

Schmid, Günther

Article — Digitized Version

Zur politisch-institutionellen Theorie des Arbeitsmarkts: die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung

Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische
Wissenschaft. Mit Sonderheften

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1987) : Zur politisch-institutionellen Theorie des Arbeitsmarkts: die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung, Politische Vierteljahresschrift: Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft. Mit Sonderheften, ISSN 0032-3470, Nomos, Baden-Baden, Vol. 28, Iss. 2, pp. 133-161

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122805>

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>.

ABHANDLUNGEN

Zur politisch-institutionellen Theorie des Arbeitsmarkts. Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei der Wiederherstellung der Vollbeschäftigung

Günther Schmid

Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit stellt Ökonomie und Sozialwissenschaften vor ein Rätsel. Einfache ökonomische Erklärungen haben sich als unzureichend erwiesen. Die Bedingungen der Vollbeschäftigung werden darum zunehmend in den gesellschaftlichen Entscheidungsstrukturen gesucht. In diesem politisch-institutionellen Diskurs gehen die Meinungen jedoch noch weit auseinander, und grobe Vereinfachungen herrschen vor. Die Fundamente einer politisch-institutionellen Theorie der Arbeitslosigkeit sind neu zu durchdenken. Der vorliegende Essay will dazu einen Beitrag leisten. Er kritisiert vor allem die Auffassung, daß der Arbeitsmarkt wie ein „Bananenmarkt“ funktionieren könnte und entwickelt die konzeptionellen Grundlagen für eine Theorie des organisierten Arbeitsmarktes. Abschließend wird die wachsende Rolle der Arbeitsmarktpolitik für die Vollbeschäftigungspolitik der Zukunft begründet.

1. Die Wende vom ökonomischen zum institutionellen und politischen Diskurs

Ein Ende der Massenarbeitslosigkeit ist nicht abzusehen. Im Gegenteil. Befürchtungen, daß die Krise sich noch verschärfen könnte, sind nicht von der Hand zu weisen: Der lange ökonomische Aufschwung (1983–86), der zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit nur wenig beitragen konnte, droht wieder in eine Rezession umzukippen, und um die Bedingungen einer international koordinierten nachfragestimulierenden Beschäftigungspolitik steht es angesichts der protektionistischen Tendenzen der führenden Industrienationen nicht zum besten.

Es gibt zwar Anzeichen dafür, daß sich angesichts dieser Gefahr unter Ökonomen und Sozialwissenschaftlern auf internationaler Ebene ein Konsens für eine Integration von Angebot- und Nachfragesteuerung herausbildet, der auf eine entsprechende Politik ausstrahlen könnte. So hat kürzlich der die Europäische Gemeinschaft beratende Sachverständigenrat, in dem auch eingefleischte Angebotstheoretiker vertreten sind, vehement für eine Ergänzung der Angebotspolitik durch expansive Fiskal- und Geldpolitik plädiert (CEPS 1986). In der Bundesrepublik zeichnet sich ein solcher

Konsens jedoch nicht ab. Vielmehr wird die Diskussion (noch) von vereinfachten oder zugespitzten Konzepten beherrscht, die einander zum Teil völlig widersprechen. Ich möchte dies mit vier Zitaten belegen, die zwar willkürlich herausgegriffen erscheinen, aber das Spektrum der Diskussion recht gut widerspiegeln.

„Mehr und sichere Arbeitsplätze können *nur* durch weniger und nicht durch mehr arbeitsrechtliche Schutzvorschriften geschaffen werden.“ (Engels u. a. 1986: 3)

„Der *einzig* zuverlässige Weg aus der Krise und Arbeitslosigkeit ist ... eine Beschäftigungspolitik im Sinne von Keynes.“ (Vogt 1983: 392)

„Als Ausweg bleibt also *nur* noch der Versuch einer Umverteilung des zu knappen Arbeitsvolumens zwischen den derzeit Beschäftigten und den Arbeitsuchenden.“ (Scharpf 1985: 22)

„... Entstehung und Verbreitung und ebenso die Verhinderung von Massenarbeitslosigkeit (sind) *in hohem Maße* durch *politische* Entscheidungen und Unterlassungen bedingt.“ (Schmidt 1983: 471)

Gemeinsam ist diesen vier scharf akzentuierten Thesen, daß sie nicht auf den sonst üblichen (vulgär-)ökonomischen Argumenten beruhen, die Massenarbeitslosigkeit sei durch Sättigungsgrenzen, demografische Entwicklungen oder technologischen Wandel verursacht. Vielmehr liegen ihnen, zum Teil freilich völlig unvereinbare, Annahmen über institutionelle und politische Defizite zugrunde. Danach sind Institutionen und politische Machtverhältnisse an der langandauernden Massenarbeitslosigkeit oder an der Unterbeschäftigungstendenz schuld, und wer gegen Arbeitslosigkeit etwas tun will, muß daher Institutionen verändern, auf politische Machtverhältnisse einwirken oder – wer „Realpolitiker“ ist und an die Veränderbarkeit von Institutionen nicht glaubt oder eine solche kurz- und mittelfristig nicht für möglich hält (Scharpf 1986) – nach neuen Lösungswegen suchen, die mit den gegebenen Institutionen und Machtverhältnissen vereinbar sind.

Die erste, vom „Kronberger Kreis“ formulierte These steht stellvertretend für die verbreitete Meinung, daß bestehende wohlfahrtsstaatliche Regulierungen im Arbeitsrecht und in der sozialen Sicherung zum entscheidenden Hemmnis für mehr Beschäftigung und zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit geworden sind. Diese These beruht auf der orthodoxen neoklassischen Gleichgewichtstheorie, wonach nur die Variation von Löhnen Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt beseitigen kann. Wohlfahrtsstaatliche Institutionen verhindern diese Lohnflexibilität, insbesondere die bei Arbeitslosigkeit erforderliche Anpassung der Löhne nach unten. Darum müssen diese Institutionen reformiert werden. In den nachfolgenden Kapiteln werde ich mich vor allem mit dieser Variante „institutioneller“ Theorie kritisch auseinandersetzen.

Die zweite These beruht auf der radikalen (im Sinne von: „zurück zu den Wurzeln“) neoklassischen Axiomatik, kommt jedoch zu entgegengesetzten Schlußfolgerungen. Sie weist m. E. schlüssig nach, daß sich die privaten Investoren gewissermaßen wie die Teilnehmer im berühmten Gefangenendilemma (vgl. u. a. Rapoport 1974, Vanberg 1978) individuell zwar rational verhalten, auf Grund mangelnder Kooperation jedoch kollektive Irrationalität erzeugen können. Aufgrund vertrackter Wechselwirkungen werden Geldlohnsenkungen in einer Situation der Unterbeschäftigung die Arbeitslosigkeit eher vergrößern anstatt die Investitionsnachfrage (und damit die Arbeitskräftenachfrage) zu stärken. Nur entschlossene, d. h. auf Dauer verlässliche Ausdehnung der öffentlichen

Nachfrage kann die positiven Absatzerwartungen erzeugen, die in einer solchen Situation für zusätzliche private Investitionen so notwendig sind. Eine solche Politik liegt im gemeinsamen Interesse von Arbeitgebern und Arbeitnehmern. „Sie ist die kooperative Lösung für das Dilemma, in das dezentrale Entscheidungsträger über den Konkurrenzmechanismus geführt werden.“ (Vogt 1983: 384) Es liegt auf der Hand, daß eine derartige staatlich inszenierte Kooperation prinzipiell nur dann funktioniert, wenn ein gemeinsames Interesse an der Beseitigung der Arbeitslosigkeit vorliegt. Bei Massenarbeitslosigkeit scheint das der Fall zu sein. Aber wann beginnt diese und wann hört sie auf? Und warum soll nur *Keynessche* Nachfragesteuerung in der Lage sein, diese Kooperation zustande zu bringen? Meine These wird sein, daß auch die Arbeitsmarktpolitik Wesentliches zu einer nachfragewirksamen Kooperation dezentraler Entscheidungsträger beitragen kann, und daß eine „entschlossene“ *Keynessche* Nachfragesteuerung zunehmend der Unterstützung durch Arbeitsmarktpolitik bedarf, um wirksam zu sein.

Die radikale Neoklassik führt uns jedoch noch auf eine andere Spur institutioneller und politischer Erklärung der Arbeitslosigkeit, dem sogenannten „kapitalistischen Unterbeschäftigungs-Gleichgewicht“. Ein solches gleichsam perverses Gleichgewicht entsteht vor allem aufgrund mangelnder Konkurrenz auf den Kapitalmärkten, wodurch alternative Optionen für abhängig Beschäftigte und Arbeitslose (z. B. Existenzgründungen) eingeschränkt werden. Die daraus resultierende Arbeitslosigkeit basiert also auf Interessenkonflikten, insbesondere auf dem Interesse der ökonomisch dominanten Klasse, durch ein gewisses Maß an Arbeitslosigkeit die Arbeitsdisziplin und Leistungsbereitschaft der lohnabhängigen Beschäftigten zu erzwingen. Dieser Typus von Arbeitslosigkeit läßt sich nur durch Änderung der Entscheidungsverhältnisse beseitigen, nämlich durch die Aufhebung der institutionellen Beschränkungen der Konkurrenz. Dies erfordert eine geänderte Eigentumsverfassung, d. h. die Abschaffung des Kapitalmonopols zu Gunsten einer freien Konkurrenz um Kapital (Vogt 1983: 392). Ich werde mich mit den Institutionen des Kapitalmarktes, also mit der spezifischen Aussage dieser Variante der institutionellen Theorie der Arbeitslosigkeit im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter befassen. Gleichwohl enthalten die folgenden Ausführungen indirekt sowohl eine Zustimmung als auch eine Distanzierung zu dieser These: Zustimmung in dem Sinne, daß Institutionen den Ausgang von Interessenkonflikten in bestimmte Bahnen lenken und ein Interesse der ökonomisch dominanten Klasse am Bestehen eines bestimmten Maßes an Arbeitslosigkeit sehr wohl denkbar ist; Distanzierung in dem Sinne, daß eine institutionelle Theorie von ökonomischen Rahmenbedingungen nicht absehen kann; es gab auch Zeiten der Vollbeschäftigung trotz der bestehenden Eigentumsverfassung auf den Kapitalmärkten. Veränderung der Eigentumsverfassung mag daher eine zwar notwendige, muß aber noch keine hinreichende Bedingung für Vollbeschäftigung sein.

Die dritte These basiert auf einer institutionellen Kontingenztheorie, die keinen universellen Anspruch erhebt, sondern eine nur für die Bundesrepublik gültige Aussage zu den Ursachen und zu den Möglichkeiten der Beseitigung der Arbeitslosigkeit treffen möchte. Im Gegensatz zu den vorhergehenden Ansätzen wird Massenarbeitslosigkeit als ein doppelt „kontingentes Phänomen“ behandelt, „abhängig einerseits von den im

Zeitablauf sich ändernden Rahmenbedingungen der internationalen Ökonomie, andererseits von den klassenpolitischen und institutionellen Rahmenbedingungen der nationalen Politik. Die Vermittlung zwischen beiden wird hier dem Begriff der wirtschaftspolitischen Strategie aufgebürdet, die – selbst noch einmal kontingent – erst darüber entscheidet, ob und auf welche Weise aus weltwirtschaftlichen Veränderungen Vollbeschäftigung oder Massenarbeitslosigkeit, Geldwertstabilität oder Inflation entstehen“ (*Scharpf* 1985: 2). Über eine wirksame Vollbeschäftigungsstrategie entscheidet also nicht nur die ökonomische Richtigkeit, sondern auch die institutionelle Machbarkeit. Bestimmte Strategien setzen bestimmte Entscheidungsstrukturen voraus. Die *Keynessche* Nachfragesteuerung beispielsweise bedarf einer integrierten und zentralisierten Entscheidungsstruktur, um die sachliche wie soziale Konzertierung von Einkommens-, Fiskal- und Geldpolitik herbeizuführen. Diese institutionelle Bedingung ist in der Bundesrepublik nicht (mehr) gegeben, darum bleibt – nach *Scharpf* – als Strategie nur noch die Umverteilung der Arbeit als eine derzeit mögliche Vollbeschäftigungsstrategie. Ob diese Strategie tatsächlich gewählt wird, hängt von den politischen Mehrheiten ab. In dieser Hinsicht wird Pessimismus angezeigt: „Für die große Mehrheit der Wähler ist Arbeitslosigkeit nach wie vor ein ‚altruistisches‘ Thema, das sie nicht unmittelbar in den eigenen Interessen berührt. Arbeitslos werden immer nur die anderen.“ (*Scharpf* 1985: 21)

Die vierte These liegt nicht weit von der dritten entfernt, betont jedoch stärker die klassensoziologischen und klassenpolitologischen Strukturen und Prozesse, während den Entscheidungsstrukturen und den parteipolitischen Differenzen geringere Bedeutung beigemessen wird. Auf der Grundlage internationaler Vergleiche werden die einfachen ökonomischen Erklärungsmuster beeindruckend widerlegt oder in ihrer Bedeutung reduziert. Auf Grund geschickter Typologisierung von Faktizitäten werden zwei Wege zur Vollbeschäftigung bzw. Massenarbeitslosigkeit festgestellt: Der eine führt über Gewerkschaftsmacht und Korporatismus zur Vollbeschäftigung (z. B. Schweden), der andere über den „paternalistischen Kapitalismus“ (z. B. Japan) und die „kapitaldominierte Sozialpartnerschaft“ (z. B. Schweiz). Die Massenarbeitslosigkeit ist demgegenüber das Resultat von zwei ebenfalls unterschiedlichen, aber funktional äquivalenten Modi der Wirtschafts- und Konfliktsteuerung: nämlich Resultat des Modus der „pluralistisch-sektoralistischen Steuerung“, die durch sozialstaatliche Leistungen abgefedert wird (z. B. Bundesrepublik), und den Modus der „kapitaldominierten pluralistischen Steuerung“, die mit einem geringen Grad an wohlfahrtsstaatlicher Absicherung einhergeht (z. B. USA). (*Schmidt* 1983: 459)

Dieser Ansatz ist konstruktiv durch kreative Destruktion, indem er allzu simple Erklärungs- oder Lösungsmuster der Arbeitslosigkeit bzw. Vollbeschäftigungspolitik empirisch desillusioniert. Und auch die vorgefundenen empirischen Zusammenhangsmuster sind wichtige Bausteine für eine politisch-institutionelle Theoriebildung. Auf Grund der induktiven Vorgehensweise entzieht sich der Ansatz freilich analytisch-therapeutischer Programmatik und endet folgerichtig in der zwar sympathisch einfachen, aber nahezu tautologischen Schlußsentenz: „Warum gibt es Massenarbeitslosigkeit und warum gibt es Vollbeschäftigung? ... auf Grund der Massenarbeitslosigkeits- und Vollbeschäftigungspolitik.“ (*Schmidt* 1983: 471)

Ziehen wir eine Zwischenbilanz. Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit hat Ökonomie und Sozialwissenschaften veranlaßt, in der Ursachenanalyse tiefer zu graben und vordergründige ökonomische Erklärungsmuster (Ölpreisschock, demografische Entwicklungen, neue Techniken) aufzugeben oder allenfalls als Anlaß für die derzeitige Misere anzuerkennen. Die Bedingungen der Vollbeschäftigung werden in den institutionellen und politischen Entscheidungsstrukturen, d. h. in der organisatorischen Verfaßtheit der Gesellschaft gesucht. Im folgenden gehe ich einerseits hinter die eben zitierten Ansätze einen Schritt zurück: Ich möchte nicht in die Debatte zur unmittelbaren Erklärung der Arbeitslosigkeit eingreifen, sondern grundsätzlich Überlegungen zur Organisation des Arbeitsmarktes anstellen, die mir für die Entwicklung einer institutionellen Theorie der Arbeitslosigkeit und des Arbeitsmarktes wichtig erscheinen. Andererseits gehe ich über die hier kurz skizzierten Ansätze hinaus, indem ich versuche, die Rolle der Arbeitsmarktpolitik bei einer vollbeschäftigungsorientierten Organisation des Arbeitsmarktes positiv zu bestimmen. Die Kernthese lautet, daß angesichts der zu erwartenden Entwicklung des Arbeitsmarktes und der auch aus sozialen Gründen zunehmenden Wertschätzung des Vollbeschäftigungsziels die Anforderungen an die politische Organisation des Arbeitsmarktes steigen. Zur Erfüllung dieser neuen Rolle der Arbeitsmarktpolitik sind institutionelle Reformen notwendig. Diese lassen sich weder mit der Parole „Mehr Markt am Arbeitsmarkt“ (Soltwedel 1984), noch mit der Parole „Mehr Staat am Arbeitsmarkt“ charakterisieren. Vielmehr sollen sie ein komplexeres Steuerungsverhältnis zwischen Bürgern, Betrieben, Verbänden und Staat etablieren, wobei sowohl die selbstregulierenden Kräfte von Märkten und solidarischen Organisationen zu verstärken sind, als auch dem Staat neu zu organisierende Aufgabenfelder zuwachsen.¹

2. Die Organisation des Arbeitsmarktes durch Institutionen

Soziale Systeme werden durch Institutionen organisiert. Solche Institutionen sind kulturelle Normen, Straf- und Zivilrecht, Eigentum, Geld, Vertragsfreiheit, Wahlen, Versicherungen, Verbände, staatliche Transfers u. a. Auf den Arbeitsmärkten finden wir Institutionen wie die zwar absterbende, aber kulturell immer noch lebendige Norm des Mannes als Haupternährer der Familie, Verbote von Kinderarbeit oder bestimmter Formen von Leiharbeit, Vorschriften des Kündigungsschutzes, Weisungsrechte gegenüber Untergebenen, Mindestlohnsätze, freie Berufs- und Arbeitsplatzwahl oder das Recht kollektiv-vertraglicher Lohnvereinbarungen, Wahlvorschriften für Interessenvertretungen, Arbeitslosenversicherungen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, staatliche Sozialhilfe u. a.

Der Zweck des Organisierens, schreibt ein für institutionelle Fragen aufgeschlossener Ökonom, ist Koordinierung: „Das Handeln vieler einzelner Menschen soll zu einem vernünftigen Gesamtergebnis führen.“ (Engels 1985: 73). Daß die derzeitige Koordinationsleistung des Arbeitsmarktes zu keinem „vernünftigen Gesamtergebnis“ führt, werden wenige bestreiten. Sicher liebäugeln manche (ich fürchte, es sind mehr als wir zugestehen wollen) „klammheimlich“ mit der angeblich heilenden Schockwirkung der

Massenarbeitslosigkeit – so wie es in der Geschichte immer wieder Wortführer gab (sogar solche von hohem literarischem Rang), die von der „reinigenden“ Wirkung des Krieges redeten. Breiter Konsens über die Unvernünftigkeit der derzeitigen Arbeitsmarktsituation darf heute jedoch – zumindest in der öffentlichen Rhetorik – vorausgesetzt werden. Aber wo ansetzen mit der Erklärung der Unvernunft?

Ergebnis und Ablauf des Arbeitsmarktes werden zunächst von zweierlei bestimmt: den Vorlieben, Begabungen, Fähigkeiten und Nöten der Menschen einerseits, den Institutionen andererseits. Da aber der Arbeitsmarkt nur ein Teilsystem der Gesellschaft ist, kann das beklagenswerte Resultat der Koordinationsleistung auch schlicht an der Übertragung der „Krankheit“ anderer Teilsysteme liegen, etwa an den Finanz- und Gütermärkten, die dem Arbeitsmarkt vorgelagert sind. Und um die „Unübersichtlichkeit“ noch auf die Spitze zu treiben: Wir können uns nicht mit der Lebensweisheit begnügen: „Die Menschen muß man nehmen, wie sie sind. Die Institutionen kann man gestalten.“ (Engels 1985: 73). Die Schuld liegt nicht nur bei den Institutionen. Schließlich haben wir sie auch geschaffen. Zwischen Verhaltenseigenschaften und Institutionen liegen komplexe Wechselverhältnisse vor. Wohl sind die menschlichen Vorlieben, Begabungen, Fähigkeiten und Nöte weitgehend gegeben. Sie sind aber auch durch die Einwirkung langlebiger Institutionen entstanden wie umgekehrt diese Institutionen durch „eingefleischte“ Verhaltensweisen verstärkt wurden. Personen, denen die Hausfrauenrolle „eingimpft“ wurde, können und wollen meist die Rolle des „Hauptnährers“ nicht spielen; Arbeitnehmer, die nie verantwortungsvolle Mitbestimmung einüben konnten, stehen Teilhabermodellen skeptisch oder widerstrebend gegenüber; Gewerkschaftsvertreter, die immer nur über Tariflöhne verhandelt haben, tun sich schwer, Fortbildungsrechte und -inhalte oder flexible Arbeitszeiten zu vertreten; Arbeitgeber, an das Befehlen gewohnt, sind oft unfähig, Weisungsbefugnisse zu delegieren. So erscheinen Institutionen und Verhalten untrennbar verwoben, sich wechselseitig stützend. Wo ansetzen mit der Beendigung der Unvernunft?

Schon aus diesem Blickwinkel der Verschränkung von Institutionen und Einstellungs- oder Verhaltensweisen muß dem Optimismus des Sozialingenieurs, der aus dem nachfolgenden Zitat zum Ausdruck kommt, mit Skepsis begegnet werden: „Der Organisator hat es mit Menschen zu tun, deren Fähigkeiten, Moral und Tradition er nicht ändern kann. Er kann aber Institutionen so entwerfen, daß die Menschen ihr Handeln – auch ohne daß ihnen das bewußt zu werden braucht – in den Dienst des Gemeinwohls stellen.“ (Engels 1985: 73 f.). Kann er das? Maßt sich der Sozialingenieur hier nicht die Rolle der „unsichtbaren Hand“ oder gar *Platons* Königskrone an? Woher kennt er *das* Gemeinwohl?

Wir stehen nicht vor der – analytisch sicherlich fruchtbaren, gegenüber der Realität aber konstruierten – Situation, wie sie sich die Vertragstheoretiker (z. B. *Rawls*, *Buchanan*) wünschen, nämlich der Möglichkeit einer freiwilligen und einstimmigen Wahl aller Bürger über die sie koordinierenden Institutionen. Die wirklichen Institutionen sind historisch gewachsen, aus politischen Kämpfen entstanden, zum Teil durch Wahlen, zum Teil gewohnheitsrechtlich legitimiert, aber selten einstimmig verabschiedet, meist mehr oder weniger gute oder schlechte Kompromisse darstellend. Soziale und damit auch arbeitsmarktpolitische Institutionen lassen sich auch nicht

auf die Metapher simpler Verkehrsregeln reduzieren. Rechts oder links zu fahren ist eine Sache der Zweckmäßigkeit; von der Festlegung für die eine oder andere Konvention profitieren alle. Ziel dieser Konvention ist nicht das Rechts- oder Links-fahren, sondern die Vermeidung von Zusammenstößen und die Gewährleistung eines flüssigen Verkehrs. Anders ist es schon bei Geschwindigkeitsbegrenzungen. Da erhitzen sich die Gemüter. Da müssen oder (leider) müßten sich viele, die es eilig haben oder die ihre Statussymbole unbedingt austoben wollen, einschränken zugunsten anderer oder um vor sich selbst geschützt zu werden. Arbeitsmarkt-Institutionen gleichen – wenn überhaupt – eher diesem Typus konflikthaltiger Regelungen.

Der Interessencharakter von Arbeitsmarkt-Institutionen zeigt sich deutlich an den gruppenspezifischen Vorlieben für bestimmte Modelltypen des Arbeitsmarkts, eine Beobachtung, die man als *institutionelle Idiosynkrasie* bezeichnen kann. Damit möchte ich generalisierende Einstellungsmuster gegenüber Institutionen umschreiben, deren Grundlage die unmittelbare und alltägliche Erfahrung ist, die jedoch auf alle möglichen Interessenlagen übertragen werden – auch wenn sie im Einzelfall der individuellen Interessenlage widersprechen können. Auf die nächstliegende Trennlinie hat *Kurt Rothschild* (1986: 112 f.) eindrucksvoll hingewiesen. Zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gibt es klar unterscheidbare Modellvorstellungen: Arbeitnehmer (besser: unselbständig Beschäftigte) neigen prinzipiell eher zu keynesianischen, d. h. staatsinterventionistischen Modelltypen, Arbeitgeber eher zu neoklassischen, d. h. zu weitestmöglich organisations- und staatsfreien Modelltypen. Das wird verständlich aus der unmittelbaren Interessenposition oder Erfahrung: Arbeitgeber bewegen sich alltäglich in hierarchischen Systemen, in denen sie maßgebliche Entscheidungsbefugnisse haben. Sie sind selbstverständlich nicht unabhängig von den Beschränkungen des Marktes und den Risiken, die dieser mit sich bringt; aber sie können in normalen Zeiten hoffen, durch ihre Dispositionen ihr Schicksal und ihre Einkommenschancen positiv zu beeinflussen. Sie sind *im Prinzip* und als Gruppe gegen staatliche Eingriffe in die Wirtschaft, da eine solche Institutions-Philosophie letztlich ihren Entscheidungsspielraum beeinträchtigen könnte. Das heißt nicht, daß Unternehmer nicht häufig an konkreten Wirtschaftsmaßnahmen des Staates zur Belebung der Konjunktur, zur Förderung einer Branche, zum Schutz gegen ausländische Konkurrenz etc. interessiert sein können. Generell liegt ihr habitualisiertes Interesse aber darin, Eingriffe in ihren Dispositionsbereich zumindest ideologisch abzuwehren. Modelle des Arbeitsmarktes, welche die Leistungsfähigkeit des ungehinderten Marktes hervorheben, die Staatseingriffe oder kollektive Organisationen als Störung des Marktmechanismus, als „Staatsversagen“ oder „institutionelle Sklerose“ (*Olson* 1982) sehen, entsprechen daher ihrem ideologischen Bedürfnis, unabhängig davon, daß dieses im Einzelfall ihrem Interesse widersprechen kann. Gewiß entspricht der „institutionellen Idiosynkrasie“ in der Theorie häufig ein institutioneller Pragmatismus oder gar Opportunismus in der Praxis. Sie kann aber auch blind machen für die Chancen grundlegender institutioneller Reformen.

Anders die Einstellung bei vielen unselbständig Beschäftigten. Unabhängig von der Stärke, die sie durch gewerkschaftliche Organisationen im Lohnsetzungsprozeß besitzen mögen, erleben sie ihr normales Wirtschaftsleben meist als passive Hinnahme des

betrieblichen und gesamtwirtschaftlichen Geschehens, auf das sie nicht unmittelbar Einfluß nehmen können. Dazu kommen noch die häufig unbefriedigende Einkommenslage und die Risiken von Krankheit und Arbeitslosigkeit. Es ist nicht verwunderlich, daß in diesen Kreisen „Marktversagen“ deutlicher empfunden wird und daß angesichts der geringen eigenen Einflußmöglichkeiten die Hoffnung auf Konzepte gesetzt wird, welche die Möglichkeiten staatlichen Einflusses zur Stabilisierung der Wirtschaft und zum sozialen Schutz hervorheben. Auch diese habitualisierte Einstellung kann im konkreten Einzelfall durchaus dem Arbeitnehmerinteresse widersprechen, wenn dadurch die Wahrnehmung anderer (eventuell neuer) institutioneller Einflußmöglichkeiten vernachlässigt oder übertriebene Hoffnungen in keynesianische Globalmaßnahmen gesetzt werden. Dazu später mehr, wie auch das Konzept der institutionellen Idiosynkrasie gruppen- und interessenspezifisch weiter zu differenzieren wäre. Institutionen sind in der Regel politisch nicht neutral. Sie reflektieren Machtverhältnisse, sind zur Struktur „geronnener“ politischer Wille. Als solche sind sie zwar prinzipiell veränderbar, wenn sich ein neuer politischer Wille formiert. Einmal festgelegt, gewinnen sie jedoch an Eigendynamik und entfalten ungeplante Steuerungswirkungen. Auf Grund ihrer „hidden hand“-Funktion und auf Grund ihres Trägheitsmomentes können sie mit veränderten Entscheidungs- und Machtverhältnissen oder politischen Absichten freilich auch in Widerspruch geraten. Die Sperren gegen institutionelle Reformen jedenfalls sind nicht nur die beharrenden menschlichen Eigenschaften, sondern ganz massive unterschiedliche Interessenlagen.

Gewappnet mit der Einsicht in die vertrackte Wechselwirkung zwischen Verhaltensdispositionen und Institutionen einerseits, der Interessenbestimmtheit der meisten sozialen Institutionen andererseits, erscheint es fruchtbar, den Arbeitsmarkt als ein organisiertes und organisierbares Sozialsystem zu betrachten. Dies sowohl unter dem diagnostischen Gesichtspunkt der Erklärung der tatsächlichen, beobachtbaren Funktionsweise von Arbeitsmärkten, als auch unter dem therapeutischen Gesichtspunkt, welche institutionellen Arrangements geeignet sind, bei gegebenen „Constraints“ (nicht beeinflussbare Faktoren) bestimmte, durchaus auch interessengeleitete Zielsetzungen heute und morgen zu verwirklichen.

Davon handeln die folgenden Ausführungen: von Modellen des Arbeitsmarktes unter dem besonderen Blickwinkel der Rolle von Institutionen, d. h. den organisatorischen „Gelenken“ des Arbeitsmarktes, was Gütermärkte von Arbeitsmärkten unterscheidet und was daraus für die Arbeitsmarktpolitik bei unterschiedlichen historischen Konstellationen folgt.

3. Modellkarikaturen des Arbeitsmarktes: Bananen-, Bockwurst- und Automobilmärkte

Auch hinter den leitenden Theoriegebäuden, den „Paradigmen“, stehen einfache Alltagserfahrungen. In wissenschaftlichen Streitschriften werden sie oft bemüht, um den abstrakten Argumenten Leben einzuhauchen. Da der Mensch zur Überbetonung singularer Alltagserfahrungen neigt, entstehen dann oft Karikaturen, hinter denen man ei-

nen Kern der Wirklichkeit wiederentdecken kann. Der Rest ist gewollte oder ungewollte Überzeichnung oder Verfälschung.

Ich knüpfe an die eingangs zitierte erste These an. Hier wird der Arbeitsmarkt einem Bananenmarkt gleichgesetzt: „Für Arbeit gilt nichts anderes als für Bananen, Eisenbahnfahrkarten und Teppichböden: Wenn der Preis steigt, dann geht die Nachfrage zurück. ... Wenn Arbeitslosigkeit entsteht, dann sind immer die Arbeitskosten zu hoch.“ (Engels 1985: 35) Der Vergleich der Arbeit mit Bananen veranschaulicht den *neoklassischen Idealtyp des Marktes*: das Angebot schwankt zufällig oder in Erwartung eines möglichen Absatzes, die Nachfragefunktion ist konstant bei fallendem Grenznutzen.² Ein erhöhtes Angebot kann nur durch niedrigere Preise auf dem Markt geräumt werden und umgekehrt: sinkt das Angebot, steigen die Preise (Löhne) und ein Teil der potentiellen Nachfrage kann nicht mehr befriedigt werden. Der Arbeitsmarkt funktioniert nach dieser Vorstellung auf der Basis von Stromgrößen. Die täglich auf den Markt geworfene „Ware“ kann nicht gelagert und muß daher rasch abgesetzt werden. Nur durch Schwankungen der Preise (und nicht der Angebotsmengen, die ja durch „Zufall“ oder durch Erwartungen gegeben sind) kann ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage erzielt werden. Dabei muß sich das Angebot hinsichtlich der Preisvorstellungen der Nachfrage anpassen, d. h. der Gleichgewichtslohn muß auf der Nachfragekurve liegen. Die Nachfrage steuert den Preis des Angebots entsprechend dem zu erwartenden Nutzen aus dem Konsum oder der Verwendung des Angebots, das Angebot steuert die Menge der Nachfrage.

Bevor ich mich damit befasse, inwieweit der Bananenmarkt einen richtigen Kern des Arbeitsmarktes widerspiegelt oder völlig in die Irre führt, lasse ich mich dazu verleiten, zwei andere Modelltypen des Arbeitsmarktes durch Analogien aus dem Gütermarkt zu karikieren. Schon mit zwei weiteren Beispielen läßt sich zeigen, daß das Bild des Arbeitsmarktes als Bananenmarkt zumindest einseitig ist. Danach läßt sich dann fragen, welche dieser Analogien größere Plausibilität für sich in Anspruch nehmen kann oder ob sie statt als konkurrierende als komplementäre Modelle betrachtet werden können.

Jeder kennt volksfestliche Anlässe, auf denen u. a. Mengen von Bockwürsten verzehrt werden. Je größer das Volksfest, desto mehr Bockwurststände. Die Preise bleiben stabil, das Angebot vermehrt oder vermindert sich flexibel. Die Preise bestimmen sich nach den Herstellungskosten der Bockwürste und einem Aufschlag für den Verkäufer. Damit ist der *idealtypische klassische Markt* umschrieben, der neben dem gemeinsamen Begriff sonst wenig mit dem neoklassischen zu tun hat. Die wichtigste Gemeinsamkeit ist die angenommene Tendenz zum Gleichgewicht durch Konkurrenz: die Preise werden langfristig auf die Reproduktionskosten heruntergedrückt. Das gilt für Konsum- und Investitionsgüter ebenso wie für die Arbeit. Es herrscht das „eherne Lohngesetz“. Die Nachfrage ist dementsprechend nicht preisabhängig, sondern „zufällig“ durch andere Faktoren bedingt (Moden, festliche Anlässe, Gewohnheiten, Einkommensschwankungen), während infolge der technisch fest bestimmten Produktionskosten (konstante Grenzkosten) langfristig beliebig viele Anbieter auf dem Markt auftreten können. Das Angebot steuert den Preis der nachgefragten Güter mittels Wettbewerb, aber die Nachfrage steuert die Menge.

Während sich im neoklassischen wie im klassischen Markt kurz- und mittelfristig Angebot und Nachfrage ausgleichen, besteht die revolutionäre Leistung von *Keynes* im Nachweis der Möglichkeit längerfristiger Ungleichgewichte. Eine der Möglichkeiten sind preisunelastische Gütermärkte, also Märkte, auf denen feste Bestände gehandelt werden, die kurz- und mittelfristig (Monate, wenige Jahre) kaum variiert werden können. (Dauerhafte Ungleichgewichte kann auch *Keynes* nicht begründen, da auf lange Sicht die meisten Güter vermehrbar oder vermindertbar sind, von bestimmten seltenen Naturgütern und Mauritius-Briefmarken einmal abgesehen.) Nach den Gesetzen des Marktes könnte hier ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage kurz- und mittelfristig nur durch Preisbewegungen und überhaupt nicht durch Mengenbewegungen erreicht werden. Denkbar ist jedoch, daß solche Preisbewegungen blockiert werden, sei es durch Oligopole (Vermachtung von Märkten) und/oder durch Rückkopplungsprozesse (Erwartung auf Märkten). Kapazitätsmangel und Überbeschäftigung oder Überkapazitäten und unfreiwillige Arbeitslosigkeit werden die Folge sein.

Ein Beispiel dafür sind Automobilmärkte bestimmten Typus („Nobelmarken“): Steigt die Nachfrage drastisch, werden (angenommen der mengemäßige Flexibilitätsspielraum über Lagerabbau, Überstunden oder Sonderschichten sei ausgeschöpft) nicht unmittelbar die Preise, sondern die Lieferfristen angehoben. Eine entsprechend drastische Preisreaktion wäre aus Gründen der Marktpflege nicht opportun, da die Kunden erratische Preisschwankungen als Zeichen mangelnder Verlässlichkeit und Solidität werten würden. Sinkt die Nachfrage rasch, werden nicht unmittelbare Preisnachlässe, sondern Lagerhaltung, später Kurzarbeit oder Entlassungen die Reaktion sein. Auch in diesem Fall wären Preissenkungen aus Gründen der Marktpflege nicht opportun, könnte doch ein Preisverfall als Zeichen mangelnder Qualität gewertet werden, was ein weiteres Sinken der Nachfrage zur Folge hätte. Bei diesem Typ von Märkten gilt also nicht nur, daß Preisreaktionen, die zur Markträumung notwendig wären, wegen Vermachtung der Märkte nicht erfolgen, sondern auch, daß Preisreaktionen auf Grund von erwartungsbedingten Rückkopplungseffekten die gegenteiligen Effekte hervorrufen, d. h. nicht zum Gleichgewicht hinführen, sondern das Ungleichgewicht verlängern oder gar noch verschärfen können.

In den drei Karikaturen von Bananen-, Bockwurst- und bestimmten Automobilmärkten lassen sich unschwer Elemente der Arbeitsmarkt-Wirklichkeit erkennen. Der „Bananenmarkt“ reflektiert die Gesetzmäßigkeiten auf den Arbeitsmärkten für Gelegenheitsarbeiter oder für illegale Leiharbeiter („Sklavenmarkt“). Zufällige oder durch Erwartungen genährte Angebotsschwankungen werden auch durch demografische Entwicklungen oder durch unregelmäßige oder nicht kontrollierbare Wanderungsströme ausgelöst, so daß dem neoklassischen Modell nahe Bedingungen entstehen könnten. Der „Bockwurst-Markt“ hat vieles gemeinsam mit dem Jedermann-Teilarbeitsmarkt, d. h. dem Arbeitsmarkt für Tätigkeiten, die keine spezifischen Qualifikationen erfordern und die meist unregelmäßig oder in saisonalem Rhythmus anfallen. Zahlreiche Beispiele dafür ließen sich im Bereich der privaten Dienstleistungen, im Baugewerbe, in der Heimarbeit und im Bereich der Zulieferindustrie finden. Typisch dafür sind auch Berufe im Tourismusgewerbe oder im Freizeitsport: obwohl dort manchmal hohe und spezifische Qualifikationen gefordert sind, finden sich meist genügend Na-

turtalente, die schnell verfügbar sind, wenn sich die Nachfrage überraschend ausdehnen sollte (Skilehrer, Fremdenverkehrsführer). Der „Automobil-Markt“ wiederum ist stark verwandt mit dem Konzept der Teilarbeitsmärkte betriebsspezifischer Qualifikationen. Qualifikationen also, die kurz- und mittelfristig nicht vermehrbar sind, auch wenn die Lohnangebote noch so lukrativ sind. Wenn die mengenmäßigen Anpassungsspielräume erschöpft sind (Überstunden, Arbeitsintensivierung), kann es zu längerfristigen Engpässen kommen. Umgekehrt, wenn die Nachfrage aus welchen Gründen auch immer zurückgeht, wird es auf Grund längerfristiger Verträge oder auf Grund tradierter Erwartungshaltungen lange Zeit nicht zu Preisreaktionen (Lohnkürzungen) kommen; zum anderen werden Preisreaktionen auf Grund der relativen Immobilität betriebsspezifischer Qualifikationen nicht zur „Markträumung“ führen, es sei denn auf Kosten der Zerstörung dieser Qualifikationen inklusive der Moral der Personen; schließlich werden Arbeitgeber selbst bei Preisreaktionen vorsichtig sein, um nicht unerwünschte Rückkopplungseffekte hervorzurufen, nämlich Abwanderung unentbehrlicher Fachkräfte oder Schwierigkeiten solche zu gewinnen, weil der Ruf geschädigt ist. Auch berufsfachliche Teilarbeitsmärkte können wie „Automobil-Märkte“ wirken, wenn sie durch „closed-shop“-Prinzipien reguliert werden. Aber damit greifen wir schon den organisatorischen Prinzipien von Arbeitsmärkten vorweg.

4. Weshalb Arbeitsmärkte nicht wie Gütermärkte sind

Was bringt uns der Vergleich des Arbeitsmarktes mit einem Bananenmarkt? Allenfalls begrenzte Einsichten, wie die anderen möglichen Vergleiche zeigen, die dem Bananenmarktmodell widersprechen oder auf andere Wirklichkeitsausschnitte verweisen. Offensichtlich haben wir es nicht nur mit einem, sondern mit mehreren Arbeitsmärkten zu tun. Die Übertragung eines für Teilausschnitte vielleicht zutreffenden Konzepts auf die Gesamtheit des Arbeitsmarktes, wie sie im Bananenmarkt-Zitat (vgl. oben) demonstriert wurde, ist mit Sicherheit falsch. Dennoch kann die pointierte Charakterisierung der Arbeitsmarkt-Wirklichkeiten durch Karikaturen dieser Art heuristisch fruchtbar sein, wenn sie auf ihren richtigen Kern zurückgeführt werden und wenn aus ihrer modelltheoretischen Verallgemeinerung die Bedingungen ihrer Funktionsweise abgeleitet und der Wirklichkeit, aber auch normativen Vorstellungen gegenübergestellt werden. Unschwer lassen sich aus den Modelltypen auch die strategischen Vor- und Nachteile für die Angebot- und Nachfrageseite ableiten. Diese sind der Ausgangspunkt für die Organisation des Arbeitsmarktes, der wir uns im nächsten Kapitel zuwenden. Zuvor sollen jedoch einige entscheidende Punkte aufgeführt werden, die die Gleichsetzung der Arbeitsmärkte mit Gütermärkten grundsätzlich problematisch erscheinen lassen: Menschen werden nicht für den Markt produziert (a), auf dem Arbeitsmarkt werden weder Ströme noch Bestände fertiger Arbeitsleistungen gehandelt, sondern nur Potentiale solcher Leistungen (b), auf dem Arbeitsmarkt sind die Produzenten gleichzeitig auch Konsumenten (c), und schließlich hat die Qualität der Ware „Arbeitskraft“ auf dem Arbeitsmarkt einen viel entscheidenderen Einfluß als die Qualität der Güter auf dem Gütermarkt (d).

(a) Es widerspricht der neuzeitlichen Vorstellung von der Würde des Menschen, auf dem Markt gehandelt zu werden. Das war nicht immer so, wie die Geschichte von Sklavenmärkten zeigt, die den alten Humanisten ethisch überhaupt kein Kopfzerbrechen bereiteten. Während jedoch der Sklavenmarkt (von der nachfolgenden Bedingung (b) abgesehen) ein Gütermarkt wie jeder andere war, ist der Arbeitsmarkt von der, zumindest theoretisch bestehenden, persönlichen Freiheit der Individuen geprägt. Die Verkehrsfähigkeit der Ware „Sklave“ wurde ersetzt durch die Verkehrsfähigkeit der Ware „Arbeitskraft“. Die rechtliche und tatsächliche Freiheit der Verfügung über die Arbeitskraft, also z. B. die soziale und lokale oder regionale Mobilität sind notwendige Voraussetzungen für das Entstehen eines Arbeitsmarktes.

Die Ware „Arbeitskraft“ wird nicht für den Markt „produziert“. Ihre Entstehungsbedingungen liegen außerhalb der Marktsphäre: kulturelle, religiöse, soziale Beziehungen sind die entscheidenden Determinanten für die „Produktion“ des Arbeitskräftepotentials (Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter); früher spielten Seuchen, Kriege und Hungersnöte noch eine große Rolle. Das Arbeitskräftepotential ist daher eine weitgehend exogene Größe (so auch *Spahn* und *Vobruba* 1986), während das Angebot auf dem Gütermarkt weitgehend endogen bestimmt ist. Normativ ist der Unterschied noch schärfer zu fassen: Menschen sind hier und heute; sie haben ein Recht auf ein auskömmliches Erwerbseinkommen. Nichtgenutzte Maschinen und Anlagen verschandeln schlimmstenfalls die Landschaft; arbeitslose Menschen („nicht-konsumierte Arbeitskraft“) fordern zu solidarischem Handeln auf.

(b) In einem weiteren wichtigen Punkt sind klassische, neoklassische wie keynesianische Modelle vom Arbeitsmarkt gleichermaßen blind: Im Gegensatz zum Kauf einer Banane, einer Bockwurst oder eines Automobils ist mit dem Kauf einer „Arbeitskraft“ noch nicht das Wesentliche, nämlich die Arbeitsleistung gekauft. Auf dem „Arbeitsmarkt“ gibt es weder Bestände noch Ströme fertiger Arbeitsleistung zu kaufen, sondern nur Potentiale solcher Leistungen. Insofern ist der Arbeitsmarkt ein Pseudo-Markt. Das Wesentliche, die Arbeitsleistung, muß täglich, ja stündlich aus den „Potentialen“ herausgelockt werden, sei es durch verinnerlichte Leistungsmotivation, durch affektive soziale Bindungen, durch Befehl, Kontrolle oder gar Zwang, sei es durch über die unmittelbare Entlohnung hinausgehende finanzielle oder materielle Anreize („fringe benefits“). Macht (Hierarchie) und Solidarität (Kultur und soziale Beziehungen) prägen den Mikro-Arbeitsmarkt in viel entscheidenderer Weise als Gütermärkte.

(c) Während es durchaus realistisch ist, anzunehmen, daß der Rückgang des Preises der Bananen deren Absatz erhöht, ohne daß dadurch die Nachfrage nach anderen Produkten negativ beeinflusst wird, muß das auf dem Arbeitsmarkt nicht der Fall sein. Eine Preissenkung bei der Ware „Arbeitskraft“ kann sogar negative Wirkungen auf den Gütermärkten auslösen. Denn die Nachfrage auf den Gütermärkten ist nicht unabhängig von den Preisen (= Löhnen), die am Arbeitsmarkt bezahlt werden. Die Partialanalyse, d. h. die isolierte Betrachtung von Wirklichkeitsausschnitten eignet sich nur für kleine und relativ isolierte Märkte, nicht aber für große und interdependente Märkte, auf denen jene Einflußfaktoren, welche die Partialanalyse außer acht

läßt, so gewichtig sind, daß deren Ausklammerung das Bild des Marktes von vorneherein verzerrt. So ist die Partialanalyse völlig ungeeignet für den Arbeitsmarkt, „wo ihre unbedachte Anwendung durch Ökonomen viel Unheil stiftete“ (Streissler und Streissler 1984: 95; Matzner 1986).

Die Wirkungen von Preissenkungen oder -erhöhungen hängen daher von den spezifischen Umständen ab; sie können nicht a priori (und schon gar nicht universell-gesetzmäßig) vorausgesagt werden. Das gilt nicht nur für die Nachfrage, sondern auch für das Angebot. Die Identität von Produzent und Konsument auf dem Arbeitsmarkt bedeutet einen fundamentalen Unterschied zwischen Konsumnachfragemodellen und Arbeitsangebotsmodellen: Steigt der Preis der Bananen, wird der Konsum sowohl aus Einkommensgründen als auch aus Substitutionsgründen sinken – und umgekehrt. Einkommens- und Substitutionseffekt werden aber in entgegengesetzter Richtung wirken, wenn der Bananenkonsument gleichzeitig auch Bananenproduzent ist, was selten der Fall ist.³ Jeder potentielle Arbeitsanbieter ist jedoch gleichzeitig Konsument wie Produzent des Gutes „Freizeit“. Steigt der Lohn, steigt das verfügbare Einkommen (wenn alles andere gleich bleibt); für den Wert einer Stunde Arbeit kann nun mehr gekauft werden; besteht kein weiterer Bedarf nach Konsumgütern, wird weniger Arbeit angeboten, um mehr Freizeit konsumieren zu können (Einkommenseffekt). Steigt der Lohn, erhöhen sich andererseits auch die relativen Kosten der Freizeit, d. h. der Wert einer Stunde Arbeit steigt im Vergleich zu anderen Marktgütern, und der Wert der Freizeit fällt entsprechend; das Individuum wird daher Freizeit für mehr Arbeit opfern (Substitutionseffekt). Welcher der beiden entgegengesetzten Effekte überwiegt, hängt von den Umständen in der konkreten Situation ab. Bei Personen, die wenig Freizeit haben, wird der Einkommenseffekt überwiegen, bei Personen mit viel Freizeit dagegen der Substitutionseffekt (zu Arbeitsangebotsmodellen vergleiche die umfangreiche Literaturübersicht von Killingsworth 1983, neuerdings auch Schettkat 1986).

(d) Eine auf dem Markt präsentierte Banane bleibt eine Banane, eine Bockwurst eine Bockwurst, ein Automobil ein Automobil. Sicher gibt es hier auch Notbehelfe der Transformation in andere Güter, wenn der Kauf nicht zustande kommt: eine Banane kann zu Trockenobst und eine Bockwurst zu Schweinefutter verarbeitet werden; ein Automobil der Nobelmarke kann zum Standardmodell umgerüstet werden. Solche Transformationen sind jedoch erstens sehr begrenzt, und zweitens mindern sie meistens den Wert. Was ist mit der Ware „Arbeitskraft“? Auch sie ist eine verderbliche „Ware“. Wird sie nicht genutzt, sinken Qualität und Moral. Hier stimmt zunächst einmal die Gleichsetzung mit Bananen, abgesehen von der fehlenden Moral der Bananen. Aber Arbeitskräfte haben einen grundsätzlich breiteren Spielraum der Anpassungsmöglichkeiten: ihre Qualität kann geändert oder verbessert werden. Dabei gibt es keine grundsätzlichen Grenzen der Qualitätsvariation der Ware „Arbeitskraft“: ein Tellerwäscher kann als Hotelbesitzer enden, ein Schauspieler als Präsident der Nation, ein Manager als Heilpraktiker. Freilich, die aufgeführten Beispiele sind Ausnahmen. Ein Lehrer bleibt in der Regel Lehrer, ein Klempner Klempner, ein Ökonom (für diese Profession gilt das besonders) ein Ökonom. Aber es gibt Wandel innerhalb der Be-

rufe und Mobilität zwischen verwandten Berufen. Auf Gütermärkten gibt es in diesem Umfang, in dieser Generalität, nichts Vergleichbares, nämlich die dritte strategische Größe: Qualitätsanpassung als funktionales Äquivalent der Mengen- und Preisanpassung. Darüber hinaus steigert „Arbeitskraft“ durch ihre Nutzung häufig ihren Wert durch Erfahrung und Lernprozesse, ein Phänomen, das auf Gütermärkten ebenfalls keine Parallele hat.

Gebräuchlich ist auch die Charakterisierung der Qualität der „Arbeitskraft“ mit dem Begriff „Humankapital“. Damit wird eine Struktur-Identität des menschlichen Arbeitsvermögens mit dem Sachkapital unterstellt: Die Investition in „Humankapital“ ist – rationales Verhalten vorausgesetzt – ein gleicher Vorgang wie die Investition in Sachkapital. Ein im ökonomischen Sinne vernünftiger Mensch (*homo oeconomicus*) investiert solange in „Humankapital“, wie der Ertrag in diese Investition den Zins übersteigt, den er für den gleichen Betrag auf dem Geldmarkt erhalten könnte (vgl. u. a. das Lehrbuch der Arbeitsökonomik von *Fleisher* und *Kniesner* 1984: 303). Investitionen in das Arbeitsvermögen, d. h. in die Qualität der „Arbeitskraft“, folgen jedoch anderen Gesetzen als Investitionen in Sachkapital. Das hat verschiedene Gründe. Zunächst ist Bildung auch ein Konsumgut, in anderen Worten, es gibt sozusagen „intrinsische Renditen“ oder Motive der Investition in Bildung. Darüber hinaus sind die „extrinsischen“ Renditen von „Humankapitalinvestitionen“ meist schwerer abschätzbar als Renditen in Sachkapitalinvestitionen; sie können auch nicht auf andere Bereiche gelenkt werden, weil „Humankapitalinvestitionen“ an die Person des Investors gebunden sind. Sie erfordern zudem eine im Vergleich zu den meisten Investitionsgütern sehr lange Investitionszeit, die zu einer hohen Unsicherheit hinsichtlich der Verwertbarkeit der erworbenen Fähigkeiten führt.

Da Bildung nicht nur Investitions-, sondern auch Konsumgut ist, Bildung darüber hinaus auch Selektionsinstrument zur Verteilung von Positionsgütern ist (*Hirsch* 1977: 183 f.), also Gütern, die begehrt, aber nicht vermehrbar sind, sind Entscheidungen über die Bildungsbeteiligung neben ökonomischen Kalkülen von einer Vielzahl anderer Faktoren beeinflusst. Dementsprechend verwundert es nicht, daß Humankapitalansätze beispielsweise nicht mehr als zwischen 25 und 45 % der geschlechtsspezifischen Einkommensunterschiede erklären können. Der Rest dürfte auf institutionelle Faktoren zurückzuführen sein, z. B. auf kulturelle Rollenzuweisungen und auf diskriminierende Ausleseprozesse bei Arbeitskräfte-Einstellungen und Aufstiegsprozessen.

Häufiger auch als auf Gütermärkten lassen sich die getauschten Leistungen auf Arbeitsmärkten schwer in Mengen- und Preiskomponenten zerlegen. Es entwickeln sich zunehmend Teilarbeitsmärkte, auf denen Mengen und Preis unzertrennbar sind, im Grunde in einer Größe zusammenfallen. Das gilt vor allem für den qualifizierten Angestelltenbereich und für hochqualifizierte Dienstleistungsberufe, neuerdings in wachsendem Maße auch für Produktionsfacharbeiter (*Kern* und *Schumann* 1984): dem Lohn pro Zeiteinheit ist keine eindeutig definierte Leistungsmenge zuzuordnen. Eine gleichsam „gewaltsame“ Zuordnung läuft im Gegenteil eher Gefahr, „Dienst nach Vorschrift“ zu provozieren, d. h. Qualitäts- und Produktivitätseinbußen statt höhere Effizienz zu erzeugen. Hier regulieren nicht die (Lohn-)Preise den Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage, sondern andere Steuerungsmedien wie Status (beispielsweise Zeugnisse, Titel, Herkunft) und professionelle Qualitätsstandards.

5. Was die Besonderheiten des Arbeitsmarktes für die (institutionelle) Theorie bedeuten

Die bisherigen Ausführungen können zu zwei Theoremen zusammengefaßt werden: Die oben aufgezeigten Besonderheiten des Arbeitsmarktes stellen *strukturell* bleibende Bedingungen für den Organisationsbedarf und damit für die Institutionalisierung des Arbeitsmarktes dar (a), während grundlegende Verschiebungen der Interessenlagen und Normen, Änderungen der Risikostruktur und der strategischen Positionen von Anbietern und Nachfragern die *dynamisch* wandelnden Bedingungen der Institutionalisierung des Arbeitsmarktes sind (b). Erst beide Bedingungskonstellationen zusammengenommen können eine institutionelle Theorie des Arbeitsmarktes begründen. Eine solche Theorie muß also sowohl funktions-analytisch als auch historisch-genetisch und konflikt-theoretisch fundiert sein. Von einer solchen integrierten Theorie sind wir noch weit entfernt. Im folgenden beschränke ich mich auf eine elementare Begründung der beiden Theoreme, die abschließend einmal in die Geschichte und einmal in die Zukunft blickend illustriert werden sollen.

(aa) Die weitgehend exogene Determiniertheit des Arbeitskräftepotentials einerseits, die (sich freilich wandelnde) Basisnorm zivilisierter Existenzbedingungen für alle Menschen andererseits erfordern Institutionen zur sozialen Sicherung bei Einkommenslosigkeit und/oder künstliche Schaffung von Einkommensmöglichkeiten (Situation Angebotsüberschuß), sowie Institutionen zur Mobilisierung von Arbeitskräften in der Situation eines dauerhaften Nachfrageüberhangs. Denn unter den Bedingungen eines von der Nachfrage weitgehend unabhängigen Angebots sind zum Vollbeschäftigungsgleichgewicht tendierende Mengen- oder Preisanpassungsprozesse nicht zu erwarten. Damit soll die Bedeutung des Lohns als (endogener) angebotssteuernder Faktor nicht geleugnet werden. Löhne können selbstverständlich eine (zum Teil sogar erhebliche) Rolle dafür spielen, wieviel von dem exogen gegebenen Arbeitskräftepotential (erwerbsfähige Bevölkerung) tatsächlich auf dem Arbeitsmarkt angeboten wird (Erwerbspersonen mal durchschnittlich angebotene Erwerbszeit) (vgl. dazu wiederum u. a. *Killingsworth* 1983; *Rothschild* 1963).

(ab) Die unveränderliche Bedingung, daß auf dem Arbeitsmarkt weder Ströme noch Bestände an Arbeitsleistungen, sondern nur Arbeitspotentiale („Arbeitskräfte“) gehandelt werden, erfordert organisatorische Vorkehrungen zur Realisierung der Arbeitsleistung. Diese Voraussetzung hat erhebliche Konsequenzen für die Struktur der Arbeitskräftenachfrage, teilweise auch für das Niveau, wenn mangelndes Vertrauen in Zuverlässigkeit und Effizienz die Unternehmer zu übervorsichtigem Rekrutierungsverhalten anleitet. Die Struktur der Arbeitskräftenachfrage wird sich unter diesen Bedingungen weniger an Preisen (Löhnen), sondern an Kriterien der Loyalität, der Lenkbarkeit der Arbeiter oder Angestellten, der Abwanderungswahrscheinlichkeit, der ethnischen oder religiösen Zugehörigkeit u. a. orientieren. Arbeitsnachfrageorientierte Suchmodelle, Sortiermodelle, Kontrakttheorien, Diskriminierungstheorien, Effizienzlohntheorien, Segmentierungstheorien, interne Arbeitsmarkt Konzepte, radikale Arbeitsmarkttheorien und andere Modellansätze haben in dieser Bedingung ihren Ursprung. Wegen ihrer zum Teil unsozialen Auswirkung auf die Einkommens- und Lebenschancen rufen

solche Praktiken der Arbeitskräfteallokation gegensteuernde öffentliche Institutionen hervor: von Diskriminierungsverboten oder Gleichstellungsgeboten bis hin zu konkreten Einstellungsverpflichtungen (Quoten oder Ranglisten).

(ac) Die Wechselwirkung zwischen Löhnen und effektivem Arbeitsangebot, zwischen Löhnen und effektiver Arbeitsnachfrage, und schließlich die Rückwirkungen der Löhne auf die Güternachfrage machen auf der Makroebene Institutionen koordinierender Lohnfindung erforderlich. Ungeregelte Lohnkonkurrenz im Fall eines Überschusses an Arbeitskraftangebot kann zu absoluten Lohnsenkungen führen. Eine dadurch bewirkte Deflation verursacht in einer Geldwirtschaft (wie in der großen Wirtschaftskrise der 30er Jahre) einen Zusammenbruch der Wirtschaftsaktivität (*Spahn* und *Vobruba* 1986: 8). Kollektive Lohnverhandlungen (Gewerkschaften) und regelgebundene Systeme der Einkommenssicherung (Arbeitslosenversicherung) können u. a. einem derartigen Verfall der effektiven Nachfrage entgegenwirken. Ungeregelte Lohnkonkurrenz im Falle eines Arbeitskräftemangels kann zu gleichen Wirkungen mit umgekehrtem Vorzeichen führen, nämlich zur Inflation und ihren Folgewirkungen.

(ad) Die Besonderheiten des menschlichen Arbeitsvermögens („Humankapital“) im Hinblick auf ihre Entstehung, Erhaltung, Veränderung und Verwendung erfordern ebenfalls andere koordinierende Instanzen als sie der Markt bieten könnte. Entscheidend ist die strukturelle Asymmetrie zwischen Preissignalen und Anpassungsgeschwindigkeit des Arbeitsvermögens einerseits, die stark durch Begabungen und Vorlieben geprägten Bildungsentscheidungen andererseits. Das menschliche Arbeitsvermögen ist zwar grundsätzlich beliebig wandelbar und „gestaltbar“, tatsächlich zeichnet es sich jedoch durch eine langsame, wenn nicht gar träge Reaktionsgeschwindigkeit aus. Im Gegensatz zur kybernetisch geforderten „requisite variety“, also der strukturellen Gleichheit von Gleichgewicht störenden und Gleichgewicht wiederherstellenden Potentialen (u. a. *Ashby* 1970), verfügt der Arbeitsmarkt als Arbeitsvermögensmarkt zwar über die notwendige substantielle Bandbreite der Reaktionspotentiale, aber nicht über die notwendige Geschwindigkeit. Koordinierende Ersatz-Institutionen müssen also geschaffen werden. Zur Abwehr gegen strukturelle Angebots- Überschüsse finden wir eine Fülle von Marktzutritt regulierenden Institutionen (Zwang zur Mitgliedschaft in Berufsvereinigungen, staatliche Genehmigungsvorbehalte für bestimmte Gewerbe, numerus clausus u. a.); tatsächliche oder potentielle Arbeitsvermögensdefizite in Niveau und Struktur werden ausgeglichen durch Zwang (z. B. Schulpflicht), kulturelle Rollenzuweisungen, zusätzliche finanzielle Anreize (dazu gehören u. a. die Mehrvergütungen bei Überstunden), Statussymbole, berufliche Fortbildung und Weiterbildung, Arbeitsmarktinformation, Arbeitsvermittlung und vieles andere. Möglichst breite Qualifizierung, Bildungsvermittlung in Portionen, Lernprozesse am Arbeitsplatz sind Strategien zur generellen Steigerung der Anpassungsfähigkeit des Arbeitsvermögens.

(b) Das zweite Theorem besagt, daß der Grad der Institutionalisierung des Arbeitsmarktes und die Art der Institutionalisierung nur durch die historisch jeweils herrschenden wirtschaftlichen, demographischen und technischen Bedingungen einerseits und durch die Interessenlage sowie durch die herrschenden normativen „Werte-Welten“ andererseits erklärt werden können. Umgekehrt müssen diese Bedingungen, wenn

institutionelle Veränderungen beabsichtigt sind, als einschränkende Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.

Sicherlich gibt es keine evolutionäre Gesetzmäßigkeit, daß die Institutionalisierung des Arbeitsmarktes, d. h. die geplante Koordination der Arbeitsmarkt-Akteure, gleichförmig zunehmen muß. Die Tatsache beispielsweise, daß sich das soziale Sicherungssystem in Nordamerika im Vergleich zu Kontinentaleuropa spät und unvollständig entwickelt hat – so wurde die Arbeitslosenversicherung in den USA erst 1935 eingeführt, und die heute existierende Arbeitslosenversicherung ist wesentlich weniger großzügig als die meisten europäischen Systeme (Schmid u. a. 1987) –, hängt einmal damit zusammen, daß den Menschen auf dem amerikanischen Arbeitsmarkt des 19. und der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts durch die Wanderung in den unbesiedelten Westen („Go West“) mehr Alternativ-Optionen zur Verfügung gestanden haben als den Menschen im dichtbesiedelten und national fragmentierten Europa. Zum anderen ist dafür sicherlich die in den USA vorherrschende Norm verantwortlich, daß jeder seines eigenen Glückes Schmied ist. Die Armut in Nordamerika (15 Prozent der Bevölkerung fallen unter die Armutsgrenze, d. h. unter 11 000 Dollar Jahreseinkommen für eine Familie mit vier Personen) stellt kein Legitimitätsproblem dar. Andererseits hat es historische Konstellationen gegeben, in denen der Arbeitsmarkt aufgrund organisatorischer Zwänge gar nicht zur Entfaltung kommen konnte, so daß es deregulierender Maßnahmen bedurfte, um die „Arbeitskraft zu entfesseln“, wie es ein jüngerer rechts-historischer Beitrag treffend formuliert (Steindl 1984).

Es gibt aber auch keine evolutionäre Gesetzmäßigkeit, daß ein möglichst wenig organisierter Arbeitsmarkt sowohl ökonomisch als auch sozial der wirkungsvollste ist. Vielmehr spricht vieles für die Vermutung, daß mit zunehmender Differenzierung der Interessenlagen, mit steigender Interdependenz der nationalen Wirtschaften und mit wachsendem Anspruchsniveau die Organisiertheit des Arbeitsmarktes (wieder) zunehmen wird. Daß dies nicht gleichbedeutend sein muß mit staatlicher Regulierung oder zentraler Planung, möglicherweise sogar im Gegenteil, werde ich später noch einmal aufgreifen.

Um den letzten Punkt zu verdeutlichen, möchte ich den Wirtschaftswissenschaftler und Spieltheoretiker *Oskar Morgenstern* zitieren, der sich mit den theoretischen Konsequenzen zunehmender Interdependenz und steigenden Anspruchsniveaus beschäftigte: „Die entscheidende Frage angesichts der größeren Komplikation des wirtschaftspolitischen Problems lautet: Welche Mittel, eine Lösung zu erzwingen, sollen zulässig sein?... Die Geschichte der Menschheit zeigt einen häufigen Wechsel der Mittel, die die Gesellschaft zu der Lösung ihrer Probleme zuläßt. Beispielsweise kann man die Arbeitslosigkeit äußerst leicht beheben, wenn man es als zulässiges Mittel betrachtet, die Arbeitslosen zu versklaven oder einfach zu erschießen oder sie zumindest in Arbeitslager einzuweisen oder zum Wehrdienst einzuziehen. Andererseits ist es beim gegenwärtigen Stand der Wissenschaft fast unmöglich, die Arbeitslosen zu beschäftigen, wenn weder eine vorübergehende Senkung der Löhne noch eine Zuweisung der Arbeiter an Industrien oder an andere geografische Distrikte zulässig sind. Möglicherweise gibt es auch unter diesen Beschränkungen Lösungen, doch ist offensichtlich eine wesentlich schwierigere Lage entstanden, die mit der ‚rein theoretischen‘ Situation, bei der ohne Ein-

schränkung Lohnsenkungen und Mobilität der Arbeitskräfte zugelassen werden, nur mehr eine sehr entfernte Ähnlichkeit aufweist.“ (*Morgenstern* 1966: 14, 18).

Die Botschaft, die dieses Zitat vermitteln soll, ist eindeutig: „Die Beschränkung der Mittel entspricht in vieler Hinsicht einem Fortschritt der Zivilisation“. (*Morgenstern* 1966: 19). Dies versetzt die Sozialwissenschaften allerdings in eine schwierigere Lage als die (exakten) Naturwissenschaften. Ihre Untersuchungsgegenstände sind komplexer, und die Lösungsbedingungen ihrer Probleme sind durch gewachsene Institutionen und anspruchsvolle Normen erschwert. So wie die Forderung nach Einfachheit den Fortschritt der Mathematik beflügelt hat, muß die Forderung der Berücksichtigung gesellschaftlicher Komplexität – der institutionellen Gegebenheiten, der Interessenvielfalt und hoher ethischer Standards – den Fortschritt der Sozialwissenschaften beflügeln.

6. Die Organisation des Arbeitsmarktes durch Arbeitsmarktpolitik: *Modelle von gestern*

Einen wichtigen Ausschnitt der Organisierung des Arbeitsmarktes bildet die Politik. Den beiden oben erläuterten Theoremen entsprechend wäre es die Aufgabe einer Theorie der Arbeitsmarktpolitik, ihre Notwendigkeit, ihre Instrumente und ihre Wirksamkeit auf zwei zusammenzuführenden Ebenen zu erklären: funktionsanalytisch und historisch-genetisch. Funktionsanalytisch wäre zu zeigen, welcher Koordinationsbedarf sich aus den strukturell besonderen Bedingungen des Arbeitsmarktes ergibt, und welcher Teil dieses Koordinationsbedarfs „politisch“ im doppelten Sinne des Wortes zu lösen ist: im Sinne geregelter Aushandlungsprozesse (politics) und/oder im Sinne substantieller, d. h. materieller und normativer Regelungen (policies). Historisch-genetisch wären die Interessen und in Verbindung mit der Arbeitsmarktlage die strategischen Positionen und Optionen der Akteure auf dem Arbeitsmarkt aufzuzeigen; strategische Positionen sind die für die Interessenverfolgung relevanten unveränderlichen Größen, strategische Optionen die Handlungsalternativen zur Realisierung der Interessen oder Ziele bei prinzipiell unvollständigem Wissen über die tatsächlichen Wirkungsverläufe: wir wissen immer nur etwas, aber nie alles.

Es ist noch ein weiter Weg zur Erreichung dieses Zieles. Meines Wissens hat es bisher auch nur einen einzigen Versuch einer Theorie der Arbeitsmarktpolitik gegeben, die der obigen Vorstellung nahe kommt: die Theorie der selektiven oder aktiven Arbeitskräftepolitik der beiden schwedischen Ökonomen *Gösta Rehn* und *Rudolf Meidner* (*Meidner* und *Hedborg* 1984). Diese Theorie ist zum Teil überholt, bedarf der Verbesserung und Differenzierung (*Meidner* 1987; *Schmid* 1987). Abschließend möchte ich nicht den übermütigen Versuch machen, eine den Wunschvorstellungen entsprechende Theorie zu entwerfen. Durch einen stark vereinfachenden Rückblick in die Geschichte der Arbeitsmarktpolitik und durch einen spekulativen Zukunftsblick möchte ich jedoch dem Wunschbild ein paar Konturen verleihen.

(a) Die Geschichte des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik muß noch geschrieben werden. Ein erster Blick zeigt bereits, wie lohnend diese Aufgabe wäre. Wirt-

schafts- und Rechtshistoriker machen darauf aufmerksam, daß es schon im Mittelalter einen organisierten Arbeitsmarkt von meist wenig qualifizierten Lohnarbeitern gegeben hat, der an Umfang den allseits bekannten organisierten „Markt“ der Zünfte überragte. Von theoretisch großem Interesse ist dabei, daß die strategische Arbeitsmarktlage um diese Zeit (14. und 15. Jahrhundert) eine ganz andere war als wir sie von der Geschichte der Industrialisierung und von der neuesten Geschichte her kennen: Es herrschte über lange Perioden kein Überangebot, sondern ein Unterangebot an einfachen Lohnarbeitern. Ursache dafür waren die periodischen Seuchen (Pest), welche die Bevölkerung und damit das Arbeitsangebot oft in kürzester Zeit drastisch dezimierten. Die daraus resultierenden Verluste an Arbeitskräften konnten durch das im Vergleich zu heute geringe räumliche Mobilitätspotential nicht rasch ausgeglichen werden.

Das Mittelalter war das „goldene Zeitalter der gewerblichen Lohnarbeit“ (Schröder 1984: 91). Um diese Zeit entwickelte sich schon fast vollständig das gesamte Arsenal an arbeitsmarktpolitischen (inklusive regulativen) Instrumenten, allerdings im Vergleich zur heutigen Situation gewissermaßen im umgekehrten Sinne: Es gab Gesetze, die nicht wie heute kurzfristige Arbeitsverträge ermöglichen, sondern solche zu verhindern suchten. Denn bei dieser strategisch günstigen Position der Arbeitsanbieter bzw. der strategisch ungünstigen Position für die Arbeitsnachfrager war die Wahrscheinlichkeit des Arbeitsplatzwechsels wegen höherer Löhne oder besserer Arbeitsbedingungen auch auf Grund der Abwerbung von Arbeitskräften hoch. Neben der Regulierung der Vertragsdauer, des Verbots von Vertragsbruch und Abwerbung wurde auch die Höhe der Löhne reguliert: es ging jedoch nicht um die Regulierung von Minimallöhnen (wie heute), sondern um die Regulierung von Maximallöhnen. Landesfürsten und Städte entwickelten auch reichlich Phantasie, um das Arbeitsangebot zu erhöhen: von Anreizen (z. B. Bereitstellung von Wohnungen für Arbeitskräfte) bis zu Zwangsmaßnahmen gegenüber Arbeitsscheuen oder Arbeitsunwilligen, die Lohnarbeit nicht nötig hatten. Damals entstanden sogar schon die Vorformen der heutigen Arbeitsämter: Zwecks Mobilisierung von Arbeitskräften und Kontrolle der Vertrags Einhaltung wurden vor den Stadttoren Dingstätten oder Mietstätten eingerichtet, wo die Vertragsabschlüsse durch vier Geschworene überwacht werden sollten (Schröder 1984: 80).

Dank der frühen Arbeitsämter konnten sich Lohnarbeiter darum nicht so ohne weiteres aus dem Staube machen, wenn ihnen Löhne oder Arbeitsbedingungen nicht paßten. Freilich: die Wirksamkeit all dieser angeführten Institutionen, die den mittelalterlichen Arbeitsmarkt in geordnete Bahnen lenken sollten, steht auf einem anderen Blatt. „Die vielfältigen arbeitsmarkt- und arbeitsvertragswirksamen Gesetze legen einen Schluß von der Norm auf die Wirklichkeit in umgekehrter Richtung nahe: Es scheint, als ob die Probleme stets weiterbestanden hätten, und gerade durch die normativen Anordnungen nicht gelöst worden wären, denn sonst wäre der wiederholte Erlaß solcher Gesetze und die in späteren Gesetzen erfolgten Versuche, die Durchsetzung der Anordnungen zu gewährleisten, nicht erforderlich gewesen.“ (Schröder 1984: 102). Eine weitere theoretisch hoch interessante Periode, auf die hier nur aufmerksam zu machen ist, stellt die Frühphase der Industrialisierung dar (18. und Anfang 19. Jahr-

hundert): es ist die Phase der Deregulierung mit möglicherweise interessanten Parallelen zur jüngsten und noch vor uns liegenden Epoche (Ebel 1964; Steindl 1984).

(b) Die heutige Arbeitsmarktpolitik ist ein spätes „Kind“ der Sozialversicherung. Wenigstens wird sie von vielen auch heute noch so betrachtet, obwohl sie längst als „Erwachsene“ (Burkhardt Lutz) behandelt werden müßte. Sie beschränkte sich ursprünglich auf die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit und war somit neben anderen Versicherungsinstitutionen ein Baustein des Sozialstaates, der Ende des 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ausgebaut wurde. Die das Versicherungswesen begleitende Arbeitsvermittlung diente weniger zur Verbesserung des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage (also der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes), sondern eher als Instrument zur Kontrolle der Arbeitsbereitschaft.

Bismarck schuf in Deutschland in zweifacher Weise die Voraussetzungen für dieses Modell I neuzeitlicher Arbeitsmarktpolitik: Mit dem Verbot sozialistischer Parteien und Organisationen entfremdete er einen großen Teil der Arbeiterschaft dem Staat, und mit der Auflösung zahlreicher Arbeiterorganisationen und der mit ihnen verbundenen Hilfsinstitutionen war der Staat veranlaßt, ein Äquivalent zu schaffen. In der staatlichen Garantie sozialer Sicherung erkannte *Bismarck* eine pazifizierende Kraft von ungeheurer Tragweite: Ein Versicherungssystem sei geeignet, so hat er es Mitte Dezember 1880 ohne Umschweife zu Papier gebracht, „in der großen Masse der Besitzlosen die konservative Gesinnung zu erzeugen, welche das Gefühl der Pensionsberechtigung mit sich bringt“ (Gall o. J.: 605).

Die Arbeitslosenversicherung wurde dann freilich nicht der erste Baustein des Sozialstaates, wie namhafte Wissenschaftler damals forderten, sondern der letzte. Und versichert wurden dann nur die Privilegierten unter den Lohnarbeitern, die vollberufstätigen und meist männlichen Arbeitsplatz-, „Besitzer“, während die anderen auf den „natürlichen“ Risikoverbund Familie oder Verwandtschaft angewiesen oder dem öffentlichen System der Armenfürsorge überlassen blieben. Da Industrialisierung und Verstädterung noch nicht weit entwickelt waren, konnten sich viele Lohnarbeiter durch Selbstversorgung in der Landwirtschaft (oder bei kleinem Gartenbesitz) in der Not über Wasser halten. Zwischen den industriell-kapitalistischen und bäuerlich-handwerklichen Lebensbereichen existierte noch eine Symbiose: der bäuerlich-handwerkliche Bereich fungierte noch als eine Pufferzone, in der das Arbeitsangebot teilweise noch ohne das künstliche Vehikel der Arbeitslosenversicherung je nach Marktlage kontrahieren und expandieren konnte (Lutz 1986: 127).

Zwar dachte man auch damals schon an eine „produktive Erwerbslosenfürsorge“, d. h. an die Wiederherstellung von Arbeitsmöglichkeiten durch staatliche Politik, war aber skeptisch, ob dem Staat das dafür notwendige Instrumentarium zur Verfügung stünde, vor allem aber auch skeptisch, ob der Staat sich einzelwirtschaftlichen Interessen gegenüber durchsetzen und volkswirtschaftlich effizient handeln könne.

Emil Lederer, Nationalökonom, Sozialwissenschaftler und gewiß kein extremer Liberaler, mag dafür als Beleg dienen: „Auf dem Gebiet der Arbeitslosenversicherung würde allerdings eine ‚Verhütungspolitik‘ mit einer bewußten Konjunkturpolitik des Staates zusammenfallen, deren Möglichkeiten – z. B. durch das Mittel der Notenbankkredit-

politik — praktisch noch sehr umstritten sind. Eine bloße ‚Heilungspolitik‘ in Arbeitslosenfragen, also die Wiederherstellung der einzelnen Arbeitsmöglichkeiten durch produktive Erwerbslosenfürsorge kommt andererseits leicht in die Gefahr, Interessen einzelner und zwar nicht immer der lebensfähigsten Produktionszweige auf Kosten der Gesamtwirtschaft zu stützen.“ (Lederer 1927: 365 f.).

(c) Diese Skepsis wurde in den dreißiger Jahren und endgültig in der Nachkriegsära durch die „keynesianische Revolution“ überrollt. Instrumente der globalen Nachfragesteuerung wurden entwickelt und erfolgreich eingesetzt. Der Arbeitsmarktpolitik wurden zwei weitere Funktionen zugewiesen: antizyklische Kaufkraftstabilisierung und Beseitigung inflationstreibender Arbeitskräfte-Engpässe auf dem Arbeitsmarkt. Beide Aufgaben setzen eine Änderung der Organisation und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik voraus. Die erste zusätzliche Aufgabe konnte nur erfüllt werden, wenn der überwiegende Teil der dauerhaft Beschäftigten in das Versicherungssystem integriert wurde, *und* wenn die Versicherungsleistungen sich nicht nur am Existenzminimum, sondern am erreichten Lebensstandard orientierten. Darüber hinaus waren die Erhöhung der Beiträge oder des regelbundenen Staatszuschusses sowie eine staatliche Bürgschaft zur Übernahme von Finanzierungsdefiziten erforderlich, um die Einkommen der Arbeitslosen und damit die effektive Nachfrage auch bei zeitweiser Massenarbeitslosigkeit zu sichern. Die zweite zusätzlich übernommene Aufgabe bedurfte eines Ausbaus der Arbeitsverwaltung, der Vermittlungs- und Beratungsdienstleistungen sowie der Instrumente zur Förderung beruflicher und regionaler Mobilität.

Dieses *Modell II* der Arbeitsmarktpolitik ist gewissermaßen die Fortführung von Modell I mit keynesianischen Ablegern: Der „Hauptast“ setzt gleichsam die Tradition des Versicherungsgedankens fort und verstärkt ihn durch Einbeziehung weiterer (freilich noch längst nicht aller) Teilnehmer. Der erste „Nebenzweig“ koppelt den sozialen Sicherungsgedanken mit konjunkturpolitischen Gesichtspunkten, teilweise durch automatische Regelmechanismen (Bindung der Lohnersatzleistungen an Einkommen, Defizithaftung des Staates), teilweise durch direkte staatliche Nachfrageschöpfung („deficit spending“), beispielsweise durch öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Diese Beschäftigungsprogramme unterscheiden sich von den vorher praktizierten Nothilfe- und Reservearbeiten vor allem durch das höhere Lohnniveau, das dem Lohnniveau des „normalen“ Arbeitsmarktes entspricht. Über den Vorleistungsbedarf sowie die Nachfragestimulierung der neu Beschäftigten sollen auch expansive Effekte auf die übrige Wirtschaft ausgehen. Der zweite „Nebenzweig“ erkennt nun in der Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung gewissermaßen ein „Schmiermittel“ zur Verbesserung der Funktionsweise des Arbeitsmarktes, das sich ohne weiteres mit der Kontrollfunktion vereinbaren läßt. Vor allem soll die Arbeitsvermittlung und die Mobilitätsförderung Arbeitskräfteengpässe beseitigen, um eine durch Lohndruck induzierte Inflation zu vermeiden. Wenn schon, wie man erkannte, die Löhne nicht flexibel genug sind, um den Arbeitsmarkt rasch zu „räumen“, und die Reallöhne um der Erhaltung der effektiven Nachfrage willen auch nicht unter den Trend der Produktivitätsentwicklung sinken sollen, dann soll wenigstens das Arbeitsvermögen an das Lohnniveau angepaßt und — via Mobilität — eine optimale Anpassung von Arbeitsvermögen und Arbeitsplatzanforderungen hergestellt werden.

Diese neuen „Zweige“ der Arbeitsmarktpolitik haben sich nicht in allen Ländern gleich gut entfaltet, gleichwohl sind Ansätze in den meisten entwickelten westlichen Industriestaaten zu erkennen (Schmid u. a. 1987). Es darf auch nicht übersehen werden, daß Vertreter des wirtschaftlichen Liberalismus der Erweiterung der arbeitsmarktpolitischen Funktionen stets ablehnend gegenüberstanden. Selbst einer umfassenden Arbeitslosenversicherung begegneten Wirtschaftsliberale damals skeptisch.⁴

Am konsequentesten hat Schweden die Arbeitsmarktpolitik im Sinne von *Modell II* in die Pflicht genommen, mit guten Erfolgen in den sechziger und siebziger, mit problematischen „Auswüchsen“ in den achtziger Jahren: der „Zweig“ des antizyklisch motivierten öffentlichen Ersatzarbeitsmarktes ist „ins Kraut geschossen“, der „Zweig“ der Flexibilitäts- und Mobilitätsförderung wurde vernachlässigt (Meidner 1987). Für diese Entwicklung waren nicht zuletzt institutionelle Fehlanreize des Finanzierungssystems schwedischer Arbeitsmarktpolitik verantwortlich: Über die Beteiligung an einer offensiven Politik öffentlicher Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konnten die schwedischen Gemeinden ihre finanzielle Lage verbessern, zumal die Grenzen zwischen regulären und zusätzlichen öffentlichen Aufgaben verwischt wurden. Dagegen sind die Kosten und Nutzen einer offensiven Mobilitätspolitik institutionell nicht eindeutig lokalisierbar, weil berufliche wie regionale Mobilität einen über Individuen und lokale Instanzen hinausgehenden Nutzen stiften. Darum findet dieser „Zweig“ der Arbeitsmarktpolitik institutionell eine geringere Aufmerksamkeit, von interessengeleitetem politischem Druck ganz zu schweigen (Schmid u. a. 1987).

Abgesehen davon, daß das *Modell II* neuzeitlicher Arbeitsmarktpolitik in vielen Ländern noch gar nicht richtig zum Zuge gekommen ist oder erkennbar degenerierte, ist zu fragen, ob die Voraussetzungen dieses Modells für die Zukunft noch gegeben sind. So ist z. B. die Voraussetzung der nach Geschlechtern geteilten „Kultur“ der Lohnarbeit heute nicht mehr selbstverständlich und wird in wenigen Jahrzehnten wohl der Geschichte angehören. Der „Normal-Arbeitstag“ und die „Normal-Familie“ sind in Auflösung begriffen. Mit der Aufhebung der festen Wechselkurse haben sich aber auch die Bedingungen der globalen Nachfragesteuerung wesentlich geändert, ebenso wie der erweiterte Weltmarkt und neue technische Basisinnovationen die produktions- und absatzseitige „Landschaft“ verändert haben. Damit sind sowohl angebot- wie nachfrageseitig neue Voraussetzungen gegeben, an die sich die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft, das „*Modell III*“ der Arbeitsmarktpolitik, anpassen muß. Welches sind die neuen Angebots- und Nachfragebedingungen, welche Rolle kann die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft dabei spielen und welche allgemeinen Anforderungen ergeben sich dabei an die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik?

7. Ausblick: Die Arbeitsmarktpolitik von morgen

Die zukünftige Dynamik des Arbeitsmarktes ist auf der Angebotsseite durch zwei gegenläufige Trends charakterisiert: Einerseits wird seit Jahren eine zunehmende Erwerbsbeteiligung von Gruppen beobachtet, die bisher auf dem Arbeitsmarkt nicht oder nur unbeständig als „Angebot“ aufgetreten waren. Vor allem Frauen, aber auch Be-

hinderte streben verstärkt nach ökonomischer Selbständigkeit und sozialer Selbsterfüllung durch Berufstätigkeit. Während dieses Angebotspotential früher stark auf Nachfrageimpulse, also lohnelastisch reagierte, tritt es zunehmend als „autonomes“, d.h. von Nachfrageimpulsen unabhängiges und daher lohnelastisches Erwerbspotential auf. Diese Entwicklung hängt mit der weiteren Abnahme landwirtschaftlicher und handwerklicher Subsistenzwirtschaft zusammen (Lutz 1986), welche die *ökonomische* Basis für Alternativrollen zur Erwerbsarbeit begründete. Gleichzeitig ist eine weitere Auflösung verwandtschaftlicher Großfamilien und damit einer *sozial* und *kulturell* wichtigen Basis von Alternativrollen zur Erwerbsarbeit zu beobachten.

Andererseits ist bei vielen Beschäftigten eine abnehmende Bindung an das traditionelle Muster abhängiger Erwerbsarbeit festzustellen. Das drückt sich in vielfacher Weise aus: Verkürzung der wöchentlichen wie auch der Lebensarbeitszeit, zunehmende Teilzeitarbeit und flexible Arbeitszeitformen, mehrfache Unterbrechung der Erwerbsarbeit durch Mutterschutz, Elternschaftsurlaub, Fortbildung oder Umschulung, neue Formen der Eigenarbeit, Heimarbeit und Selbständigkeit. Die aufgezeigten Trends zeichnen sich zum Teil schon empirisch ab, zum Teil widerspiegeln sie noch unerfüllte Wünsche, wie regelmäßige Befragungen zeigen (Landenberger 1983; Nerb 1986). Der Arbeitsmarkt der Zukunft muß also gleichzeitig ein autonomeres Angebot aufnehmen (d.h. eine größere Erwerbsbeteiligung bisheriger „Randgruppen“ ermöglichen) und eine größere Vielfalt von Erwerbsformen sowie eine durchschnittliche Senkung der Erwerbszeit pro Person bewältigen. Erwerbsarbeit als 8-Stunden-Job, fünf Tage in der Woche, 48 Wochen im Jahr, 45 Jahre im Leben prägt in abnehmendem Maße die Dynamik des Arbeitsmarktes. Der Arbeitsmarkt der Zukunft stellt von der Angebotsseite her komplexere Aufgaben für die politische Steuerung.

Auf der Nachfrageseite wird auch in Zukunft eine positive Nachfrageentwicklung oder -stabilisierung unabdingbare Voraussetzung für eine möglichst hohe Zahl an Beschäftigungsverhältnissen sein. Dies ergibt sich nicht nur aus kreislauftheoretischen Überlegungen, sondern wird auch von den Unternehmern selbst so gesehen, wie Umfragen immer wieder bestätigen. Von einer grundsätzlichen Abkopplung der Beschäftigung von Wachstum und Nachfrage kann nicht die Rede sein (Spahn und Vobruba 1986). Freilich, Schumpeters Bonmot dazu wird korrigiert werden müssen: „Für einen Unternehmer gibt es nur eine Sorge: mangelnder Absatz. Alles andere ist Ärger.“ Der zusätzliche „Ärger“ wird in Zukunft nicht nur „heruntergeschluckt“, sondern konstruktiv gelöst werden müssen. Denn die Bedingungen des Managements positiver Nachfragebedingungen haben sich grundlegend geändert: sie bedürfen in stärkerem Maße als früher der Unterstützung durch angebotsseitige Maßnahmen. Der Hauptgrund dafür ist, daß mit der Verringerung des Anteils von standardisierten Massengütern die zukünftige Nachfrage, d.h. der zukünftige Absatz ungewisser geworden ist. Dabei handelt es sich hier nicht um eine Ungewißheit im Sinne eines kalkulierbaren und damit versicherbaren Risikos, sondern um prinzipiell nicht voraussehbare Ereignisse (Rothschild 1981: 107). Ein immer größerer Teil des zukünftigen Einkommens (man schätzt heute etwa 50%) und damit der zukünftigen Nachfrage ist ungebunden, d.h., was mit diesem Teil des Einkommens – beispielsweise in zwei Jahren – gekauft wird, ist weder strikt vorausgeplant, noch wird diese Entscheidung durch notwendige Le-

bensbedürfnisse determiniert. Dem steht auf der Investitionsseite eine zunehmende Bindung des Kapitals gegenüber, denn zunehmende Kapitalisierung der Produktion verlängert die Amortisierung der Produktionsanlagen. Eine Inkongruenz der Zeit- und Sachperspektiven zwischen (Güter-) Angebot und Nachfrage ist die Folge (Schmid 1986b: 24). Anpassungsstrategien der Betriebe und Unternehmungen sind einerseits der Versuch, die Zeit- und Sachperspektiven der Nachfrager durch Mode und Werbung zu fixieren und zu vereinheitlichen, andererseits Flexibilisierung der Produktionsanlagen durch neue Technologien, die kleinere und variationsreichere Serien ermöglichen. Diese Strategien sind durchaus erfolgreich, reichen jedoch nicht aus. Eine dritte Flexibilisierungsstrategie gewinnt an Bedeutung, nämlich die Flexibilisierung des Arbeitskräfteeinsatzes, die wiederum in zwei Varianten erzielt werden kann: Variation der Menge durch „Heuern und Feuern“ (vor allem in Amerika praktiziert) oder durch Arbeitszeitvariation der gleichen „Kopfmenge“ (vor allem in Japan und in der Bundesrepublik praktiziert) sowie Variation des eingesetzten „Humankapitals“ durch neue Formen der Arbeitsorganisation und eine neue Qualifikationsverteilung der Beschäftigten. Wenn man die Strategie des „Heuerns und Feuerns“ aus institutionellen und normativen Gründen weder als rational noch als wünschenswert erachtet, richtet sich der Blick vor allem auf die Strategie der Veränderung von Arbeitsorganisation und Qualifikationsstruktur der Beschäftigten. Wesentliches Kennzeichen flexibler Arbeitsorganisation ist eine weniger arbeitsteilige Organisation mit einer weniger polarisierten Struktur sich überlappender oder deckender Qualifikationen für verschiedene Arbeitsplätze (Sorge 1986: 97). Von einer zunehmenden Zahl von Beschäftigten sind Mischqualifikationen gefordert, d.h. neben dem technischen „know how“ werden zunehmend auch Material-, Markt- und Marketingkenntnisse vorausgesetzt, und im produzierenden Bereich ist die Integration von Kenntnissen der Maschinenbedienung und der Maschinenwartung vielfach wieder erwünscht (Kern und Schumann 1984). Schließlich ist noch das „know why“ zu erwähnen, womit die steigende Bedeutung der Motivation und laufender Lernprozesse umschrieben werden kann; letzteres setzt wiederum stärkere Mitbeteiligung bei Entscheidungen und kooperative Formen der Arbeitsorganisation voraus.

Das größere Maß an mittel- und langfristiger Ungewißheit der Absatzmärkte stellt auch eine schwierigere Rahmenbedingung für die keynesianische Globalsteuerung dar. Dazu kommen noch das rasche Wachstum transnationaler Finanzmärkte und die fluktuierenden Wechselkurse, wodurch die Wirkung einiger Instrumente klassischer nationaler Makrosteuerung (vor allem Geld- und Währungspolitik) schwerer kalkulierbar oder, paradoxerweise, noch stärker von internationalen Entwicklungen abhängig geworden ist. Insbesondere ist eine Abkopplung vom international herrschenden Zinsniveau in expansive Richtung schwierig und mit Risiken verbunden (Funke 1986).

Die nachfrageseitigen Entwicklungstendenzen stellen somit der Beschäftigungspolitik der Zukunft zwei neue Aufgabentypen: Da die Bedingungen globaler Nachfragesteuerung schwieriger geworden sind, eine kompensatorische Expansion des öffentlichen Sektors kaum finanzierbar und allenfalls in Teilbereichen (z. B. sozialen Dienstleistungen) noch wünschenswert ist, müssen dezentrale Regelmechanismen antizyklischer Nachfragestimulierung gestärkt werden. Dazu kann auch die Arbeitsmarktpolitik

einen Beitrag leisten. Denkbar ist beispielsweise der Ausbau der sozialen Sicherung durch eine Sockelung und Garantie eines Mindesteinkommens für alle Arbeitslosen, um die antizyklische Kaufkraftstabilisierung zu stärken (*Schmid* 1986a). Eine andere Möglichkeit wären betriebliche, branchenspezifische oder regionale Sonderfonds, die für arbeitsmarktpolitische Zwecke eingesetzt werden. Empirisch ist jetzt schon eine Tendenz zur weiteren Ausdifferenzierung derartiger zweckspezifischer Sonderfonds festzustellen (*Schmid* u. a. 1987). Beispiele dafür sind tarifvertraglich ausgehandelte Fondssysteme für Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Frühverrentungszwecke; branchenspezifisch ausgehandelte Kurzarbeitsfonds mit geregelten Zuschüssen aus Steuermitteln oder aus dem allgemeinen Arbeitsmarktfonds; Fonds für Lohnersatzleistungen bei Konkurs; Fonds für produktiven Winterbau. Der Vorteil solcher Sonderfonds besteht in der größeren Differenzierungsfähigkeit der Beitrags- und Leistungsseite nach dem Ursachenprinzip. Die damit verbundene größere Sichtbarkeit von Leistung und Gegenleistung fördert auch die politische Legitimation derartiger Finanzierungssysteme.

Anstöße und Umsetzung solcher Fondssysteme müssen von der Mikro- und Mesoebene aus erfolgen, konkret von Betrieben, Kommunen, regionalen Wirtschaftsträgern, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und anderen Wirtschaftsverbänden. Aber staatliche Arbeitsmarktpolitik kann auch hierbei unterstützend mitwirken, sei es durch einmalige Infrastrukturhilfen (z. B. Bau von fachspezifischen Weiterbildungszentren), durch regelgebundene Staatszuschüsse, durch Steuerbefreiung oder durch regulative Gebote und Verbote. Warum kann nicht die Besteuerung eines Teils der Unternehmergewinne ersetzt werden durch Gebote der Festlegung von Gewinnen in betrieblichen Entwicklungs- und Erneuerungsfonds, die dann unter angemessener Mitbestimmung der Belegschaften für arbeitsmarktpolitische Zwecke investiert werden können? Warum können nicht die Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung variiert werden nach der effektiv geleisteten Arbeitszeit pro Arbeitnehmer, d. h. höhere Beitragsätze für Überstunden, niedrigere Beitragsätze für effektive Arbeitszeiten unter den tarifvertraglich vereinbarten oder gesetzlichen Regelarbeitszeiten? Warum kann nicht ein Teil der Besteuerung des Lohneinkommens ersetzt werden durch Anlage zweckgebundener individueller Sparkonten, die dann – Bausparverträgen vergleichbar – zins- und prämienbegünstigt für arbeitsmarkt- oder beschäftigungspolitische Zwecke eingesetzt werden können: beispielsweise für die finanzielle Überbrückung längerer Sabbaticals, für die Finanzierung von Weiterbildungskursen, für die zeitweise Reduzierung der Arbeitszeit bei Elternschaft, für gleitenden Übergang in den Ruhestand oder für die Existenzgründung?

Zweitens steigt die Bedeutung des Arbeitsvermögens („Humankapital“) sowohl als Nebenbedingung als auch – das ist das neue – als Vorbedingung des (qualitativen) Wachstums: Arbeitsmarktpolitik als Qualifizierungspolitik ist aus dieser Sicht nicht nur ein der Nachfrage nachgelagerter oder flankierender Faktor (zum Ausgleich angebotener und nachgefragter Qualifikationen oder zur Vermeidung lohnkosteninduzierter Inflation), sondern auch ein nachfrageinduzierender (Nachfrage weckender) und somit auch ein selbständig Beschäftigung schaffender Faktor. Denn aus der oben erwähnten Konfiguration neuer Mischqualifikationen und neuer Arbeitsorganisation entstehen

zum Teil erst die neuen Produktideen, durch die neue Nachfrage stimuliert wird. Mit der flexiblen Spezialisierung und gemischten Qualifizierung (ausführlicher dazu Kern und Schumann 1984; Sorge 1985; Piore und Sabel 1984) entstehen vermutlich auch neue Formen der arbeitsteiligen Kooperation zwischen Betrieben und diversen „intermediären“ Institutionen (Verbänden, Finanzierungs- und Beratungsinstitutionen), die Bedeutung vorgelagerter produktionsorientierter (und spezialisierter) Dienstleistungen steigt. Und das Wesen von Dienstleistungen ist nicht die Produktion für einen anonymen Markt, sondern die Kooperation von Angebot und Nachfrage im Prozeß von Produktion und Konsumtion. Damit Einkommen zur effektiven Nachfrage wird, bedarf es zunehmend vermittelnder Kommunikationsprozesse zwischen „Angebot“ und „Nachfrage“, und die Marktprozesse sind zunehmend von Qualitätswettbewerb anstelle oder parallel zum Preiswettbewerb gekennzeichnet. Entsprechend dieser Bedeutung des Qualifikationsfaktors erscheint es sinnvoll, kontinuierliches Lernen und berufliche Weiterbildung stärker als bisher zu institutionalisieren, beispielsweise durch die gesetzliche Verankerung eines Rechts auf Weiterbildung und durch die stärkere Berücksichtigung beruflicher Bildungsfragen in Tarifverträgen (für ein Fallbeispiel vgl. Streeck 1983).

Auch die Entwicklungstendenzen auf der Seite des Arbeitsangebots stellen die Arbeitsmarktpolitik der Zukunft vor neue Aufgaben: Mit der qualitativen Verbesserung der Bedingungen der Erwerbsarbeit (z. B. flexible Arbeitszeiten, interessante und herausfordernde Tätigkeiten, soziale Kontakte durch Kooperation) wird die Arbeit selber in zunehmendem Maße Quelle der Befriedigung und damit zu einem erstrebenswerten Gut, im Extremfall sogar zu einem positionellen Gut, nach dem chronisch mehr Nachfrage als Angebot besteht (Hirsch 1977). Darüber hinaus wird der Bereich „natürlicher“ Kleingemeinschaften mit entsprechenden Alternativrollen zur Erwerbsarbeit weiterhin eher kleiner als größer. Somit steigt die Bedeutung der sozialen Komponente des Vollbeschäftigungsziels, ohne daß sich deren ökonomische Bedeutung für die meisten Erwerbsfähigen wesentlich mindert. In anderen Worten: das Vollbeschäftigungsziel oder das Ziel eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus mindert sich in Zukunft nicht, im Gegenteil. Wegen der wachsenden sozialen Bedeutung des Vollbeschäftigungsziels gewinnen Instrumente der Verteilung von vorhandenen Erwerbsmöglichkeiten neben Instrumenten der Allokationsverbesserung (Effizienz des Arbeitsmarktes) an Bedeutung. Damit ist auch die Abwägung von verteilungspolitischen gegenüber allokationspolitischen Wirkungen, die bisher im (häufigen) Konfliktfall meist zugunsten des letzteren Kriteriums ausfiel, in einem anderen Licht zu sehen: Effizienzverluste können zugunsten verteilungspolitischer Gewinne durchaus vertreten werden, wenn die nicht meßbaren Effekte der Solidarität und der Erweiterung von Freiheitspielräumen für alle berücksichtigt werden. Aus diesem Grunde kann es z. B. sinnvoll sein, die Verkürzung der Arbeitszeit mit Hilfe von steuerfinanzierten Subventionen zu beschleunigen (Scharpf und Schettkat 1986) oder die Eingliederung von benachteiligten Personengruppen in den Arbeitsmarkt mit Hilfe von Lohnkostensubventionen oder von Realtransfers (Beratung, technische Anpassung der Arbeitsplätze u. a.) zu unterstützen.

Zur Lösung dieser neuen Aufgaben beizutragen, bleibt die Herausforderung der politisch-ökonomischen und institutionellen Arbeitsmarktforschung der Zukunft.

Anmerkungen

- 1 Bei den folgenden Ausführungen handelt es sich um einen Essay, in dem es auf Argumente in groben Zügen und nicht auf Feinheiten, Vollständigkeit und exakte Belegstellen ankommt. Was die „Modelle von morgen“ betrifft, ist auch ein guter Schuß – hoffentlich stimulierender – Spekulation enthalten. Für hilfreiche und kritische Anmerkungen, denen ich allerdings nicht immer voll genügen oder nachkommen konnte, danke ich *Wolfgang Brandes, Egon Matzner, Kurt W. Rothschild, Ronald Schettkat, Manfred G. Schmidt, Klaus Semlinger, Hans-Peter Spahn und Georg Vobruba*. In modifizierter Version erscheinen die folgenden Passagen auch in: *Buttler/Gerlach/Schmiede* (Hrsg.), *Arbeitsmarkt – Arbeitslosigkeit – Arbeitszeit*, Frankfurt am Main.
- 2 Ich folge hier der Typisierung von Märkten nach *Streissler* und *Streissler* (1984: 46 und 104).
- 3 *Rothschild* gibt zu bedenken, daß der entscheidende Faktor eben doch der ist, daß sich der Bananenfall partialanalytisch auf einen kleinen Markt bezieht. Das gelte aber auch für kleine Arbeitsmärkte. Umgekehrt, wenn der Ölpreis fällt, bemerken wir, daß auch die Överkäufer gleichzeitig Ölbesitzer und Konsumenten sind, also auch bei Gütermärkten die Interdependenz von Produktion und Konsum des Gutes eine Rolle spielt. Beim Arbeitsmarkt sei dieser Zusammenhang deshalb so wichtig, weil wir bei Massenarbeitslosigkeit eben meist umfassende Lohnveränderungen im Sinn hätten.
- 4 Wäre es nach dem ehrwürdigen Verein für Socialpolitik gegangen, wäre wohl auch in der Arbeitslosenversicherung das Prinzip der Zwangsmitgliedschaft nie eingeführt worden. Schon 1874, in seiner zweiten Generalversammlung, trat der Verein gegen das Prinzip des Zwanges in Sachen der Sozialversicherung ein (*Lederer* 1927: 324). Repräsentativ für die Mehrheit der Wirtschaftswissenschaft war beispielsweise der Vorschlag eines individuellen Sparzwangs statt einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung (*Schanz* 1895). Eine solidarische Risiko-Umverteilung wäre in einem solchen System nicht möglich gewesen, da die abgeführten Sparbeiträge Eigentum der individuellen (Zwangs-)Sparer geblieben wären.

Literaturverzeichnis

- Ashby, W. Ross*, 1970 (1956): *An Introduction to Cybernetics*, London.
- Buchanan, James M.*, 1975: *The Limits of Liberty*, Chicago, London.
- CEPS (Centre for European Policy Studies), 1986: *Reducing Unemployment in Europe. The Role of Capital Formation*, Brüssel. (Autoren: *F. Modigliani, M. Monti, J. Drèze, H. Giersch* und *R. Layard*).
- Ebel, Wilhelm*, 1964: *Quellen zur Geschichte des deutschen Arbeitsrechts (bis 1949)*. Göttingen/Berlin/Frankfurt a. M.
- Engels, Wolfram*, 1985: *Über Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit*. Frankfurt a. M. (Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung e. V.).
- Engels, Wolfram* u. a., 1986: *Mehr Markt im Arbeitsrecht*, Frankfurt am Main (Schriftenreihe des Frankfurter Instituts für wirtschaftspolitische Forschung, Bd. 19).
- Fleisher, Belton M./Kniesner, Thomas J.*, 1984: *Labour Economics. Theory, Evidence, and Policy*, Englewood Cliffs, N. J.
- Funke, Michael*, 1986: *Nominalzinsen, Realzinsen und internationale Kapitalbewegungen*, Discussion Paper IIM/LMP 86–11 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.
- Gall, Lothar, o. J.*: *Bismarck. Der weiße Revolutionär*, Berlin.
- Hirsch, Fred*, 1977: *Social Limits to Growth*, London and Henley.
- Kern, Horst/Schumann, Michael*, 1984: *Das Ende der Arbeitsteilung?* München.
- Killingsworth, Mark R.*, 1983: *Labor Supply*, Cambridge/London.
- Landenberger, Margarete*, 1983: *Arbeitszeitwünsche. Vergleichende Analyse vorliegender Befragungsergebnisse*, Discussion Paper IIM/LMP 83–17, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Lederer, Emil*, 1927: *Sozialversicherung*, in: *Grundriß der Sozialökonomik*, IX. Abteilung, *Das soziale System des Kapitalismus*, II. Teil, Tübingen, 320–367.
- Lutz, Burkhardt*, 1986: *Die Bauern und die Industrialisierung*, in: *Soziale Welt (Sonderband 5, hrsg. von J. Berger)*, Göttingen, 119–137.

- Matzner, Egon*, 1986: Arbeit vermarkten wie Bananen? Erwidung auf eine Streitschrift, in: DIE ZEIT Nr. 23, 30. Mai 1986.
- Meidner, Rudolf/Hedborg, Anna*, 1984: Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt a. M./New York.
- Meidner, Rudolf*, 1987: Die Rolle der Arbeitskräftepolitik im Schwedischen Modell, in: *E. Matzner/J. Kregel/A. Roncaglia* (Hrsg.), Arbeit für alle ist möglich, Berlin.
- Morgenstern, Oskar*, 1966: Spieltheorie und Wirtschaftswissenschaft, Wien/München.
- Nerb, Gernot*, 1986: Mehr Beschäftigung durch Flexibilisierung des Arbeitsmarktes? Zusammenfassung der Ergebnisse von Umfragen bei Arbeitnehmern und Unternehmern in den EG-Mitgliedsländern, in: ifo-schnelldienst 24, 6–11.
- Olson, Mancur*, 1982: The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities, New Haven and London.
- Piore, Michael J./Sabel, Charles J.*, 1984: The New Industrial Divide, New York.
- Rapoport, Anatol* (Hrsg.), 1974: Game Theory as a Theory of Conflict Resolution, Dordrecht and Boston.
- Rawls, J.*, 1979: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a. M.
- Rothschild, Kurt W.*, 1963: Lohntheorie, Berlin/Frankfurt.
- Rothschild, Kurt W.*, 1981: Einführung in die Ungleichgewichtstheorie, Berlin/Heidelberg/New York.
- Rothschild, Kurt W.*, 1986: Der Wechsel vom keynesianischen zum neoklassischen Paradigma in der neueren Wirtschaftspolitik. Versuch einer soziologisch-historischen Einordnung, in: *H. J. Krupp/B. Robwer/K. W. Rothschild* (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg, 107–123.
- Schanz, Georg*, 1895: Zur Frage der Arbeitslosen-Versicherung, Bamberg.
- Scharpf, Fritz W.*, 1985: Beschäftigungspolitische Strategien in der Krise, in: Leviathan 13, 1–22.
- Scharpf, Fritz W.*, 1986: Grenzen der institutionellen Reform, Discussion Paper IIM/LMP 86–5, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Scharpf, Fritz W./Schettkat, Ronald*, 1986: Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer wachstumsorientierten Beschäftigungspolitik, in: *H. J. Krupp/B. Robwer/K. W. Rothschild* (Hrsg.) Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg, 268–289.
- Schettkat, Ronald*, 1986: Die Beeinflussung des Arbeitsangebots durch Politik. Eine theoretische und empirische Analyse von Dynamik und Determinanten der Erwerbsbeteiligung in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin (Dissertation TU-Berlin).
- Schmid, Günter*, 1986a: Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik – Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: *K. J. Bieback* (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt a. M./New York, 256–282.
- Schmid, Günter*, 1986b: Flexibilisierung des Arbeitsmarktes durch Recht? Beschäftigungswirksame und sozialverträgliche Regulierung von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“), B 23/23, 22–38.
- Schmid, Günter*, 1987: Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik im schwedischen Modell. Kommentar zu Rudolf Meidner, in: *E. Matzner/J. Kregel/A. Roncaglia* (Hrsg.), Arbeit für alle ist möglich, Berlin.
- Schmid, Günter/Reissert, Bernd/Bruche, Gert*, 1987: Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik: Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin.
- Schmidt, Manfred G.*, 1983: Arbeitslosigkeit und Vollbeschäftigungspolitik. Ein internationaler Vergleich, in: Leviathan 11, 451–473.
- Schröder, Rainer*, 1984: Zur Arbeitsverfassung des Spätmittelalters. Eine Darstellung mittelalterlichen Arbeitsrechts aus der Zeit nach der großen Pest, Berlin.
- Soltwedel, Rüdiger*, 1984: Mehr Markt am Arbeitsmarkt. Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik, München/Wien.
- Sorge, Arndt*, 1985: Informationstechnik und Arbeit im sozialen Prozeß, Frankfurt a. M./New York.
- Spahn, H.-Peter/Vobruba, Georg*, 1986: Das Beschäftigungsproblem. Die ökonomische Sonderstellung des Arbeitsmarktes und die Grenzen der Wirtschaftspolitik, Discussion Paper IIM/LMP 86–14, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Steindl, Harald*, 1984: Entfesselung der Arbeitskraft, in: *ders.* (Hrsg.), Wege zur Arbeitsrechtsgeschichte (Ius Commune, Sonderhefte 20), Frankfurt a. M., 29–136.

- Streeck, Wolfgang*, 1983: Die Reform der beruflichen Bildung in der westdeutschen Bauwirtschaft 1969–1982. Eine Fallstudie über Verbände als Träger öffentlicher Politik, Discussion Paper IIM/LMP 83–23, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Streissler, Erich/Streissler, Monika*, 1984: Grundzüge der Volkswirtschaftslehre für Juristen, Wien.
- Vanberg, Viktor*, 1978: Kollektive Güter und kollektives Handeln. Die Bedeutung neuerer ökonomischer Theorieentwicklungen für die Soziologie, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 30, 652–679.
- Vogt, Winfried*, 1983: Warum gibt es Massenarbeitslosigkeit? in: Leviathan 11, 376–393.