

Metze, Ingolf

Article — Digitized Version

## Unzumutbare Belastung durch steigende Sozialleistungen?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Metze, Ingolf (1969) : Unzumutbare Belastung durch steigende Sozialleistungen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 49, Iss. 11, pp. 641-647

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134037>

**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.*

# Unzumutbare Belastung durch steigende Sozialleistungen?

Dr. Ingolf Metze, Heidelberg

**A**nfang dieses Jahres wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA) ein Sozialbudget für die Zeit bis 1972 vorgelegt. Nach den Schätzungen des BMA muß mit einem weiteren Ansteigen der Sozialquote gerechnet werden. Die gesamtwirtschaftliche Belastung durch öffentliche Sozialleistungen, die 1960 noch 13,1 % des Bruttosozialprodukts (BSP) betrug, wird sich auf 16,5 % im Jahre 1972 erhöhen. Für die nächsten Jahre wird jedoch nur ein schwacher Anstieg zu erwarten sein; schon 1967 wurde nämlich eine Soziallastquote von 16,1 % erreicht. Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, daß 1967 überdurchschnittliche Beträge für die Unterstützung der Arbeitslosen aufgewendet wurden.

### Arten der Finanzierung

Angesichts dieser Zunahme der öffentlichen Sozialausgaben stellt sich die Frage, ob bei einem weiteren Anstieg die Belastungsfähigkeit der Wirtschaft überschritten wird. Zur Beantwortung dieser Frage ist es notwendig, auch die Finanzierungsseite der Sozialleistungen zu betrachten. Die Sozialleistungen werden zum Teil aus Beiträgen und zum anderen Teil aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert. Wenn wir dies berücksichtigen, gelangen wir zu anderen Ergebnissen über ihre Auswirkungen, als wenn wir ausschließlich die Ausgabenseite der öffentlichen Hand betrachten.

Grundsätzlich stellen alle öffentlichen Sozialausgaben einen Einkommenstransfer dar. Dieser Transfer wird bei Eintritt genau festgelegter sozialer Tatbestände vorgenommen. Personen, die diese Bedingungen erfüllen, erhalten vom Staat Einkommen, ohne dafür irgendwelche Leistungen im Produktionsprozeß erbracht zu haben. Durch

diese Einkommensübertragung wird ein Konsum ermöglicht. Diesem steht ein Konsumverzicht derjenigen gegenüber, die an der laufenden Produktion beteiligt sind.

So erfordern die im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung vorgenommenen Einkommenstransfers zwangsläufig einen Konsumverzicht der erwerbstätigen Generation zugunsten der Altersrentner. Geht man davon aus, daß alle Einkommen, die nicht durch eine Abgabe von Leistungen im Produktionsprozeß – in Form von Arbeit oder Kapital – erworben werden, eine Belastung der Empfänger von Leistungseinkommen zur Folge haben, so entsteht durch derartige öffentliche Sozialleistungen eine Belastung der Empfänger von Löhnen und Gewinnen.

### Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit ...

Um etwas über die Wirkung öffentlicher Sozialausgaben auf die Konkurrenzfähigkeit von Unternehmungen aussagen zu können, müssen wir untersuchen, wieweit durch die sozialen Maßnahmen des Staates die Kosten und Investitionen der Unternehmungen beeinflußt werden. Auswirkungen auf Kosten und Investitionen entstehen jedoch direkt nicht durch die öffentlichen Sozialleistungen, die über Beiträge finanziert werden, denn diese stellen eine reine Einkommensverwendung der Wirtschaftssubjekte dar.

Lediglich die Arbeitgeberbeiträge bewirken bei steigenden Beiträgen automatisch auch Kostenerhöhungen, die die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen ceteris paribus verschlechtern. Diese Einwirkung ist jedoch nur kurzfristig von Bedeutung, da die steigenden Kosten den unternehmerischen Spielraum für Lohnerhöhungen ein-

engen. Aus diesem Grunde wäre es konsequent, die Arbeitgeberbeiträge zu beseitigen und dem Bruttolohn der Arbeitnehmer zuzuschlagen. In dieser Weise geht z. B. das Statistische Bundesamt schon seit Jahren bei der Aufstellung der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung vor.

Eine auch tarifrechtlich vorgenommene Einbeziehung der Arbeitgeberbeiträge in die Bruttolöhne hätte zudem den Vorteil, daß bei den Unternehmungen die Beitragserhöhungen zur Sozialversicherung oder eine Anhebung der Versicherungspflichtgrenze nicht mehr automatisch Kostensteigerungen zur Folge hätten. Damit würde vermieden, daß durch derartige „versteckte“ Lohnerhöhungen gleichzeitig Kostensteigerungen in einer Periode eintreten, in der Lohnsteigerungen aus Wettbewerbsgründen nicht vertretbar sind – so z. B. in einer wirtschaftlichen Rezession.

Aber auch durch die steuerfinanzierten Sozialleistungen steigen die Kosten nur dann unmittelbar, wenn zunehmende Sozialleistungen durch eine Erhöhung der Steuersätze von Kostensteuern finanziert werden. Die Wirkung einer Erhöhung der Kostensteuern kommt aber einer Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge gleich: Sie verringert den unter der Zielsetzung einer Aufrechterhaltung von Vollbeschäftigung zur Verfügung stehenden Spielraum für Lohnerhöhungen. Fallen die der Steuererhebung folgenden Lohnerhöhungen entsprechend niedriger aus – wird also die höhere Leistung der Arbeitgeber an die Sozialversicherung von den Gewerkschaften honoriert –, so kann auch hier von einer Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen durch die öffentlichen Sozialleistungen keine Rede mehr sein.

#### ... durch erhöhte Konsumquote

Die öffentlichen Sozialleistungen beeinflussen also nur dann die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen, wenn sich als Folge der Sozialleistungen die gesamtwirtschaftliche Konsumquote erhöht. Denn dann verringern sich die für Investitionen zur Verfügung stehenden Ressourcen. Dieser Fall kann jedoch wiederum nur dann eintreten, wenn die Abgaben zur Finanzierung der öffentlichen Sozialleistungen beim Fehlen des staatlichen Zwanges nicht vorgenommen würden. In diesem Falle würde durch die Sozialleistungen eine Belastung privater Wirtschaftssubjekte entstehen, die sich in einer verringerten Sparquote niederschlägt.

Da aber die Empfänger von Transferzahlungen in vielen Fällen selbst nicht unwesentlich an deren Finanzierung beteiligt sind, ist die effektive Belastung kleiner, als es die statistischen Veröffentlichungen über die Ausgaben des Staates für die soziale Sicherung der Bevölkerung vermuten lassen. Lediglich in Höhe dieses Nettoeffektes

entsteht eine vom Staat erzwungene Veränderung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte. Entsprechend der marginalen Sparquote dieser Haushalte tritt dadurch eine Verringerung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis und damit der Investitionsmöglichkeiten der Unternehmungen ein.

Betrachten wir die durch Beiträge finanzierten öffentlichen Sozialleistungen, so stellen diese Zahlungen Ansprüche dar, die über einen vorherigen Konsumverzicht erworben wurden. Eine Belastung entsteht also dann nicht, wenn die Höhe der Beiträge dem Wert der Ansprüche entspricht.

Betrachten wir aber daraufhin die Beiträge zur Sozialversicherung, so stellen wir fest, daß hier die Belastungen, die durch die Umverteilungen entstehen, ein nicht unerhebliches Gewicht besitzen. Beispiele sind der durch die kostenlose Mitversicherung von Angehörigen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) entstehende Familienlastenausgleich, die ohne Beitragszuschläge gewährten Hinterbliebenenrenten in der Rentenversicherung und die nicht kostendeckenden Beiträge in der Krankenversicherung der Rentner. Diese innerhalb der Sozialversicherung entstehenden Umverteilungsvorgänge quantitativ zu erfassen, ist aber gegenwärtig unmöglich, da die notwendigen Statistiken nicht vorhanden sind.

#### Präventive Absicherung

Aber auch in den Fällen, in denen private Wirtschaftssubjekte nicht bereit wären, sich in dem vom Staate für notwendig gehaltenen Umfang auch freiwillig gegen bestimmte soziale Risiken abzusichern, sollte nicht von einer Belastung der Wirtschaft durch öffentliche Sozialleistungen gesprochen werden. Zum einen deshalb nicht, weil auch diese Wirtschaftssubjekte durch ihre Beiträge Ansprüche auf Transferzahlungen erworben haben, und zum anderen, weil allein durch eine vom Staat erzwungene Veränderung der Konsumstruktur noch keine Belastung der Gesamtwirtschaft entstehen kann. Im Gegenteil, dadurch, daß der einzelne gezwungen wird, sich gegen die wirtschaftlichen Auswirkungen des Eintretens bestimmter sozialer Risiken zu sichern, wird dem Eintreten sozialer Mißstände vorgebeugt. Die Existenz der Sozialversicherung verhindert also, daß Situationen entstehen, in denen sich die Gesellschaft veranlaßt sieht, aus sozialer Verantwortung heraus durch Unterstützungszahlungen, beispielsweise im Rahmen der Sozialhilfe, einzugreifen. Hieraus folgt, daß die die Soziallastquote erhöhenden Abgaben zur Sozialversicherung gerade nicht als Belastung bezeichnet werden können, sondern Zahlungen darstellen, die das Entstehen von Belastungen verhindern sollen.

Vergleichen wir die Entwicklung der öffentlichen Sozialleistungen in der Nachkriegszeit anhand

der aufgeführten Kriterien, so zeigt sich, daß die öffentlichen Sozialleistungen, die eine Belastung privater Wirtschaftssubjekte bewirken, laufend abgenommen haben. Hierzu sind neben den Sozialleistungen für die Kriegsopferversorgung, der Sozialhilfe und dem Kindergeld auch die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung zu zählen.

Soweit es sich um die normale Fluktuationsarbeitslosigkeit handelt, wäre zwar eine echte Beitragsfinanzierung möglich, da das Risiko kalkulierbar ist. Hinsichtlich der strukturellen und der konjunkturellen Arbeitslosigkeit aber versagt diese Finanzierungsmethode völlig. Die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erhalten damit den Charakter von Steuern.

Würden die Arbeitslosengelder bei konjunktureller Arbeitslosigkeit durch Geldschöpfung bei der Zentralbank finanziert, so hätten wir einen dritten Typ öffentlicher Sozialleistungen vor uns. In diesem Falle könnte man nämlich weder von einer Belastung privater Wirtschaftssubjekte noch von einer Beeinflussung der Einkommensverwendung sprechen, da durch diese Einkommensübertragungen lediglich ein Teil der infolge des wirtschaftlichen Rückschlages sonst nicht genutzten Ressourcen in Anspruch genommen wird.

Die öffentlichen Sozialleistungen, die Belastungen verursachen, wiesen 1950 einen Anteil am BSP von 5,5% auf. Bis zum Jahre 1965 sanken diese Ausgaben jedoch. Ihr Anteil am BSP verringerte sich auf 3,2%, und bis 1972 wird mit einer weiteren Senkung auf 2,9% des BSP gerechnet.

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich, wenn wir den Einsatz öffentlicher Mittel bei der Finanzierung öffentlicher Sozialleistungen betrachten. Während 1965 noch 31,0% der Ausgaben aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, wird mit einem Absinken dieses Anteils auf 27,0% bis zum Jahre 1972 gerechnet, was einem Anteil am BSP von 4,4% entsprechen würde.

#### Einfluß indirekter Transfers

An diesen Zahlen zeigt sich einerseits die relativ geringe Bedeutung, die den Belastungen verursachenden Sozialleistungen im Rahmen der gesamten öffentlichen Sozialleistungen zukommt, und gleichzeitig wird deutlich, daß von einem Ansteigen der Belastung der Wirtschaftssubjekte durch die öffentlichen Sozialleistungen in dem betrachteten Zeitraum keineswegs gesprochen werden kann.

Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Statistiken über die Höhe der öffentlichen Sozial-

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HAMBURGISCHEN WELT-WIRTSCHAFTS-ARCHIVS

### NEUERSCHEINUNG

# STEUERHARMONISIERUNG IN EINER WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT

von Ingolf Metze

Innerhalb der EWG tritt die Harmonisierung der nationalen Steuersysteme immer mehr in den Vordergrund. In vorliegender Untersuchung wird zunächst eine Klärung des vieldeutigen Begriffs „Steuertarifharmonisierung“ vorgenommen. Anschließend werden u. a. die Möglichkeiten zur Messung der Wirkungen der staatlichen Tätigkeit diskutiert. Was man bei anderen Untersuchungen bisher vermied, steht bei Metze im Mittelpunkt: Die Einbeziehung der langfristigen infolge von Unterschieden in der Besteuerung entstehenden Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen.

Oktav, 269 Seiten, brosch. DM 34,—

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

leistungen nur die direkten Einkommenstransfers angeben. Berücksichtigt man auch noch die indirekten Zahlungen, so steigen die öffentlichen Sozialleistungen, die Belastungen zur Folge haben, teilweise erheblich an. So werden die indirekten Einkommensübertragungen durch Steuerfreibeträge im Rahmen des Familienlastenausgleichs für 1967 auf 3,9 Mrd. DM geschätzt. Im Vergleich dazu betragen die direkten Einkommensübertragungen aufgrund des Kindergeldgesetzes im selben Jahr nur 2,65 Mrd. DM. Lediglich dieser Wert wird jedoch mit dem Begriff „öffentliche Sozialleistungen“, wie er vom BMA verwendet wird, erfaßt.

Im Gegensatz zu den öffentlichen Sozialleistungen, die eine Belastung privater Wirtschaftssubjekte bewirken, sind die Transfers, die aufgrund eines vorherigen Konsumverzichts vorgenommen werden, in der Vergangenheit erheblich gestiegen. Auch für die Zukunft wird vom BMA mit einem weiteren Anstieg gerechnet. Dieser Teil der öffentlichen Sozialleistungen, der im wesentlichen aus den Zahlungen der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und der Unfallversicherung besteht, betrug 1950 lediglich 6,7 % des BSP. Er erhöhte sich bis 1967 auf fast das Doppelte, nämlich auf 12,6 %, und bis 1972 ist ein weiterer Anstieg auf 13,6 % des BSP zu erwarten. Private Wirtschaftssubjekte wenden also einen immer größeren Teil ihres Einkommens – teils freiwillig, teils aufgrund staatlichen Zwangs – zur Befriedigung des Bedürfnisses nach Schutz vor bestimmten sozialen Risiken auf.

#### Entwicklung belastender Leistungen

Diese Betrachtung der öffentlichen Sozialleistungen zeigt, daß sich die Bedeutung der beiden dargestellten Typen öffentlicher Sozialleistungen in dem beobachteten Zeitraum entgegengesetzt entwickelt hat. Die Gründe dafür liegen in den unterschiedlichen Bestimmungsfaktoren für die Höhe der Leistungen für diese beiden Typen.

Die wichtigsten Bestimmungsgründe der belastenden Sozialleistungen sind einmal der Umfang, in dem man bereit ist, in Not geratene Wirtschaftssubjekte zu unterstützen (Höhe der Sozialhilfesätze, des Kindergeldes, der Arbeitslosenunterstützung bei struktureller Arbeitslosigkeit) bzw. Kriegsschäden auszugleichen (Kriegsopferrenten, Lastenausgleichszahlungen), und zweitens die Zahl der Personen, die für diese Leistungen in Betracht kommen. Ein Blick auf die Nachkriegsentwicklung der einzelnen öffentlichen Sozialleistungen, die Belastungen verursachen, zeigt, daß eine beträchtliche Verringerung der Ausgaben für den Lastenausgleich, die Kriegsopferversorgung und Arbeitslosigkeit eingetreten ist. Da die individuellen Leistungen, d. h. die Leistungen an einzelne

Wirtschaftssubjekte, mehrfach erhöht wurden, so daß teilweise sogar eine reale Leistungsverbesserung stattfand, ist die beobachtete Entwicklung nur durch eine Abnahme der Anzahl der anspruchsberechtigten Personen zu erklären. Diese Tendenz wird sich bei der Kriegsopferversorgung und dem Lastenausgleich in der Zukunft fortsetzen.

Andererseits sind aber in den öffentlichen Sozialleistungen, die für einen Teil der Bevölkerung Belastungen darstellen, auch Leistungen enthalten, die mit steigendem Wohlstand eines Landes zunehmen. Die Sozialhilfe und das Kindergeld stellen derartige Leistungen dar, denn mit höherem Wohlstand ändert sich der Begriff der Armut, und die Belastungen durch Kinder nehmen relativ zu. Bei diesen beiden Transferarten ist deshalb auch in Zukunft mit einer Leistungserhöhung zu rechnen. Da die gegenwärtige Belastungsquote wirtschaftlich tragbar erscheint, ist zu erwarten, daß auch künftig Leistungsverbesserungen politisch durchsetzbar sein werden. Langfristig ist daher ein weiteres Absinken der Belastungsquote nicht anzunehmen.

Bei dem zweiten Typ öffentlicher Sozialleistungen hängt die Höhe der Leistungen einerseits von der Höhe des Bedürfnisses der Bevölkerung nach Schutz vor sozialen Risiken ab und andererseits von der Entscheidung, inwieweit diese Sicherung durch parafiskalische Institutionen und/oder durch private Unternehmungen erfolgen soll. Das Bedürfnis nach Sicherheit wird auf jeden Fall mit steigendem Wohlstand an Bedeutung gewinnen. Dies zeigt nicht nur die überaus starke Zunahme der Beitragseinnahmen bei den freiwilligen Lebens- und Krankenversicherungen, sondern auch bei den reinen Schadensversicherungen. So stieg der Anteil der Einnahmen der privaten Lebens- und Krankenversicherungen sowie die der Zusatzversorgungsanstalten am BSP von 1,52 % im Jahre 1950 auf 2,36 % im Jahre 1967. Einschließlich der Pensionen im öffentlichen Dienst ergibt sich sogar ein Anstieg auf einen Anteil am BSP von 4,89 % im Jahre 1967 im Vergleich zu einem Anteil von 4,22 % im Jahre 1962. Selbst wenn man berücksichtigt, daß nur ein Teil der Zahlungen an Lebensversicherungen eine echte Alterssicherung darstellt, kann man behaupten, daß der Anstieg der öffentlichen Sozialleistungen von einem Anstieg der „privaten Sozialleistungen“ begleitet wurde.

Wie lange sich dieser Anstieg der öffentlichen und privaten Ausgaben zur sozialen Sicherung fortsetzen wird, ist noch nicht zu erkennen. Bisher jedenfalls muß der größte Teil der Bevölkerung beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben aus Alters- oder Invaliditätsgründen noch eine beträchtliche Verminderung des Lebensstandards hinnehmen, und auch die Versorgung der Bevöl-

kerung im Krankheitsfalle mit sog. Sachleistungen hat, wie die gegenwärtige Ausstattung der Krankenhäuser zeigt, noch kein befriedigendes Niveau erreicht. Damit ist jedoch keineswegs gesagt, daß auch ein entsprechender Anstieg der über öffentliche Institutionen vorgenommenen sozialen Sicherung eintreten wird. Dies hängt überwiegend davon ab, inwieweit den privaten Wirtschaftssubjekten im Interesse einer Vergrößerung des Freiheitsraumes privater Entscheidungen gestattet wird, den Versicherungsträger frei zu wählen.

#### Mehr Privatinitiative

Eine freie Wahl des Versicherungsträgers wird allerdings nur möglich sein, wenn die als Folge der vom Versicherungsprinzip abweichenden Beitragsgestaltung entstehende Umverteilung in der Sozialversicherung abgebaut oder zumindest nicht weiter verstärkt wird. Erst die Tatsache, daß die Höhe der Beiträge zur Sozialversicherung bei vielen den Wert der erworbenen Ansprüche übersteigt, macht nämlich einen Versicherungszwang

notwendig. So erzwingt letztlich der innerhalb der Gesetzlichen Krankenversicherung über die Vorschrift der Mitversicherung von Familienangehörigen vorgenommene Familienlastenausgleich eine Pflichtversicherung alleinstehender Wirtschaftssubjekte in einer gesetzlichen Krankenkasse. Ebenso erfordert die einmal getroffene Entscheidung hinsichtlich der Anwendung des Umlageverfahrens in der gesetzlichen Rentenversicherung, auch weiterhin in gewissem Umfang die Alterssicherung über öffentliche Institutionen vorzunehmen, da andernfalls die Finanzierung der schon erworbenen Rentenansprüche unmöglich würde. Alles dies sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß eine echte Chance besteht, privaten Wirtschaftssubjekten im Zuge der zu erwartenden Ausdehnung der Aufwendungen für die soziale Sicherung freie Hand bei der Wahl des Versicherungsträgers zu lassen. Dies würde letztlich dazu beitragen, diesem Teil der öffentlichen Sozialleistungen das Odium einer hierdurch entstehenden Belastung zu nehmen.

## Eine Brücke von der Sozial- zur Wirtschaftspolitik

Günter Weinert, Hamburg

Am 1. Juli 1969 trat das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) <sup>1)</sup> in Kraft. Sprecher aller drei im Parlament vertretenen Parteien bezeichneten es als das bedeutendste sozialpolitische Gesetz der V. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages. Das AFG löst das Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) aus dem Jahre 1927 ab. Mit dem neuen Gesetz sollen die Aufgaben und Zuständigkeiten der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAVAV) umfassend erweitert werden. Diese Erweiterung soll den Bedürfnissen einer modernen Arbeitsmarkt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik gerecht werden. Mit den Aufgaben wandelte sich auch der Name der Anstalt in „Bundesanstalt für Arbeit“.

Aus der programmatischen Bezeichnung des Gesetzes ergibt sich bereits die Absicht, die bisher

weitgehend passive Arbeitsmarktpolitik durch eine aktive Politik zu ersetzen. Rechtzeitige und vorausschauende Maßnahmen sollen dahin wirken, daß „ein hoher Beschäftigungsgrad erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird“ (§ 1) <sup>2)</sup>. Dieser Auftrag an die Bundesanstalt für Arbeit ergibt sich aus der Erkenntnis, daß die mechanistischen Kräfte des Marktes nicht in der Lage sind, diese Ziele stets in der gewünschten Weise zu erreichen. Denn viele Voraussetzungen für eine modellgerechte Steuerung von Angebot und Nachfrage über den Lohn sind auf dem Arbeitsmarkt nicht erfüllt. Einmal ist die Qualität des Faktors Arbeit zu unterschiedlich, und zum anderen bestehen räumliche, sachliche und personelle Präferenzen.

<sup>1)</sup> Vgl. Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 51 vom 28. Juni 1969.

<sup>2)</sup> Die hier genannten Paragraphen beziehen sich auf das AFG.