesichtspunkten vorteilhaft ist (Bruche/Reissert 1985; Sozialhaushalt 1981, Bd. 1/65ff.).

2 Für eine zusammenfassende Literaturübersicht vgl. Pfaff/Schneider 1980:402f.

3 Pfaff/Schneider 1980/405.

4 Transferenquote-Kommission 1981/62ff.

5 Pfaff/Schneider 1980/413.

Effizienzverluste durch politisch erzwungene Umgewichtung von Güterprioritäten); der Saldo von - 1% wird jedoch durch eine hohe Wertschätzung der durch den Wohlfahrtsstaat erzielten Umverteilung (soziale Gleichheit) mehr als ausgeglichen.(1)

Jede soziale Sicherung - auch die Arbeitslosenversicherung - hat wiederum (meist verstärkende) Rückwirkungen auf die zu versichernden sozialen Tatbestände. Erwerbstätige kündigen u.U. rascher und bleiben vielleicht länger - als unbedingt notwendig - arbeitslos; Betriebe neigen möglicherweise zu schnellerer Kündigung, weil sie sich von der sozialen Verantwortung für die Arbeitslosen befreit fühlen. Dieser "moral hazard"-Effekt scheint in beitragsfinanzierten Systemen geringer zu sein als in steuerfinanzierten Systemen, weil hier noch eine quid-pro-quo-Beziehung herrscht, d.h., steigende Kosten wirken sich rasch in steigenden Beiträgen aus.(2)

Im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung sind z.B. die Simulationsrechnungen von Clark und Summers interessant. Bezogen auf das Jahr 1978 kommen sie zu dem Ergebnis, daß bei einer Senkung der Lohnersatzleistungen um 10 Prozent die amerikanische Arbeitslosenquote nur von 6 auf 5,92%, und die Erwerbsquote lediglich von 59,4% auf 59,38% gesunken wäre; bei völliger Beseitigung der Arbeitslosenversicherung wäre die Arbeitslosenquote von 6% auf 5,35% und die Erwerbsquote von 59,4% auf 58,78% gesunken. Arbeitslosenversicherung wirkt sich also - über den Mechanismus des "moral hazard" - sowohl in einer geringfügigen Steigerung der Arbeitslosigkeit, als auch in einer Erhöhung der Beschäftigung aus (Clark/Summers 1982,314).

Schenkt man diesen Ergebnissen Glauben, dann ist dem "moral hazard"-Effekt zumindest in der Arbeitslosenversicherung keine große Bedeutung beizumessen. Auch europäische Studien über den Zusammenhang zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktverhalten kommen zu ähnlichen Ergebnissen (für die Bundesrepublik vgl. Franz 1982)...

Die Schlußfolgerung, die daraus zu ziehen ist, erscheint klar: eine marginale Senkung der Versicherungsleistungen - von der die Neoklassiker sich so viel erhoffen - hat so gut wie keinen Effekt auf Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, und eine erhebliche Kürzung der Leistungen oder gar eine (sozialpolitisch völlig unakzeptable) Abschaffung des Systems der Arbeitslosenversicherung würde zwar den reflexiven, also den selbstverursachenden Teil der Arbeitslosigkeit reduzieren, dieser Effekt steht jedoch in keinem Verhältnis

zum Verlust an sozialer Sicherung breiter Bevölkerungskreise. Darüber hinaus sind die möglichen positiven Nebenwirkungen sozialer Sicherung - Nachfragestabilisierung, Sicherheitsgefühl, Vertrauen in das System, größere Mobilitätsbereitschaft - in dieses Kalkül noch gar nicht einbezogen. Wenn z.B. ein Arbeitsloser aufgrund guter sozialer Absicherung länger nach einem Arbeitsplatz sucht als bei schlechter sozialer Sicherung, kann dies auch zu größerer Treffsicherheit und damit zu positiven allokativen Effekten führen. Dem "moral hazard"-Problem dürfte in der Arbeitslosenversicherung - im Gegensatz vielleicht zur Krankenversicherung - auch deshalb keine große Bedeutung beizumessen sein, weil mit der selbstverschuldeten Arbeitslosigkeit (vor allem in Zeiten hoher und langandauernder Arbeitslosigkeit) hohe Risiken der Wiedereingliederung neben oder infolge von Qualifikationsverlust und sozialer Stigmatisierung verbunden sind.

Der Wirkungsvergleich der Finanzierungssysteme hinsichtlich des Umfangs der Risikoversicherung ist eindeutig: in beitragsfinanzierten Systemen ist die Risikoversicherung auf die Beitragszahler beschränkt (mit entsprechenden Differenzierungen durch Anwartschaftszeiten oder zeitlichen Beschränkungen des Leistungsbezugs), während steuerfinanzierte Systeme eine umfassendere, in der Regel wohl aber auch eine niedrigere Risikoversicherung gewährleisten. Beitragsfinanzierte Systeme der sozialen Sicherung erhalten jedoch steuerähnlichen Charakter dadurch, daß die versicherungsfähigen Personen in der Regel gesetzlich zur Mitgliedschaft gezwungen werden, so daß sich diese Wirkungsunterschiede vermindern. Dennoch wird der gesetzliche Versichertenkreis meist kleiner als die empirische Risikogruppe sein, so daß die angesprochene Wirkungsdifferenz immer noch bedeutungsvoll bleibt.

Um die Beiträge generell möglichst gering zu halten, und wenn Defizitprobleme auftreten, tendieren Beitragssysteme zur Ausgrenzung solcher Gruppen, die Leistungen ohne entsprechende Zahlung in Anspruch nehmen, also zur Ausgrenzung "versicherungsfremder" Leistungen, weil sich dies plausibel begründen läßt und die Unterstützung der Beitragszahler findet; Steuersysteme tendieren dagegen zur Reduzierung des Leistungsniveaus, weil sich eine Ausgrenzung bedürftiger Personengruppen steuerpolitisch nicht legitimieren läßt. In anderen Worten: Beitragssysteme zeigen in Krisenzeiten eher "Mengenreaktionen", Steuersysteme eher "Preisreaktionen". Je mehr Beitragssysteme gesetzlich zur Einbeziehung schlechter Risiken gezwungen werden,

desto mehr müßten sie mit Elementen der Steuerfinanzierung gekoppelt werden, es sei denn, ein gruppeninterner Ausgleich zwischen guten und schlechten Risiken wird regulativ herbeigeführt.

Theoretisch wird vielfach vermutet, daß steuerfinanzierte Systeme auf der Leistungsseite größere Umverteilungseffekte bewirken als beitragsfinanzierte Systeme, eine Vermutung, die auch durch die eben erwähnten Unterschiede im Umfang der Risikoversicherung plausibel erscheint. Die Umverteilungsproblematik ist jedoch vielschichtig und wegen der Überwälzungsmöglichkeiten der Kosten - soweit sie von Arbeitgebern finanziert werden - empirisch nur schwer zu lösen. Auf der Finanzierungsseite wirken Beitragssysteme tendenziell regressiv (Einkommensdisparitäten erhöhend), und zwar um so mehr, je niedriger die Beitragsbemessungsgrenzen sind; steuerfinanzierte Systeme haben einen tendenziell progressiven (einkommensnivellierenden) Effekt, und zwar um so mehr, je stärker hohe Einkommensbezieher progressiv besteuert werden.

Generell gilt, daß personelle Einkommensumverteilungen kaum zwischen Beziehern hoher und niedriger Einkommen, sondern zwischen verschiedenen Generationen und - in unserem Zusammenhang relevanter - zwischen von sozialen Tatbeständen Betroffenen und nicht davon Betroffenen stattfinden (Pfaff/Schneider 1980). Da das Arbeitslosenrisiko von Beziehern niedrigerer Einkommen höher ist als das von Beziehern höherer Einkommen (Büchtemann 1985), ist - unter Berücksichtigung der Ausgabenseite - im Bereich der kompensatorischen Arbeitsmarktleistung sicherlich ein nicht unwesentlicher Umverteilungsprozeß zwischen hohen und niedrigen Einkommen zu verzeichnen. Bei den Arbeitsförderungsmaßnahmen finden sich jedoch gegenläufige Tendenzen: einerseits Konzentration der Maßnahmen auf Arbeitslose, andererseits Ausgrenzung nicht-leistungsberechtigter Arbeitsloser von der Programmteilnahme (Bruche/Reissert 1985, 166f.). Steuerfinanzierte Systeme stehen entweder unter dem Druck von Leistungskürzungen oder, wenn dies politisch nicht mehr akzeptabel ist, unter dem Druck, den Arbeitslosen sozialfürsorgerische Transfers zu zahlen oder Arbeit zu beschaffen - in beiden Fällen steigert sich die Umverteilungswirkung zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten: Beitrags- und steuerfinanzierte Systeme haben zwar weitgehend gleiche ökonomische Voraussetzungen, aber unterschiedliche finanzwirtschaftliche Bedeutung und Wirkungen. Bei der Frage nach dem Finanzierungsmodus der Arbeitsmarktpolitik müssen

diese Unterschiede berücksichtigt und in systematische Beziehung zu den Risikoursachen und zu den Funktionen der Arbeitsmarktpolitik gebracht werden.

### 3. Die Notwendigkeit einer Mischfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Arbeitslosigkeit ist ein Risiko, das nur im begrenzten Maße versicherbar ist. Selbst ein obligatorisches parafiskalisches Versicherungsmonopol, wie die Bundesanstalt für Arbeit, kann bestimmte Voraussetzungen, die an ein Versicherungssystem (und damit Beitragssystem) zu stellen sind, nicht oder nur begrenzt erfüllen.

Von den neun Risikomerkmale, die beispielsweise Schönböck (1980,24-62) und Matzner (1982,106-110) als Versicherungsprobleme aufführen, sind vor allem folgende Charakteristika des Arbeitslosenrisikos schwer mit einem konsistenten Beitragssystem zu vereinbaren (vgl. die von den Autoren aufgeführten "Restriktionen" 2, 5, 7b und 8):

- 1) Sowohl die Schadenshöhe (abhängig von der Dauer des Einkommensausfalls) als auch die Wahrscheinlichkeit des Risikofalles Arbeitslosigkeit bei einem beliebigen unselbständig Erwerbstätigen, ist für potentielle Versicherer in einem solchen Ausmaß ungewiß, daß eine ausreichende Versicherungsprämie nur schwer, wenn überhaupt, auf statistisch vertretbare Weise kalkuliert werden kann. Dies deshalb, weil das Eintreten der Arbeitslosigkeit kein zufälliges Ereignis im Sinne der Wahrscheinlichkeitstheorie ist: Zum einen sind Wirtschaftskrisen nicht abschließbar, die bisherige Erfahrungswerte überschreiten, ohne daß Obergrenzen des Ausmaßes und der Dauer einer künftigen Massenarbeitslosigkeit prognostiziert werden können. Solche Arten von Unsicherheiten sind nicht durch kalkulierbare Wahrscheinlichkeiten zu erfassen.
- 2) Zum zweiten sind die Arbeitslosigkeits-Ereignisse (statistisch) nicht voneinander unabhängig: dies infolge der Verflechtungen von Unternehmen untereinander, durch Verflechtungen von Wirtschaft und Staat, durch internationale Marktverflechtungen ("importierte" oder "exportierte" Arbeitslosigkeit), durch Verflechtung der Sozialversicherungssysteme, im bescheidenen Maße auch durch das oben erwähnte "moral hazard" Problem und schließlich - in relevantem Maße - durch die "Endogenisierung"

der Arbeitslosigkeit, d.h. der Erhöhung des individuellen Arbeitslosigkeits-Risikos mit zunehmender Zahl von Arbeitslosigkeits-Erfahrungen, aber auch mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit. Arbeitslosigkeit kann wie eine Infektion "übertragen" werden; im Gegensatz zum Krankheitsfall macht aber eine individuell überstandene Arbeitslosigkeits-"Infektion" nicht immun, sondern hinterläßt meist eine höhere Anfälligkeit.

- 3) Schließlich sind die Risiken der Arbeitslosigkeit extrem ungleich verteilt. Empirisch läßt sich deutlich eine Niedrig- und eine Hoch-Risiko-Gruppe unterscheiden, wobei die Hoch-Risiko-Gruppe in sich ebenfalls nicht zufallsverteilt ist (u.a. Karr 1983). Darüber hinaus fallen viele Risikofälle aus den Maschen eines Versicherungssystems, wenn der Risikofall früher eintritt als die geforderte Mindestprämie (Höhe oder Dauer einer "Anwartschaft") geleistet werden kann. Regionale und sektorale Ungleichgewichte der Risiken kommen noch erschwerend hinzu.

Die aufgeführten spezifischen Merkmale des Arbeitslosigkeits-Risikos würden dann kein Problem bereiten, wenn die Versicherer (hier Regierung und Bundesanstalt) in der Lage wären, eine solidarische Einheitsprämie zu erheben, die das durchschnittliche Risiko aller Risikogruppen in jeder Situation abdeckt, und wenn sie den rechnerischen Ungewißheiten, die aus den Punkten 1 und 2 entspringen, durch ein rigides Umlageverfahren (Einnahmen müssen immer den Ausgaben entsprechen) entgegen könnte. Die erste Bedingung läßt sich mit den oben ausgeführten Prinzipien der Beitragsfinanzierung (insbesondere des Äquivalenzprinzips bzw. -denkens) nur bis zu einem bestimmten Maße erfüllen, und auch Bedingung 2 wäre ebenfalls nur bis zu einem bestimmten Punkt der Arbeitslosigkeit sinnvoll, über den hinaus die Regierung (via Geld- und Finanzpolitik) die Vollbeschäftigungsgarantie übernehmen müßte.(3)

Die Grenzen einer solidarischen Einheitsprämie ergeben sich dadurch, daß bei der Niedrig-Risiko-Gruppe mit wachsendem Widerstand zu rechnen ist, die zur Deckung des durchschnittlichen Risikos erforderliche (umverteilungswirksame) höhere Prämie zu zahlen. Indikatoren dafür sind u.a. die Forderungen nach Verschärfung von Anspruchsvoraussetzungen und Zumutbarkeits-Regeln (d.h. Verschärfung der Mitgliedschaftsbedingungen im "Club" der Beitragszahler). Im Hinblick auf die zweite Bedingung lassen konjunkturpolitische Gesichtspunkte es nicht ratsam erscheinen, die Beitragsätze beliebig steigen (und auch fallen) zu lassen. Gesichts-



punkte ökonomischer und sozialer Wohlfahrt schließlich lassen ein Überschießen der Arbeitslosigkeit über bestimmte Grenzen als nicht sinnvoll erscheinen - auch wenn sie finanzierbar wäre; allerdings werden diese Maßstäbe normativ und politisch gesetzt.

Neben den spezifischen Risiko-Merkmalen der Arbeitslosigkeit sind es bereichsübergreifende Zielsetzungen der Arbeitsförderungsmaßnahmen ("aktive Arbeitsmarktpolitik"), die eine Mischfinanzierung und u.U. eine Entkoppelung der Finanzierung "aktiver" und "passiver" Arbeitsmarktpolitik als ratsam erscheinen lassen. Bei genauerer Betrachtung zeigt es sich, daß die meisten Arbeitsförderungsmaßnahmen Auswirkungen haben, die über die betroffenen beteiligten Personen, aber auch über den Kreis der Beitragszahler hinausgehen. Deshalb sollten deren Kosten auch nicht ausschließlich von der Solidargemeinschaft der Beitragszahler, sondern auch vom breiten Kreis der Steuerzahler mitgetragen werden.

Neben ihrer konjunkturstabilisierenden Funktion haben beispielsweise die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) auch sozialpolitische und gemeinwirtschaftliche Funktionen: die Arbeitsfähigkeit von Arbeitslosen soll erhalten werden, und die meisten mit ABM verbundenen produktiven Aktivitäten kommen der Allgemeinheit zugute. Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation dienen allgemeinen sozialpolitischen Zielen und entlasten, wenn erfolgreich, andere Sozialversicherungsträger oder die Sozialhilfe. Berufsberatung Jugendlicher und Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Frauen in den Arbeitsmarkt gehen ebenfalls über einen "versicherungsfähigen" Kreis von Beitragszahlern hinaus. Fortbildung und Umschulung dienen nicht nur der individuellen Verbesserung der Arbeitsmarktchancen, sondern unterstützen auch den laufend erforderlichen wirtschaftlichen Strukturwandel; "humankapitalbedingte" Steigerung der Produktivität kommt der gesamten Wirtschaft zugute.

Sowohl von der Struktur des Risikos der Arbeitslosigkeit her gesehen (Kausalprinzip), als auch von der Zielsetzung der Arbeitsmarktpolitik her betrachtet (Finalprinzip), ergibt sich also die Notwendigkeit einer gemischten Form von Beitrags- und Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Die Frage ist nur, in welchem Verhältnis sie zu stehen haben und welchen Regelbedingungen sie unterworfen werden sollen.

Die jetzige Regelung des Bundeszuschusses, nämlich die bloße Defizithaftung, ist unbefriedigend. Hinter dieser Regelung steht allenfalls die Vorstellung einer staatlichen

Ausfallbürgschaft, aber keine differenzierte funktionsanalytische Rationalität. Auch der Vorschlag von Mertens, nach dem über eine bestimmte Schwelle der Arbeitslosigkeit hinaus der Bund die Finanzierung der Arbeitslosigkeit übernehmen soll (Mertens 1981), ist sicherlich pragmatisch plausibel, er entbehrt aber gleichfalls einer funktionsanalytischen Begründung: die Grenzziehung von 500.000 Arbeitslosen - darüber hinaus soll der steuerfinanzierte Bundeszuschuß in Kraft treten - erscheint völlig beliebig.

Im folgenden stelle ich die Grundzüge des Modells eines regelgebundenen Bundeszuschusses vor, der von den oben entwickelten funktionsanalytischen Gesichtspunkten und den Konstruktionsmängeln des bisherigen Systems ausgeht.(4)

#### 4. Der regelgebundene Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit

##### 4.1 Ausgestaltung des Bundeszuschusses für Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe

Nach dem hier zur Diskussion gestellten Modell ist der Bund verpflichtet, für jeden registrierten (also arbeitssuchenden) Arbeitslosen einen Grundbetrag zuzuschießen, um eine Mindestsicherung (mindestens auf dem Niveau der Sozialhilfe) zu garantieren. Registrierte Arbeitslose, die nach den gesetzlichen Grundlagen noch keine Ansprüche auf Lohnersatzleistungen erworben haben, erhalten den Grundbetrag nach der üblichen Bedürftigkeitsprüfung bei der Sozialhilfe.

Nach einer individuellen Dauer von mehr als 6 Monaten Arbeitslosigkeit setzt ein weiterer progressiv ansteigender Staatszuschuß ein, der nach 12 Monaten das Niveau der (Anschluß-)Arbeitslosenhilfe erreicht. Über den Staatszuschuß hinausgehende Lohnersatzleistungen werden wie bisher und in der Regel bis maximal 12 Monate(5) nach dem Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip geleistet.

Individuelle Arbeitslosigkeit von mehr als einem Jahr wird - wie bisher - als nicht mehr versicherbar betrachtet, d.h. die nach spätestens einem Jahr einsetzende Arbeitslosenhilfe wird voll aus dem Bundeshaushalt finanziert.

Die Höhe des Grundbetrages (Mindestsicherung), der aus Anreizgründen über der Sozialhilfe liegen kann, wird von der Bundesregierung oder vom Parlament festgelegt. Beitragshöhe und Lohnersatzleistungen werden jedoch von

den Selbstverwaltungsorganen der Bundesanstalt entschieden, und die Beiträge werden wie bisher anteilig von sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmern(6) und Arbeitgebern geleistet.

Bei kurzfristig auftretenden Defiziten der Bundesanstalt gewährt der Bund kurzfristige Kredite, die dann durch Beitragserhöhungen, gezielte Leistungskürzungen oder Rücklagenauflösung zu tilgen sind.

In der nachfolgenden Übersicht sind die Auswirkungen des regelgebundenen Bundeszuschusses auf die Finanzierung der Lohnersatzleistungen schematisch an zwei Beispielen dargestellt (Übersicht 4).

Im Falle des arbeitslosen verheirateten Facharbeiters würde sich materiell nichts ändern. Er bekäme die gleichen Lohnersatzleistungen wie bisher, nur die Finanzierung würde sich verändern: der Bund (bzw. der Steuerzahler) müßte schon in den ersten 6 Monaten der Arbeitslosigkeit einen Teil der Finanzierung in Höhe des Grundbetrages übernehmen.

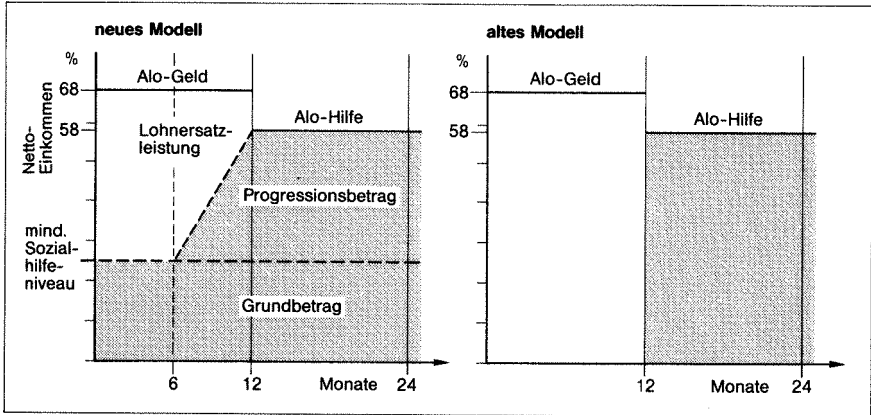
Mit Beginn des 7. Monats würde der Bundeszuschuß progressiv steigen, und mit Beginn des 13. Monats der Arbeitslosigkeit würde die einer Bedürftigkeitsprüfung unterliegende Arbeitslosenhilfe wie bisher vollständig aus Steuermitteln finanziert werden. Der Lohnersatzcharakter dieser "Anschluß-Arbeitslosenhilfe" ist beizubehalten, solange die Arbeitslosen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.(7)

Im Falle der arbeitslosen alleinstehenden Frau oder des arbeitslosen Jugendlichen, die nach den gesetzlichen Regelungen noch keine Leistungsansprüche erworben haben, würde sich folgendes ändern: beide Personen erhielten - bei Arbeitswilligkeit (Registrationspflicht) und Bedürftigkeit - das durch den Bundeszuschuß garantierte Mindesteinkommen (Grundbetrag), das - bei entsprechender Ausgestaltung - leicht über der sonst zu erzielenden Sozialhilfe liegen könnte, jedoch nicht darunter liegen sollte. Ansonsten ändern sich nur die Finanzierungslasten und die administrative Verantwortung: die Sozialhilfeträger (und damit die Gemeindebudgets) werden finanziell und administrativ entlastet. Damit ergeben sich eindeutige Zuständigkeiten zwischen Arbeitsverwaltung und Sozialhilfeverwaltung und entsprechend auch eine Vereinfachung für den arbeitslosen Bürger.

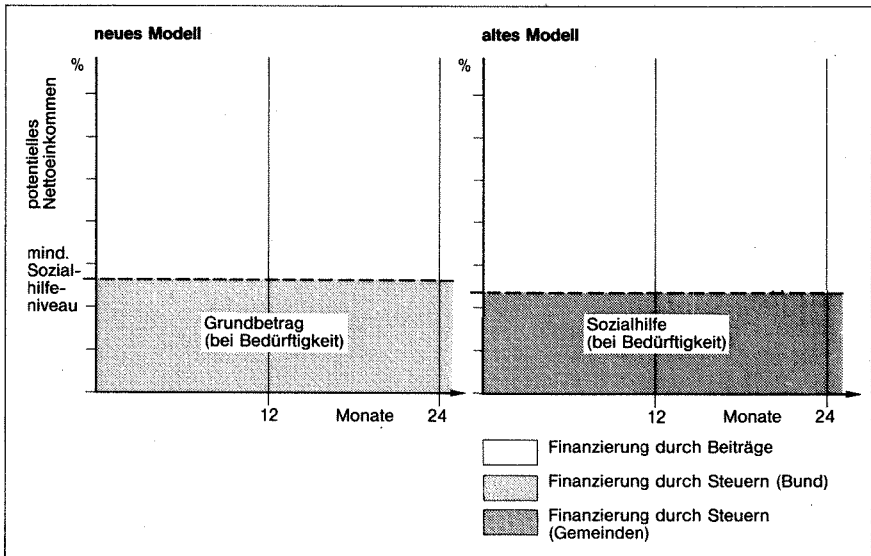
**Übersicht 4:**

Auswirkungen des regelgebundenen Bundeszuschusses auf die Finanzierung der Lohnersatzleistungen

Fall 1: Arbeitsloser verheirateter Facharbeiter, 2 Kinder, Frau nicht erwerbstätig



Fall 2: Arbeitslose verheiratete Frau, bisher nicht oder nur kurzzeitig oder schon seit längerer Zeit nicht mehr erwerbstätig;  
arbeitsloser Jugendlicher ohne bisherige Beitragsleistungen



#### 4.2 Ausgestaltung des Bundeszuschusses für Arbeitsförderungsmaßnahmen

Alle Arbeitsförderungsmaßnahmen, deren Leistungen den Charakter eines Lohnersatzes haben, werden wie das Arbeitslosengeld durch den Grundbetrag bezuschußt. Das gilt für Unterhaltsgelder bei Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen, für Lohnkostensubventionen, für Kurzarbeitergeld, für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und für Unterhaltsgelder bei beruflicher Rehabilitation.

Alle anderen Leistungen werden voll durch die Beiträge an die Bundesanstalt finanziert: Arbeitsvermittlung, Arbeits- und Berufsberatung, Mobilitätshilfen, Kostenerstattung von Lehrgangsgebühren. Wintergeld und Konkursausfallgeld werden wie bisher über ein Umlagesystem finanziert. Beim Schlechtwettergeld bietet sich an, ein zum Wintergeld analoges Umlageverfahren zu wählen, da es eine sektoral beschränkte Leistung ist.

#### 4.3 Begründung eines regelgebundenen Bundeszuschusses zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik

Das oben vorgeschlagene Finanzierungsmodell soll abschließend noch einmal in Beziehung zu den Konstruktionsproblemen des bisherigen Finanzierungssystems und zur Funktionslogik von Steuer- und Beitragsfinanzierung gesetzt werden.

1) Für alle registrierten Arbeitslosen - unabhängig ob und wie lange sie Beitragszahler waren - ist eine Mindestsicherung gewährleistet. Um fiktiven Registrierungsfällen vorzubeugen, ist eine Überprüfung der Arbeitsbereitschaft einzubauen, so schwer diese im Einzelfall auch sein mag. Der Begründungszwang läge jedoch bei der Arbeitsverwaltung, die konkrete Angebote (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, Vermittlungsangebote) zur Prüfung der Arbeitsbereitschaft vorzulegen hat. Bei Personen ohne Vorversicherungszeit dient darüber hinaus die Bedürftigkeitsprüfung als Vorbeugung gegen mißbräuchliche Inanspruchnahme der Mindestsicherung. Der im Zusammenhang mit der Mindestsicherung immer wieder vorgebrachten Befürchtung, daß z.B. "Luxus-Ehefrauen" mit der Mindestsicherung bei Arbeitslosigkeit ein billiger (und sogar steuerfreier) Nebenverdienst geboten werde, ist damit ein Riegel vorgeschoben.

2) Durch den staatlich finanzierten Grundbetrag zur Mindestsicherung wird der Bund direkt in die beschäftigungs-

politische Verantwortung genommen: mit jedem zusätzlichen Arbeitslosen wird der Staatshaushalt entsprechend zusätzlich belastet, eine Abwälzung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe, die prozyklisch das Investitionspotential der Gemeindehaushalte einschränkt, ist nicht möglich.(8) Hinter dem Vorschlag einer steuerfinanzierten Grundsicherung der Arbeitslosigkeit steht auch der Gedanke, daß die in einer dynamischen Volkswirtschaft laufend erforderliche Mobilität ein öffentliches Gut darstellt, deren Kosten auch von der Allgemeinheit mitzutragen sind.

3) Durch den - nach einem halben Jahr - mit der individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit progressiv steigenden Bundeszuschuß soll gewährleistet werden, daß der Bund einem fiskalischen Druck ausgesetzt wird, alle ihm zur Verfügung stehenden finanzpolitischen Mittel einzusetzen, um einer Massenarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, bevor die damit verbundenen finanziellen und psychologisch zerstörerischen Effekte langandauernder Arbeitslosigkeit für viele einzelne Personen eintreten.

4) Die über den Grundbetrag hinausgehende soziale Sicherung der Arbeitslosen wird - vom progressiven Bundeszuschuß abgesehen - wie bisher über Beiträge finanziert und somit nach dem Äquivalenzprinzip gestaltet. Damit sollen der erreichte soziale Status und ein kontinuierliches Erwerbseinkommen gesichert werden, und es soll verhindert werden, daß - infolge des höheren steuerfinanzierten Anteils - individuelle Leistungsansprüche kurzfristigen fiskalischen Gesichtspunkten unterliegen. Mit der Beitrags- und Leistungshoheit der Bundesanstalt für Arbeit sollen die Tarifpartner, die in der Selbstverwaltung eine maßgebliche Rolle spielen, an ihre beschäftigungspolitische Verantwortung erinnert werden.

5) Der regelgebundene und steuerfinanzierte Grundbetrag verhindert zwar nicht die rasche Erschöpfung der Reserven des Beitragsfonds bei plötzlichen konjunkturellen Einbrüchen und entsprechend schnell steigenden Arbeitslosenzahlen, der progressive Bundeszuschuß bei steigender Dauer der Arbeitslosigkeit wirkt sich jedoch als bremsender Puffer aus. Die Gefahr des "Crowding out" der "aktiven" Arbeitsmarktpolitik infolge der Vordringlichkeit von Arbeitslosengeldzahlungen wird somit geringer als beim bisherigen System, zumal der Bund jedes Interesse hat, Arbeitsförderungsmaßnahmen vor der Subvention längerfristiger Arbeitslosigkeit zu präferieren. Dennoch wird die Gefahr der Verdrängung "aktiver" durch "passive" Arbeitsmarktpolitik noch nicht gebannt sein, solange Arbeitslosengeld und Arbeitsför-

derungsmaßnahmen aus demselben Fonds finanziert werden.

Eine Lösung dieses Problems könnte auf zwei Wegen gesucht werden: eine Verpflichtung der Bundesanstalt zum Aufbau ausreichender Reserven in arbeitsmarktpolitisch günstigen Zeiten und eine Teilung des Beitrages in einen Arbeitslosenversicherungsbeitrag (AV-Beitrag) und in einen Arbeitsförderungsbeitrag (AF-Beitrag). Die Beitrags-Teilung müßte noch mit der Regelung versehen werden, daß Beiträge aus dem AV-Fonds in den AF-Fonds übertragbar sind, aber nicht umgekehrt. Defizite des AV-Fonds können dann nicht durch eine arbeitsmarktpolitisch unerwünschte Reduzierung der Leistungen aus dem AF-Fonds finanziert werden; umgekehrt könnten gegebenenfalls Defizite des AF-Fonds aus Mitteln des AV-Fonds finanziert werden, was der Logik der Substitution von Arbeitslosigkeit durch produktive Arbeitsförderungsmaßnahmen entspricht.

6) Mit dem regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt soll auch verhindert werden, daß gerade die bedürftigsten Gruppen unter den Arbeitslosen infolge der strikten Anwendung des "Äquivalenzprinzips" von der Teilnahmerechtigung an Arbeitsförderungsmaßnahmen ausgeschlossen werden. Teilnahmerechtigt wären alle registrierten Arbeitslosen, sofern sie bereit sind, zumutbare Arbeitsangebote oder Förderungsmaßnahmen - zumindest so wichtige Basisförderungen wie Fortbildung, Umschulung und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - zu akzeptieren. Mit dem Steuerzuschuß wäre auch die gezielte Begünstigung von Problemregionen besser legitimierbar als mit einem reinen Beitragssystem.

7) Grundsätzlich sind alle Folgekosten der Arbeitslosigkeit für andere soziale Sicherungsträger (insbesondere für die Rentenversicherung) vom Arbeitsmarktbudget der Bundesanstalt zu tragen, um diese von unkalkulierbaren Schwankungen der Arbeitsmarktentwicklung unabhängig zu machen. Ein regelgebundener Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit ist ein geeignetes Mittel, um die in der Vergangenheit beobachtete "Verschiebepolitik" zwischen Arbeitslosen- und Rentenversicherung zu verhindern. Insoweit es über das neue Finanzierungsmodell gelingt, langandauernde Massenarbeitslosigkeit zu verhindern, ist auch ein Großteil der Probleme der Rentenfinanzierung gelöst.

## 5. Schlußbemerkungen

Am Schluß stellt sich natürlich die Frage der Finanzierung. Auch ohne rechnerische Kalkulation wird deutlich geworden sein, daß die Belastung des Bundes durch den hier vorgeschlagenen regelgebundenen Zuschuß höher ist als bei dem jetzigen Finanzierungssystem.

Dem steht jedoch eine Entlastung der Beitragszahler gegenüber, also der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten und der Unternehmen. Darüber hinaus werden die Gemeinden von Sozialhilfe-Ausgaben entlastet. Beide Entlastungen wirken in arbeitsmarktpolitisch gewünschter Richtung: Die Entlastung der Beschäftigten von Abgaben senkt zumindest bei den niederen und höheren Einkommensbezieher den Zwang zur Mehrarbeit und erhöht ihre Kaufkraft; die Entlastung der Unternehmen von Lohnnebenkosten erhöht die Bereitschaft zur Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte, die Entlastung der Gemeinden (vor allem der von der Beschäftigungskrise stark belasteten Gemeinden) bremst prozyklisches und begünstigt eine stetige Politik der wichtigsten öffentlichen Investitionsträger.

Wie ist der zusätzliche Finanzierungsbedarf des Bundes zu decken? Hier ist an eine Kombination der Änderung direkter Steuertarife und indirekter Steuern zu denken. Hebt man beispielsweise die Vorteile in der steuerlichen Begünstigung der kinderlosen Ehe auf, wie sie im "Ehegatten-Splitting" gegeben sind, könnten im oberen Einkommensbereich bis zu 10 Milliarden DM zusätzlich eingenommen werden. Dies gilt vor allem für die kinderlose Doppelverdiener-Ehe. Die Verwendung eines Teils dieser Mehreinnahmen für eine erwerbsbezogene Grundsicherung oder für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen läßt sich sozialpolitisch rechtfertigen, da diesen Steuervorteilen keine gesellschaftspolitischen Leistungen gegenüberstehen.

Eine weitere Möglichkeit zur Deckung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs besteht in der Erhöhung der Mehrwertsteuer, also der Konsumsteuer. Die mögliche regressive Wirkung einer Erhöhung der Mehrwertsteuer (also niedrigere Einkommensbezieher stärker als höhere Einkommensbezieher belastend) könnte dadurch vermieden werden, daß höhere Steuersätze für Luxusgüter, energie- und umweltbelastende Güter erhoben werden. Das täte auch der Umwelt gut und würde einige, vor allem gegenüber der Dritten Welt, unverantwortliche Konsumpräferenzen wieder zurechtrücken.



Im übrigen wird gesamtwirtschaftlich betrachtet der Finanzierungsbedarf nicht höher, sondern eher niedriger sein, wenn sich die mit diesem Modell verbundene Hoffnung auf positive Anreizwirkungen realisiert, d.h., wenn die Finanzströme von massenhaften unproduktiven Lohnersatzleistungen in produktive Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, d.h. zur Stimulierung privater und öffentlicher Investitionen umgelenkt werden.

Der entscheidende Nachteil dieses Modellvorschlags ist unverkennbar: seine Realisierung setzt eine grundgesetzkonforme ordnungspolitische Reform voraus, für die vor allem zwei Bedingungen erfüllt sein müssen. Als erste Bedingung muß die Logik des Modells für die Hauptbeteiligten in Politik und Wirtschaft rational einsehbar sein. Dies setzt weitere Präzisierungen und "Sensitivitätstests" durch Modellrechnungen und zahlreiche Diskussionen voraus. Dabei wären auch Variationen des Modells zu testen.(9)

Die zweite Bedingung ist noch schwieriger zu erfüllen: institutionelle Basisreformen setzen aufwendige politische Konsensprozesse voraus und - last but not least - einen machtfähigen politischen Willen, einen sich abzeichnenden Mehrheitskonsens auch politisch durchzusetzen. Dies ist nicht Sache der Wissenschaft. Wenn aber die Zeit dafür "reif" ist, bedarf es vorher reiflich durchdachter Pläne.

## Anmerkungen

- 1 Diese wichtige Frage soll hier nicht weiter vertieft werden, weil dabei komplizierte Probleme auftreten. Wenn man nämlich annimmt, daß mit stärkerem Wachstum auch größere soziale Risiken (z.B. gesundheitlicher Verschleiß und Umweltverschmutzung) verbunden sind, dann ist ein positiver Zusammenhang zwischen sozialer Sicherung und Wachstum nicht mehr nur positiv zu bewerten.
- 2 So sicher ist dieser Zusammenhang allerdings nicht. Man könnte auch umgekehrt argumentieren und vermuten, daß sich mit steigenden Umlagebeiträgen die Meinung bei den einzelnen verstärkt, man müsse aus dem teuren System nun auch für sich etwas herausholen, zumal wenn die Beitragsleistungen erzwungen werden und exit- oder voice-Optionen kaum vorhanden sind. Eine sich selbst verstärkende, kumulierende Spirale wäre die Folge, eine "Rationalitätenfalle" (Herder-Dorneich 1982), aus der kaum herauszukommen ist. Steuerfinanzierte

Systeme wären aus dieser Sicht weniger bedenklich, weil der Widerstand gegen Steuererhöhungen - bei denen man nicht weiß, "was dabei für einen herausspringt" - größer ist, und weil gleichsam als Spiegelbild dazu Leistungskürzungen politisch leichter durchgesetzt werden können.

- 3 Diese zweite Bedingung ist im Falle Österreichs weitgehend gegeben.
- 4 Der Vorschlag ist weder im einzelnen durchgearbeitet, noch in allen seinen Konsequenzen durchdacht. Er soll lediglich Denkanstoß für eine auf jeden Fall weiterzuführende Diskussion sein. Ein grundlegendes Prinzip des Modells ist jedoch das der Einfachheit und Transparenz, das bei jeder Umgestaltung des bisherigen Finanzierungssystems zu beachten ist.
- 5 Ausnahmen für bestimmte Arbeitnehmergruppen, beispielsweise für ältere und langjährige Beitragszahler, sind auch mit diesem Modell vereinbar. Vergleiche die seit 1985 geltende Regelung des Arbeitsförderungsgesetzes, wonach Arbeitslose im Alter von 50 Jahren und älter in Abhängigkeit von der Länge der vorangegangenen Beitragszeit Arbeitslosengeld bis zu 1 1/2 Jahren beziehen können, sowie die Erweiterung dieser Ausnahme durch die 7. AFG-Novelle ab 1986.

Offensichtlich wird jedoch auch hier das Äquivalenzprinzip verletzt, weil nicht nur ältere Arbeitslose entsprechend lange Beitragszeiten aufweisen. Darum entspricht es der Logik des neuen Modells, daß bei solchen Ausnahmen ein Bundeszuschuß entsprechend der Höhe der Anschluß-Arbeitslosenhilfe bezahlt würde, denn mit derartigen Maßnahmen werden eindeutig sozialpolitische Akzente gesetzt. Eine entsprechende Entlastung der Beitragssätze hat arbeitsmarktpolitisch positive Effekte: Entlastung der Unternehmen von Lohnnebenkosten und Erhöhung der Reallöhne (und entsprechend der Kaufkraft) für die Erwerbstätigen.

- 6 Das leidige Problem, ob Beamte oder Selbständige zu einem Arbeitsmarktbeitrag heranzuziehen sind oder nicht, verliert bei diesem Modell seine Schärfe. Generell würden Beamte oder Selbständige wie bisher keine Beiträge bezahlen; mit dem erhöhten Anteil der steuerlichen Finanzierung wären sie nun aber auch stärker indirekt an der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik beteiligt.
- 7 In diesem Punkt ist der Arbeitsverwaltung zuzustimmen, die - in Reaktion auf Forderungen einer Entkopplung von Arbeitslosenhilfe und Löhnen - auf dem Lohnersatzcha-

rakter der Arbeitslosenhilfe insistiert. Sie bleibt jedoch eine Begründung schuldig, warum eine Lohnersatzleistung erst mit dem 2. Jahr der Arbeitslosigkeit vollständig aus Steuermitteln zu finanzieren ist und bis zu einem Jahr vollständig aus Beitragsmitteln. Das Hin-und-Her der Finanzierung der Anschluß-Arbeitslosenhilfe (bis 1966 aus Bundesmitteln, dann bis 1981 aus Beitragsmitteln und ab 1981 wieder aus Bundesmitteln) spiegelt die Unsicherheit und den fiskalischen Opportunismus in dieser Frage wider.

- 8 Das Argument, die Belastung der Gemeinden durch die von Arbeitslosigkeit induzierte, gestiegene Sozialhilfe sei angesichts des Gesamthaushaltes der Gemeinden verschwindend gering, berücksichtigt nicht die marginale Kostenbelastung und auch nicht die regional ganz unterschiedliche Betroffenheit der Gemeinden durch Arbeitslosigkeit. Bei dem hohen Anteil der Fixkosten am kommunalen Haushalt (Personalkosten, Unterhaltskosten für Bauten und Anlagen) können zusätzliche Sozialhilfeleistungen den Investitionshaushalt durchaus erheblich tangieren.
- 9 Denkbar wäre, den regelgebundenen Bundeszuschuß an die Arbeitslosenversicherung nur für die Mindestsicherung der Arbeitslosen vorzusehen. Die Anschluß-Arbeitslosenhilfe müßte dabei zum Teil wieder von den Beitragszahlern finanziert werden. Bei dieser Modellvariante würde die beschäftigungspolitische Verantwortung stärker auf die Tarifpartner verschoben, die in ihren Verhandlungen über Beitragshöhe und Lohnersatzleistungen die jeweilige Arbeitsmarktsituation stärker berücksichtigen müßten. Ergebnis wären wahrscheinlich über die Zeit variierende und degressive Lohnersatzleistungen.

Eine weitere Überlegung wäre, auf den gesplitteten Beitrag zu verzichten und pauschal ein Drittel aller Kosten der Arbeitsmarktpolitik über den Bundeshaushalt zu finanzieren. Die Beiträge an die Bundesanstalt für Arbeit erhielten dabei insgesamt einen Umlagecharakter: zwei Drittel aller Kosten wären grundsätzlich von den Beitragszahlern aufzubringen. Einer eingehenden Erörterung bedarf auch noch das Verhältnis beider Fonds zueinander, wenn man den gesplitteten Beitragssatz aufrechterhält.

## Literatur

- Balsen, Werner u.a. 1984: Die neue Armut. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln.
- Bosch, Gerhard 1984: Arbeitsmarktpolitik ohne Arbeitslose: Zur Entwicklung der Überschüsse bei der Bundesanstalt für Arbeit, in: WSI-Mitteilungen, H. 10, S. 567-581.
- Brinkmann, Christian 1985: Strukturmerkmale bei Arbeitslosen, die Sozialhilfe beziehen, IAB-Kurzbericht vom 20.3. 1985.
- Bruche, Gert/Reisert, Bernd 1985: Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. System, Effektivität, Reformansätze, Frankfurt/New York.
- Büchtemann, Christoph F. 1985: Soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebedürftigkeit. Datenlage und neue Befunde, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 4, S. 450-466.
- Clark, Kim B./Summers, Lawrence H. 1982: Unemployment Insurance and Labor Market Transitions, in: M.N. Baily (ed.), Workers, Jobs, and Inflation, Washington, S. 279-323.
- Franz, Wolfgang 1982: The Reservation Wage of Unemployed Persons in the Federal Republic of Germany: Theory and Empirical Tests, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, H. 1, S. 29-51.
- Hardes, Heinz-Dieter 1983: Ausgaben für operative Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, in: H. Winterstein (Hg.), Selbstverwaltung als ordnungspolitisches Problem des Sozialstaates I. Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F. Bd. 133/I., Berlin, S. 45-87.
- Hauser, Richard/Fischer, Ingo/Klein, Thomas 1985: Verarmung durch Arbeitslosigkeit? in: Stephan Leibfried/Florian Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt/M. 1985, S. 213-248.
- Henke, Klaus-Dirk/Schmähl, Winfried/Schellhaass, Horst-Manfred 1984: Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? Ökonomische Wirkungen des "Maschinenbeitrags", Baden-Baden.
- Herder-Dorneich, Philipp 1982: Der Sozialstaat in der Rationalitätenfalle. Grundfragen der sozialen Steuerung, Stuttgart.
- Karr, Werner 1983: Anmerkungen zur Arbeitslosigkeit in der nunmehr 10 Jahre dauernden Beschäftigungskrise, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, H. 3, S. 276-279.

- Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert 1985: Gemeindefinanzbericht 1985, in: Der Städtetag 2, S. 72-117.
- Krupp, Hans-Jürgen 1985: Bestandsaufnahme und Perspektiven der Finanzierung des Sozialversicherungssystems, in: Wirtschaftsdienst, H. 2, S. 64-72 (vgl. Beitrag in diesem Band).
- Lampman, Robert J. 1984: Social Welfare Spending. Accounting for Changes from 1950 to 1978, Orlando et al. (Academic Press), Institute for Research on Poverty.
- Matzner, Egon 1982: Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters staatlicher Interventionen, Frankfurt/New York.
- Mertens, Dieter 1981: Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), Nr. 38, S. 25-31.
- Pfaff, Martin/Schneider, Manfred 1980: Unterscheiden sich beitragsgedeckte und nicht beitragsgedeckte Systeme sozialer Sicherung hinsichtlich ihrer ökonomischen Voraussetzungen und Wirkungen - insbesondere auch im Hinblick auf ihre Umverteilung?, in: H.F. Zacher (Hrsg.), Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, Berlin, S. 392-423.
- Schmähl, Winfried 1982: Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System, in: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Vol. 10, H. 3-4, S. 251-296.
- Schönböck, Wilfried 1980: Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Intervention, Frankfurt/New York.
- Seifert, Hartmut 1984: Arbeitsmarktpolitik verstärkt unter angebotspolitischen Vorzeichen, in: WSI-Mitteilungen, H. 10, S. 557-567.
- Sozialbeirat 1981: Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, 2 Bde., Bonn (veröffentlicht durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung).
- Transfer-Enquete-Kommission 1981: Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung).
- Weitzel, Renate 1983: Berufliche Bildung nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Rechtliche und institutionelle Bedingungen der Teilnahme von Frauen im Vergleich zu Männern, Discussion Paper IIM/LMP 83-12, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Wilensky, Harold L. 1975: The Welfare State and Equality, Berkely.