

Schmid, Günther

**Working Paper — Digitized Version**

Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes: Ein politisch-ökonomischer Ansatz gesellschaftlicher Steuerungs- und Entscheidungshierarchien und darauf bezogener Instrumente staatliche Steuerung des Arbeitsmarktes

WZB Discussion Paper, No. IIM dp 80-40

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1980) : Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes: Ein politisch-ökonomischer Ansatz gesellschaftlicher Steuerungs- und Entscheidungshierarchien und darauf bezogener Instrumente staatliche Steuerung des Arbeitsmarktes, WZB Discussion Paper, No. IIM dp 80-40, Wissenschaftszentrum Berlin (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/82958>

**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.

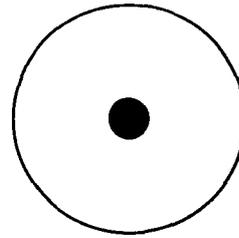
**Terms of use:**

*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.*

**Wissenschaftszentrum**



**Berlin**

IIM/dp80 - 40

**STEUERUNGSTHEORIE DES ARBEITSMARKTES.**

Ein politisch-ökonomischer Ansatz gesellschaftlicher Steuerungs- und Entscheidungshierarchien und darauf bezogener Instrumente staatlicher Steuerung des Arbeitsmarktes

von

Günther Schmid

Internationales  
Institut  
für  
Management  
und  
Verwaltung

International  
Institute of  
Management

**discussion papers**

## Zusammenfassung

Die folgende Studie beschäftigt sich mit Formen und Wirkung politisch-sozialer Steuerung und ihrer Wechselwirkung mit ökonomischen Steuerungsmechanismen des Arbeitsmarktes. Die Fragestellung ist Resultat von Analysen zur strukturierten Arbeitslosigkeit. Prozeß, Dynamik und Verteilung der Arbeitslosigkeit sind nur im Zusammenhang mit der politisch-sozialen Entscheidungsstruktur zu verstehen. Mit der Verteilung und Zuordnung knapper Ressourcen - z.B. von guten Arbeitsplätzen - ist auch eine entsprechende Allokation sozialer Positionen und politischer Macht verbunden, die politisch-sozialer Steuerung unterliegen. Strategien erfolversprechender Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik müssen diese Zusammenhänge berücksichtigen.

Zunächst wird ein allgemeiner Bezugsrahmen einer politisch-ökonomischen Steuerungstheorie entworfen und am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik illustriert. Nach der Einführung des umfassenden Modells wird der Bezugsrahmen in vier analytisch differenzierbare Handlungssysteme aufgegliedert: in den Arbeitsmarkt als Produktionssystem, als Allokationssystem, als Integrationssystem und als Entscheidungssystem im engeren Sinne. Auf diesen Ebenen werden die grundlegenden Austauschbeziehungen beschrieben, die wichtigsten Theorien erörtert und die aktuelle Steuerungsproblematik herausgestellt.

In Analogie zu den vier analytischen Teilsystemen des Arbeitsmarktes lassen sich nach Funktion und Medium charakterisierte Steuerungstypen der Arbeitsmarktpolitik unterscheiden:

- kollektive Leistungserbringung (z.B. staatliche Investitionen oder Dienstleistungen, Unterhaltsgarantien),
- allokativer Steuerung (d.h. regulative und materielle Anreizsteuerung),
- integrative Steuerung (Kontrolle abweichenden Verhaltens, Errichtung und Schutz von Verhandlungssystemen mit kollektiven Handlungsfunktionen),
- kognitive und motivationale Steuerung (d.h. Steuerung durch Information, Deutungsmuster der Wirklichkeit, Überzeugung).

Dabei interessiert uns vor allem die Wirkungslogik der Steuerung, d.h. die Frage, ob es systematische Zusammenhänge zwischen instrumenteller Struktur und den Strukturen der betreffenden Probleme, Adressaten und Durchführungsorgane gibt. Theoretisch wie empirisch lassen sich zahlreiche Hinweise auf die Grenzen traditioneller Steuerungsformen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik aufzeigen.

Der Kern unserer Überlegungen zu einer Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes führt zu der These, daß der spezifische Engpaß der Arbeitsmarktpolitik heutzutage nicht im Mangel besteht, auf das "was" von individuellen und kollektiven Entscheidungen einzuwirken, d.h. auf die "substantielle Rationalität" der Gesellschaft Einfluß zu nehmen. Der Mangel besteht vielmehr in effek-

tiven Verfahren kollektiver Entscheidungsfindung und in der Vermeidung perverser Anreizstrukturen, d.h., im Sinne von Herbert A. Simon, in der Verbesserung "verfahrensmäßiger Rationalität".

### Abstract

The following study deals with the forms and effects of politico-social regulation and its interaction with the economics of the labour market. The study has emerged from analyses of structured unemployment. The development, dynamics and distribution of unemployment can only be understood in connection with the politico-social decision-making structure. The distribution and allocation of scarce resources, e.g. good jobs, is linked to a corresponding allocation of social positions and political power, which are subject to politico-social regulation. Promising strategies in labour market policy and employment policy must take account of these links.

We shall begin by devising a general framework for a politico-economic regulation theory, illustrated by the example of labour market policy. After introducing the overall model, the framework will be subdivided into four systems of action, all distinguishable in analysis one from another: the labour market's production system, allocation system, integration system and decision-making system in the narrow sense of the word. On these four levels, there will be a description of the basic exchanges, a discussion of the most important theories, and an emphasizing of current problems in this type of regulation.

In analogy to the four analytical systems within the labour market, we may distinguish four types of regulation in labour market policy, characterized by their function and the way in which they are implemented:

- collective achievements (e.g. state investments or services, maintenance guaranties)
- allocative regulation (i.e. normative and material incentives)
- integrative regulation (control of deviating behaviour, the establishing and protecting of negotiation systems such as collective bargaining)
- cognitive and motivational regulation (i.e. regulation by means of information, interpretation patterns of the facts, persuasion)

That which interests us most of all is the operational logic of this regulation i.e. the question of whether there are systematic correlations between instrumental structure and the structures of the problems, those affected and organs of implementation involved.

### III

Both theoretically and empirically, numerous references are made to the limitations of traditional modes of regulation within labour market and employment policies.

The core of our deliberations on a regulatory theory for the labour market leads us to assume that the bottle-neck in labour market policy today does not come from a failure to influence individual and collective decisions i.e. a failure to influence the "substantial rationality" of society. It comes much more from the way in which collective decisions are made and from the avoidance of perverse incentive structures i.e. as in Herbert A. Simon's improvement of "procedural rationality".

## VORWORT

Die Idee einer politischen Steuerungs- und Entscheidungstheorie ist im Grunde einfach: Von Ausnahmen abgesehen handeln die Menschen in der besten Absicht und nicht selten auch mit dem Ziel, Glück und Wohlfahrt der Mitmenschen zu fördern; in vielen Fällen führen die Anstrengungen jedoch zu keinem Erfolg, und oft erreichen sie sogar das Gegenteil des erwünschten Zieles. Im Bereich der Politik kann dies zu besonders schlimmen Folgen führen. Wir brauchen daher eine Theorie des systematischen Mißerfolgs oder des gegenseitigen ("counterintuitive") Handelns, positiv gewendet eine Steuerungs- und Entscheidungstheorie.

Im Alltag erfahren wir laufend, daß unsere Entscheidungen und Handlungen von einer Vielzahl von Faktoren abhängen. Wir haben das Gefühl, daß es darunter wichtige und weniger wichtige gibt, daß die einen zu übersehen oder zu überlisten, die anderen unbedingt zu beachten und genau zu berechnen sind. Gewöhnlich lernt man solche Dinge wie der Tausendfüßler beim Laufen oder wie der Nichtschwimmer, der ins Wasser springen muß: unbewußt, durch Instinkt und Erfahrung. Theorie wirkt hier eher störend als hilfreich. Umgekehrt kann der Praktiker seine Erfahrungen nur durch "Vorschwimmen" und nicht durch allgemeine Aussagen weitergeben. Deshalb geraten Memoiren nicht zu Lehrbüchern, sondern zu Sammlungen von Anekdoten.

Dieses Lernen durch Versuch und Irrtum ist allerdings nur in Situationen geeignet, in denen einfache Mechanismen der Erfolgskontrolle vorhanden sind: In funktionierenden Märkten sind es Preise, in funktionierenden politisch-demokratischen Systemen Wahlen, die schnell und wirksam Mißerfolge anzeigen. Leider ist die Welt nicht immer so einfach. So hat z.B. der Preis der "Ware Arbeit" auf dem Arbeitsmarkt vielfach keine rele-

vanten, häufig sogar gegensinnige Steuerungsfunktionen. Nehmen wir etwa das Beispiel der überdurchschnittlich steigenden Lohnnebenkosten als Folge der besseren sozialen Sicherung der Arbeitnehmer: Eine unerwünschte Nebenfolge ist mit großer Wahrscheinlichkeit die Erhöhung der Einstellungsbarrieren durch die Unternehmungen, die sich vor allem auf jugendliche, ältere und leistungsgeminderte Arbeitslose auswirken. Es stellt sich daher die Frage, wie gesteuert oder wie die Entscheidungssituation gestaltet werden muß, um einen erwünschten nicht mit einem unerwünschten Effekt erkaufen zu müssen.

Politische Wahlen sind ein aufwendiges und sensibles Mittel; sie finden daher periodisch statt. Zwischen den Wahlen stellen Öffentliche Meinung und Meinungsforschung einen gewissen Ersatz für den Wahlmechanismus dar. Übergreifende und langfristige Problemstellungen werden jedoch, ebenso wie die Interessen von "Randgruppen", institutionell vernachlässigt. Nehmen wir als Beispiel die Behinderten: Schlecht organisiert und mit einem geringen Sanktionspotential ausgestattet stellen sie eine der leidtragenden Gruppen im "Aussiebnungsprozeß" der langandauernden Unterbeschäftigung dar. Was sind die genaueren Ursachen dafür und wie müssen Entscheidungsstruktur und Steuerungsinstrumentarium verbessert werden, um diese Situation zu ändern?

Die Grundidee der Durchführung besteht in einer Kombination von kybernetischen, funktionalistischen und politisch-ökonomischen Elementen der Analyse. Von der Kybernetik habe ich das Prinzip der Rückkopplung bzw. das der Gegensteuerung entlehnt; vom Funktionalismus das Prinzip der Funktionshierarchie und das der funktionalen Äquivalente; die politisch-ökonomische Basis sind die Ökonomie der Zeit und der Ressourcen bzw. die Dominanz von Engpaßfaktoren, der Gedanke von Tauschprozessen und das starke Gewicht staatlicher Regulierung bei der Allokation von Produktionsfaktoren.

Gleichwohl ist das hier vorgelegte Resultat vorläufig und nicht voll ausgearbeitet. Wer auf einem ähnlichen Weg ist, mag Verständnis dafür aufbringen und hier und da schon Gewinn aus der Lektüre ziehen; um ausgleichende Kritik und Anregungen wird gebeten. Mein ausdrücklicher Dank geht an Fritz W. Scharpf und Klaus Semlinger für produktive Kritik, an Frau Brigitte Müller für die Mühe der Schreibarbeiten.

<u>INHALTSVERZEICHNIS</u>		<u>SEITE</u>
1	EINLEITUNG	1
2	EINFÜHRUNG IN DIE STEUERUNGSTHEORETISCHE FRAGESTELLUNG	5
3	DAS POLITISCH-ADMINISTRATIVE SYSTEM AUS STEUERUNGSTHEORETISCHER SICHT	11
3.1	Steuerungs- und Entscheidungshierarchien auf sozio-ökonomischer Systemebene	11
3.2	Steuerungs- und Entscheidungshierarchien des politisch-administrativen Systems	20
4	STEUERUNGS- UND ENTSCHEIDUNGSHIERARCHIEN DES ARBEITSMARKTES	28
4.1	Der Arbeitsmarkt als Produktionssystem	28
4.1.1	Das klassische Modell des Arbeitsmarktes	31
4.1.2	Keynesiansiches und keynessches Modell des Arbeitsmarktes	35
4.1.3	Volumensteuerung versus Struktursteuerung: die vergessenen Determinanten des Arbeits- angebots	43
4.2	Der Arbeitsmarkt als Allokationssystem	45
4.2.1	Neuere gesetzliche Regulierungen in Schweden und in der Bundesrepublik	51
4.2.2	Arbeit als fixer Produktionsfaktor, Entkopplungstendenz von Güter- und Arbeitsmärkten, Dualisierung des Arbeits- marktes und steuerungspolitische Folgen	62

## VIII

		<u>SEITE</u>
4.2.3	Freier Arbeitsvertrag und externe Effekte am Beispiel von Investitionen in Human- kapital	69
4.2.4	Allokation von Arbeitskräften im Markt- sozialismus	73
4.2.5	Die Allokationswirkung der institutionellen Struktur des beruflichen Ausbildungssystems	76
4.3	Der Arbeitsmarkt als Integrationssystem	78
4.3.1	Der Arbeitsmarkt im System des liberalen Korporativismus	82
4.4	Der Arbeitsmarkt als Entscheidungssystem	92
4.4.1	Von der Arbeit als Erwerbstätigkeit zur Arbeit als Aktivität	96
4.4.2	Der Arbeitsmarkt als Statusfalle oder als Wettlauf vom Hasen und Igel	98
5	STEUERUNGSFORMEN DER ARBEITSMARKTPOLITIK: EINE PROBLEMSKIZZE	105
5.1	Typen staatlicher Steuerung	105
5.2	Analyseraster einer instrumentellen Steuerungstheorie	110
5.3	Arbeitsmarktpolitik als kollektive Leistungserbringung	113
5.4	Arbeitsmarktpolitik als allokativen Steuerung	121
5.4.1	Regulative Steuerung	122
5.4.2	Steuerung über materielle Anreize	124
5.5	Arbeitsmarktpolitik als integrative Steuerung	130

		<u>SEITE</u>
5.5.1	Institutionelle Steuerung	131
5.5.2	Regulative versus instiutionelle Steuerung am Beispiel der Arbeitsmarkt- politik für Behinderte	134
5.6	Arbeitsmarktpolitik als kognitive und motivationale Steuerung	139
6	ZUSAMMENFASSUNG	146
	Fußnoten	154
	Literaturverzeichnis	164

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 1:	Variablenmodell einer Steuerungstheorie	8
Schaubild 2:	Staatliche Verwaltung als ein mehrfach verflochtenes Steuerungssystem	12
Schaubild 3:	Arbeitsmarkt als Produktionssystem	30
Schaubild 4:	Der Arbeitsmarkt als Allokationssystem	46
Schaubild 5:	Der Arbeitsmarkt als Integrationssystem	79
Schaubild 6:	Der Arbeitsmarkt als Entscheidungssystem	93
Schaubild 7:	Analyseraster einer instrumentellen Steuerungstheorie	110

## 1 Einleitung

Die folgende Studie beschäftigt sich mit Formen und Wirkung politisch-sozialer Steuerung und ihrer Wechselwirkung mit ökonomischen Steuerungsmechanismen des Arbeitsmarktes. Die Fragestellung ist Resultat von Analysen zur strukturierten Arbeitslosigkeit.<sup>1)</sup> Prozeß, Dynamik und Verteilung der Arbeitslosigkeit sind nur im Zusammenhang mit der politisch-sozialen Entscheidungsstruktur zu verstehen. Mit der Verteilung und Zuordnung knapper Ressourcen - z.B. von guten Arbeitsplätzen - ist auch eine entsprechende Allokation sozialer Positionen und politischer Macht verbunden, die politisch-sozialer Steuerung unterliegen. Strategien erfolgversprechender Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik müssen diese Zusammenhänge berücksichtigen.

Arbeitsmärkte unterscheiden sich von Gütermärkten dadurch, daß sie wesentlich komplexere soziale Systeme darstellen, in denen Elemente des Marktes häufig eine eher randständige als zentrale Rolle spielen. Langfristige Arbeitsverträge mit unspezifizierten Leistungen, hierarchische Arbeitsverhältnisse,<sup>2)</sup> kollektive Interessenorganisationen, ein überwiegend öffentlich organisiertes Ausbildungssystem ('Investition in Humankapital'), tradierte Wert- und Einstellungsmuster (z.B. familiäre Arbeitsteilung) und vieles mehr stellen außerökonomische "Kräfte" dar, die den 'Arbeitsmarkt' neben seinen Marktelementen steuern. Diese Faktoren sind heute mehr oder weniger staatlicher Regulierung und Beeinflussung unterworfen, und es gibt wohl kaum einen Markt, der so stark geregelt ist wie der 'Arbeitsmarkt'.

Der Arbeitsmarkt ist aber nicht nur institutionellen und politisch-administrativen Regelungen wie Kündigungsschutz, Mutterschutz, Mindestlohn oder Arbeitszeitregelung unterworfen. In zunehmendem Maße werden Teilarbeitsmärkte in Planungsbereiche umgewandelt. Diese Tendenz ist evident im Wachsen des Sektors der öffentlichen Dienstleistungen, und sie ist auch deutlich

sichtbar in Personalplanungssystemen von Großbetrieben. Im wachsenden Ausmaß wird der Arbeitsmarkt auch über das Bildungssystem (zumindest versuchsweise) geplant, und regionale sowie lokale Personalplanungs- und Informationssysteme entstehen. Schließlich werden für bestimmte Minderheiten wie Behinderte oder schwer vermittelbare Arbeitslose langfristig wirkende Integrationsprogramme und geschützte oder halbgeschützte 'Teilmärkte' entwickelt.

Trotz dieser wohl kaum bestreitbaren Tendenzen verfügen wir noch über wenig systematisches Wissen über die Erfolgsbedingungen staatlicher Steuerung von Arbeitsmärkten. Arbeitsmarktpolitik wurde offensichtlich allzulange als bloße Restgröße globaler Beschäftigungspolitik behandelt.<sup>3)</sup> Globale Beschäftigungspolitik ist aber im wesentlichen Ausgaben- und Anreizpolitik, die an Planung, Programmierung und Implementierung keine großen Anforderungen stellt. Gezielte Arbeitsmarktpolitik erfordert dagegen ein ganz anderes Ausmaß an organisatorischer Intelligenz und Flexibilität.

Unter den Handlungsanforderungen flexibler Steuerung ist staatliche Verwaltung nicht mehr als zuverlässiger Paradefall von Handlungen unter konditionalen Entscheidungsprämissen zu charakterisieren. Staatliche Verwaltung, die Arbeitsverwaltung eingeschlossen, ist nicht mehr primär durch lückenlose Regelanwendung garantiert (Gesetzesvorlage); sie wird zunehmend 'außenorientiert'. Sie ist nun auch mit der Erarbeitung konsens- und durchsetzungsfähiger Programme befaßt und muß sich in ungewisse Verhandlungsprozesse und in Interessenkonflikte einlassen.<sup>4)</sup> Informelle Vorplanungen und Kontaktsysteme sind dort, wo sich Verwaltung in Verhandlungssysteme<sup>5)</sup> einlassen muß, nun oft entscheidendere Bestimmungsfaktoren für Verwaltungseffizienz als formalisierte Entscheidungsprämissen.<sup>6)</sup> Paradoxe Weise erfordert Planung nicht mehr an staatlicher Bürokratie, sondern mehr an unternehmerischem Management und Partizipation in kollektiv vernetzten Organisationen.

Begründung und Ausführung der obigen Überlegungen ist Gegenstand dieser Studie. Zunächst wird ein analytischer Bezugsrahmen einer politisch-ökonomischen Steuerungstheorie entworfen und am Beispiel von Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung erläutert. Dieser Bezugsrahmen stellt einerseits ein formales Analyseraster dar, enthält andererseits aber schon Elemente einer allgemeinen Theorie von Steuerungs- und Entscheidungshierarchien. Nach der Einführung des umfassenden Modells wird der Bezugsrahmen in vier analytisch differenzierbare Handlungssysteme aufgegliedert: in den Arbeitsmarkt als Produktionssystem, als Allokationssystem, als Integrationssystem und als Entscheidungssystem im engeren Sinne. Auf diesen Ebenen werden die grundlegenden Austauschbeziehungen beschrieben, die wichtigsten Theorien erörtert und die aktuelle Steuerungsproblematik herausgestellt.

In Analogie zu den vier analytischen Teilsystemen des Arbeitsmarktes lassen sich nach Funktion und Medium charakterisierte Steuerungstypen der Arbeitsmarktpolitik unterscheiden:

- kollektive Leistungserbringung (z.B. staatliche Investitionen oder Dienstleistungen, Unterhaltsgarantien),
- allokativer Steuerung (d.h. regulative und materielle Anreizsteuerung),
- integrative Steuerung (Kontrolle abweichenden Verhaltens, Errichtung und Schutz von Verhandlungssystemen mit kollektiven Handlungsfunktionen),
- kognitive und motivationale Steuerung (d.h. Steuerung durch Information, Deutungsmuster der Wirklichkeit, Überzeugung).

Dabei interessiert uns vor allem die Wirkungslogik der Steuerung, d.h. die Frage, ob es systematische Zusammenhänge zwischen instrumenteller Struktur und den Strukturen der betreffenden Probleme, Adressaten und Durchführungsorgane gibt. Theoretisch wie empirisch lassen sich zahlreiche Hinweise auf die Grenzen traditioneller Steuerungsformen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik aufzeigen. Dieses Ergebnis bedeutet jedoch nicht,

daß die gängigen Steuerungsformen veraltet sind. So sollen die Errungenschaften der sozialen Sicherung und die traditionellen Funktionen der Arbeitsverwaltung auf alle Fälle erhalten bleiben. Darüber hinaus kommen wir auch zum Resultat, daß eine Weiterentwicklung keynes'scher Formen der Beschäftigungspolitik erforderlich ist. Dabei ist vor allem an eine Weiterentwicklung in Richtung selektiver Wachstums- und Strukturpolitik, d.h. an den weiteren Ausbau öffentlicher Infrastruktur, an die Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung oder an die Förderung von Sozialtechnologien gedacht. Dies bedeutet, daß Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik enger mit Technologie- und Strukturpolitik zu verknüpfen sind.

Der Kern unserer Überlegungen zu einer Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes besteht jedoch darin, daß der spezifische Engpaß der Arbeitsmarktpolitik heutzutage nicht im Mangel besteht, auf das "was" von individuellen und kollektiven Entscheidungen einzuwirken, d.h. auf die "substantielle Rationalität" der Gesellschaft Einfluß zu nehmen. Der Mangel besteht vielmehr in effektiven Verfahren kollektiver Entscheidungsfindung und in der Vermeidung perverser Anreizstrukturen, d.h., im Sinne von Herbert A. Simon, in der Verbesserung "verfahrensmäßiger Rationalität".<sup>7)</sup>

## 2 Einführung in die steuerungstheoretische Fragestellung

Wie Märkte gesteuert werden (nämlich über Preise), politisch-demokratische Systeme (nämlich über Wahlen) oder politisch-administrative Systeme (nämlich über Recht) ist verhältnismäßig gut erforscht. Auch die Grenzen oder das systematische Scheitern reiner Steuerungssysteme finden theoretischen Ausdruck: Zu Theorien des "Marktversagens"<sup>8)</sup> gesellen sich neuerdings Theorien des "Politikversagens".<sup>9)</sup> Zum "Administrationsversagen" hat die jüngst etablierende Implementationsforschung<sup>10)</sup> wichtige Beiträge geliefert. Dieser Forschungszweig war eine Reaktion auf große und ehrgeizige Reformprogramme (vor allem dem amerikanischen "war against poverty"), die trotz massiven finanziellen Einsatzes zu Mißerfolgen führten oder nur bescheidene Ergebnisse erzielten.

Der Elan der "großen politischen Reform" hatte eine Parallele in der Forschung: Die Implementationsforschung war anfänglich deutlich vom Optimismus geprägt, daß die Steuerungsmängel vor allem in der administrativen Umsetzungsstruktur zu finden und durch entsprechendes politisches Management zu beheben seien. Dieses "administrative" Vorurteil mußte jedoch in mehrfacher Hinsicht korrigiert werden: (1) Die Implementationsstruktur erwies sich als komplexer, die Bedeutung nicht-staatlicher Vollzugsorgane rückte in das Bewußtsein; (2) die Politikziele erwiesen sich selbst als variabel während des Politikvollzuges; (3) die Bedeutung der Implementationsstruktur erwies sich von Politikfeld zu Politikfeld und von Instrument zu Instrument als unterschiedlich, und (4) die Handlungsoptionen selbst, d.h. die möglichen Steuerungsformen, schienen stark geprägt von der Problemstruktur und der Verhaltensdisposition der Adressaten. Als Reaktion auf diese Erfahrung wird zunehmend eine systematische Verknüpfung von Problemstruktur - Steuerungsformen - Implementationsstruktur - Wirkung auf Adressaten in den Vordergrund gerückt.<sup>11)</sup> Auch in den USA beginnt sich unter dem Stichwort "Monitoring Approach"<sup>12)</sup> eine integrative Perspektive durchzusetzen.

Aus den bisherigen Erfahrungen läßt sich, in pointierter Form, folgende Schlußfolgerung ziehen: Weder eine rein ökonomische, noch eine rein politische, noch eine rein administrative Perspektive werden den komplexen Problemen der heutigen Gesellschaft gerecht. In anderen Worten: Weder eine allgemeine Restauration marktlicher Preismechanismen, noch eine Anwendung des Steuerungsprinzips "Wahlen" auf alle möglichen Entscheidungen, noch eine weitere verrechtlichte Regulierung des Lebens werden eine Lösung zukünftiger Probleme bringen. Von Problemfeld zu Problemfeld sind verschieden gemischte Steuerungssysteme vorzufinden oder zu konstruieren, und die Aufgabe besteht darin, herauszufinden, welche Mischformen für welche Situationen sich als geeignet erweisen.

Gemischte makroökonomische Steuerungstheorien (vor allem in Anlehnung an Keynes) <sup>13)</sup> sind relativ weit entwickelt. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik hat sich bisher eine solche integrierte Sichtweise noch nicht durchgesetzt. Dieses Defizit macht sich in der gegenwärtigen Situation besonders bemerkbar, weil in der jüngsten Rezession deutliche Grenzen der makroökonomischen Steuerung festgestellt wurden; die Notwendigkeit einer "aktiven" Arbeitsmarktpolitik, d.h. einer strukturpolitisch mitgestaltenden Politik, wird heute mehr oder weniger akzeptiert.

Eine Implementationsstudie von Blankenburg und Krautkrämer <sup>14)</sup> befaßte sich in engerem Sinne mit Steuerungsdefiziten der Arbeitsverwaltung und versuchte, international vergleichend Unterschiede der Politik auf die "administrative Kultur" zurückzuführen. Im Vordergrund der Analyse standen administrative Variablen und nicht Steuerungsformen oder Entscheidungsverhältnisse. Lediglich im verwandten Bereich der Bildungsforschung wurde von Offe <sup>15)</sup> ein Ansatz entwickelt, Steuerungstypen zu identifizieren und systematische Verlaufsformen in den Handlungsstrategien des Staates zu finden. Dieser Ansatz wird aber noch sehr von der Sichtweise einer "Restriktions-

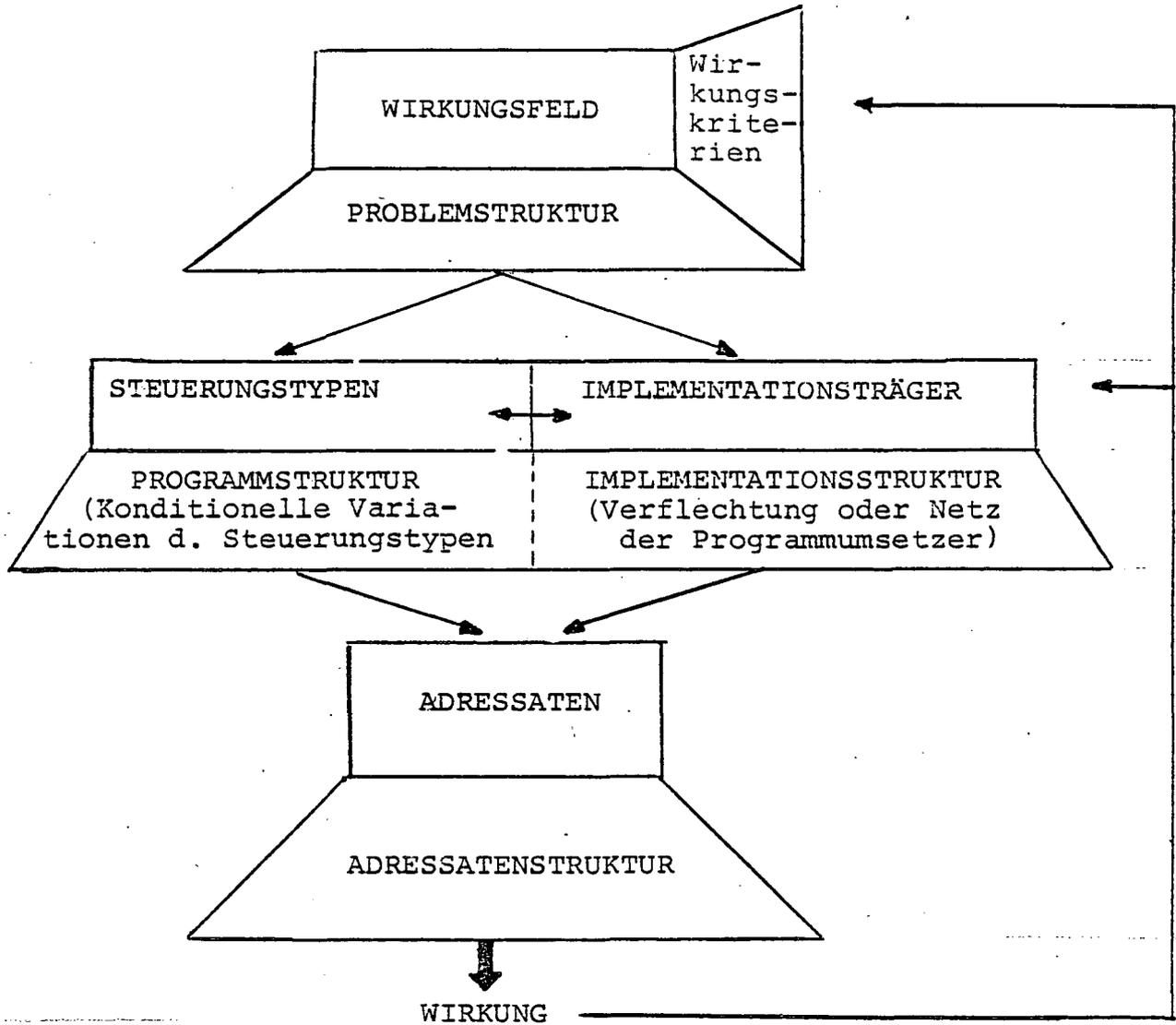
analyse des Staates" beeinflusst, der es genügt, systematische Handlungsschranken aufzuweisen. Eine Theorie gemischter Steuerungssysteme, die gleichermaßen die positiven Elemente des insgesamt verfügbaren Steuerungsinstrumentariums miteinander verknüpft, ist noch nicht in Sicht.

Wenn wir nach den möglichen Formen fragen, unter denen Politik - und damit auch Arbeitsmarktpolitik - vollzogen werden kann, lassen sich vorläufig vier verschiedene Steuerungstypen unterscheiden:

- kognitive und motivationale Steuerung
- integrative Steuerung
- alloкатive Steuerung
- kollektive Leistungserbringung

Diese Steuerungstypen haben eine inhärente Handlungslogik, auf die wir später noch zu sprechen kommen. Diese Handlungslogik variiert mit der Programmstruktur, d.h. den Ausprägungen der Steuerungstypen und ihren Mischungen. Die Wirkung dieser jeweils spezifisch strukturierten und gemischten Steuerungstypen (= Steuerungsformen) hängt ab von der Problemstruktur des Wirkungsfeldes, der Implementations- und der Adressatenstruktur. Die formale Variablenstruktur unserer Untersuchung läßt sich durch folgendes Schaubild ausdrücken:

Schaubild 1: Variablenmodell einer Steuerungstheorie



Dieses Variablenmodell entspricht weitgehend dem in der Implementations- und Wirkungsforschung eingespielten Ansatz. Die hier anvisierte Steuerungstheorie unterscheidet sich jedoch in vier wesentlichen Punkten:

(1) Im Vordergrund der Analyse steht hier nicht die "Schiene" Problemstruktur - Implementationsstruktur - Adressatenstruktur, sondern die "Schiene" Problemstruktur - Programmstruktur - Adressatenstruktur.

(2) Im Unterschied zur Implementationsforschung, die ihrem Ansatz entsprechend auf größtmögliche Variation der Implementationsstruktur Wert legt und dementsprechend verschiedene Politikfelder vergleicht, steht hier im Vordergrund der Vergleich verschiedener Steuerungstypen innerhalb eines begrenzten Politikfeldes, hier Arbeitsmarktpolitik.

(3) Der Struktur des Wirkungsfeldes, auf die sich politische Steuerung bezieht, wird im Sinne einer Problemanalyse wesentlich mehr Aufmerksamkeit geschenkt als sonst üblich.

(4) Entscheidungshierarchien und -sequenzen innerhalb des Wirkungsfeldes spielen in einer politisch-ökonomischen Steuerungstheorie eine entscheidende Rolle.

Zusammenfassend läßt sich die Problemstellung folgendermaßen charakterisieren: Eine politisch-ökonomische Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes soll die Frage beantworten, welche Form arbeitsmarktpolitischer Steuerung für welche Art der Problemsituation und Zielsetzung angemessen ist. Offensichtlich greift nicht jedes Instrument der Arbeitsmarktpolitik in jeder Situation, und die Wirkung im Hinblick auf ein gesetztes Ziel mag von Situation zu Situation, aber auch unter Einbeziehung verschiedener Zeitperspektiven und Nebenwirkungen verschieden sein. Wir vermuten, daß bestimmte kausale Muster im Problem-

### 3 Das politisch-administrative System aus steuerungs- theoretischer Sicht

#### 3.1 Steuerungs- und Entscheidungshierarchien auf sozio- ökonomischer Systemebene

Das politisch-administrative System, hier synonym auch als staatliche Verwaltung bezeichnet, kann als ein Steuerungssystem beschrieben werden, das mit dem sozio-ökonomischen System institutionell wie funktionell mit vielfachen Rückkopplungsschleifen verbunden ist (vgl. Schaubild 2). Es wird postuliert, daß die Analyse staatlicher Steuerung mit den Problemen beginnen muß, die primär im sozio-ökonomischen Subsystem entstehen. Die treibenden Kräfte sozialen Wandels sind endogen und auf die vier gesellschaftlichen Grundfunktionen bezogen: Die Produktionsfunktion (Produktion, Reproduktion), charakterisiert die Entstehungs- und Bestandsbedingungen sozialer Systeme, die Allokationsfunktion (Regulierung, Verteilung) kennzeichnet die Art und Weise, wie die gesellschaftlichen Produktionsfaktoren einander zugeordnet werden, die Integrationsfunktion (Kontrolle, Organisation) bestimmt die Mittel und den Grad der Integration gesellschaftlicher Interessen, und die Entscheidungsfunktion (Erkenntnis, Motivation) charakterisiert die Beweggründe und Fähigkeiten menschlichen Handelns.

Diese vier Funktions- oder Bedingungebenen stehen zueinander in einem Verhältnis der gegenstrukturellen Hierarchie. Dahinter steht der einfache Gedanke, daß menschliches Handeln in zweifacher Weise determiniert ist: (a) durch objektive Rahmenbedingungen verschiedener "Durchschlagskraft", die zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht zur Disposition stehen, (b) durch subjektive Rahmenbedingungen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt in verschiedenem Umfang und in Gestalt von alternativen Handlungsmöglichkeiten zur Disposition stehen. Die objektiven Rahmenbedingungen kennzeichnen die Steuerungshierarchie, die von der Produktionsfunktion als höchste Ebene ausgeht. Die subjektiven Rahmenbedingungen sind durch die Entscheidungshierarchie charak-

Schaubild 2: Staatliche Verwaltung als ein mehrfach verflochtenes Steuerungssystem

(→ = Steuerungshierarchie; ↷ = Entscheidungshierarchie)

HANDLUNGSBEDINGUNGEN  
STAATLICHER VERWALTUNG  
(strukturell)

OUTPUTS  
(Steuerungstypen)

SOZIO-ÖKONOMISCHES  
SYSTEM  
Funktionsebenen

INPUTS

HANDLUNGSBEDINGUNGEN  
STAATLICHER VERWALTUNG  
(funktionell)

Haushalt, Personal  
und Kapital

interne Organisa-  
tion (horizontal  
und vertikal)

interne Macht-  
und Konsensus-  
bedingungen

internes Intelli-  
genz- u. Motiva-  
tionssystem

kollektive  
Leistungser-  
bringung

allokative  
Steuerung

integrative  
Steuerung

kognitive und  
motivationale  
Steuerung

PRODUKTION ↔ REPRODUKTION

Pro-  
duk-  
ti-  
vi-  
tät ↷ Ein-  
kommen

REGULIERUNG ↔ VERTEILUNG

Stabi-  
lität ↷ Interes-  
sen

KONTROLLE ↔ ORGANISATION

Macht ↷ Pläne

ERKENNTNIS ↔ MOTIVATION

Quali-  
fika-  
tion ↷ Befrie-  
digung

Steuern, Ge-  
bühren, Bei-  
träge

Gesetze, Ver-  
fahren  
→  
Institutionen

Pol. Parteien  
Gewerkschaften  
→  
Interessen-  
gruppen

öffentliche  
Meinung  
→  
Wahlen

KONTROLLE durch  
a) materielle, perso-  
nelle u. finan-  
zielle Ressourcen,  
inklusive repres-  
sive Ressourcen

b) institutionelle  
und rechtliche  
Ressourcen

KONSENS durch  
a) problemspezifi-  
schen Handlungs-  
konsens zwischen  
organisierten  
Kollektiven

b) generalisierter  
oder fundamentaler  
Konsens und diffu-  
se Massenloyalität

terisiert, die von der Entscheidungsfunktion als höchster Ebene ausgeht. Wir erklären zunächst in knappen Zügen die steuerungstheoretische Hierarchieleiter; komplexere Rückkopplungsbeziehungen zwischen den gesellschaftlichen Grundfunktionen werden im nachfolgenden Kapitel ausgeführt.

Auf der ersten Funktionsebene werden zwischen den Unterfunktionen "Produktion" und "Reproduktion" Güter bzw. Dienstleistungen ( $\rightarrow$ ) und Arbeit ( $\leftarrow$ ) ausgetauscht. Gerade Pfeile bedeuten Aktions-Inputs, gebogene Pfeile Reaktions-Inputs. Aktions-Inputs steuern das Verhalten, Reaktions-Inputs kontrollieren das Verhalten. Steuernde Inputs sind die primären oder dominanten Ströme, kontrollierende Inputs die sekundären oder reaktiven Ströme. Um ein Beispiel zu geben: im Schlaraffenland stehen Güter (inklusive Zeit) und Dienstleistungen auf Wunsch sofort zur Verfügung, eine Entscheidung über den Einsatz von Arbeit zur Produktion derselben erübrigt sich. In der Realität dagegen hängt der Einsatz von Arbeit von der begrenzten Verfügbarkeit von Gütern und Diensten ab, die zur Reproduktion - schlicht zum Leben - erforderlich sind; umgekehrt erfordert deren Produktion den Einsatz von Arbeit entsprechend dem Stand der Produktivität.

Die Austauschbeziehungen im Produktionssystem unterliegen dem Gesetz der Zeit- und der Ressourcenökonomie. Damit ist gemeint, daß das Handeln zu einem gegebenen Raum- und Zeitpunkt durch die verfügbaren Ressourcen (z.B. Arbeitskräftepotential, Arbeitsmittel, Arbeitszeit, Rohstoffe) und ihren biophysischen Funktionen (z.B. Tag- und Nachtrhythmus) beschränkt ist. Dies besagt: Bei gegebenem Niveau der Produktionspotentiale und bei gegebener Struktur (d.h. raum-zeitlicher Verteilung von Arbeitskräften und Arbeitsmitteln) ist das Produktionsergebnis weitgehend determiniert. In anderen Worten: Die Optionen der Allokation der Produktionsfaktoren werden limitiert durch Struktur und Niveau von Zeit und

Ressourcen, durch bestimmte biophysische Bestandsregeln, die zusammengenommen das Niveau der Produktivität im weiteren Sinne bestimmen. Mit dem Niveau der Produktivität ist festgelegt, wieviel Zeitoptionen im quantitativen Sinne einer Gesellschaft zur Verfügung stehen. In diesem Sinne steuert die Produktivität die nächste Funktionsebene, die Allokationsfunktion.

Auf der zweiten Funktionsebene werden zwischen den Unterfunktionen "Regulierung" und "Verteilung" strukturelle Problemlösungen (↔) und Beiträge zur Durchführung der Regulierung (↪) ausgetauscht. Die Beiträge bestehen in Steuern, Abgaben oder in Gebühren. Strukturelle Problemlösungen sind im ökonomischen Zusammenhang Entscheidungen über die Allokation von Produktionsfaktoren und -ergebnissen, die über die unmittelbare Entscheidung hinaus Bestand haben und auch für noch unbestimmte oder unbestimmbare Probleme der Zukunft Geltung haben. Solche Problemlösungen zusammengenommen bestimmen zu einem gegebenen Zeitpunkt die gesellschaftliche Struktur. Eine der wichtigsten strukturellen Problemlösungen in entwickelten kapitalistischen Gesellschaften ist die Institution des Privateigentums an Produktionsmitteln; damit sind zukünftige Probleme der Investition und Produktion verfahrensmäßig gelöst, weil klar ist, wer gegebenenfalls entscheiden soll. Weitere zentrale Problemlösungen dieser Art sind der freie Arbeitsvertrag, die Institution von Märkten, aber auch die Institution des Staates, der für bestimmte Problemlösungen das Monopol hat (vgl. die klassischen Funktionen Polizei, Militär und Justiz).

Neben allgemein akzeptierten sozialen Normen, die im weitesten Sinne als Allokationsregeln zu verstehen sind, wird diese Funktionsebene vor allem durch Recht gesteuert. Unter Recht werden hier, in Anlehnung an Luhmann <sup>16)</sup>, legitimierte Entscheidungsregeln verstanden. "Recht" ist in diesem Modell also nicht unveränderliches Naturrecht oder - wie es noch in den

älteren Hochkulturen verstanden wurde - Abbild von "der Ordnung der Welt". Recht besteht in normativen Entscheidungsprämissen von Gesellschaften, das sich als Entscheidungsprogramm gegenüber den sich wandelnden Produktions- und Reproduktionsbedingungen bewähren muß und über das gegebenenfalls wieder neu zu entscheiden ist. Wie auf der ersten Funktionsebene Zeit und Ressourcen die letztentscheidenden Engpaßfaktoren sind, ist Recht die entscheidende knappe Ressource auf dieser zweiten Funktionsebene. Das Gesetz, das diese Funktionsebene steuert, kann daher auch als "Ökonomie des Rechts" bezeichnet werden.

Die in modernen Gesellschaften überwiegend durch Recht gesteuerte Allokationsfunktion "produziert" ein mehr oder weniger hohes Maß an Stabilität im Sinne von stabilen Verhaltenserwartungen. In Gesellschaften, insbesondere in solchen mit komplexen, vielfach und oft indirekt verknüpften Austauschbeziehungen, ist die Erwartbarkeit von Handlungen anderer eine existentielle Voraussetzung. Typisch ist etwa der kulturell hohe Wert von Verlässlichkeit in "modernen Industriegesellschaften", eine Eigenschaft, der in industriell unterentwickelten Gesellschaften weniger Bedeutung beigemessen wird. Neben der Verteilung des gesellschaftlichen Vermögens, die sich vor allem in der Relation von Löhnen und Gewinnen ausdrückt, ist Stabilität der wichtigste Output des Allokationssystems, und Stabilität wiederum stellt den Engpaßfaktor für die nächste Funktionsebene, die Integrationsfunktion, dar.

Auf der dritten Funktionsebene werden zwischen den Unterfunktionen "Kontrolle" und "Organisation" Sanktionen (→) und Optionen (↪) ausgetauscht. Sanktionen sind Inputs, die das Verhalten anderer, das sonst anders ausfallen würde, in die Richtung der eigenen Interessen lenkt. Optionen sind Handlungsmöglichkeiten, die erst durch Organisation, d.h. durch Zusammenführung (auch Abstimmung) von Potentialen, realisiert

werden können. Durch Austauschbeziehungen auf dieser Ebene werden also Interessen integriert; wir kennzeichnen daher diese Steuerungsebene als Integrationsfunktion. Diese Funktion wird durch den Primärintput, d.h. durch die Ökonomie der Sanktionen gesteuert. Dieses Konzept bedeutet: Die Möglichkeit, Interesse durchzusetzen, hängt letztlich von der Kapazität der Sanktionen ab, d.h., hier an Max Weber anknüpfend,<sup>17)</sup> von der Fähigkeit, jemanden zu einer gewünschten Handlung zu bringen, wobei Sanktionen (positive wie negative, physische wie moralische oder ökonomische) die letztentscheidenden knappen Ressourcen darstellen. Durch Sanktionen gesteuerte Interaktionen determinieren die zu einem Zeitpunkt gegebenen Handlungsmöglichkeiten (= Optionen); diese Interaktionsbeziehungen sind häufig durch Macht gekennzeichnet.

Auf allgemeinsten Ebene beinhaltet Macht, was auch immer ihre Quellen, ihre Legitimation und ihre Ausübungsweise sein mögen, die Möglichkeit für gewisse Individuen oder Gruppen, auf andere Individuen oder Gruppen einzuwirken. Macht setzt also immer eine Beziehung zwischen mehreren voraus (mindestens zwei). Das Kennzeichnende dieser Beziehung ist der Austausch von Handlungsmöglichkeiten (Optionen), wobei als Ergebnis dieses Austausches ein Ungleichgewicht der Option entsteht.

Diese sehr allgemeine Definition von Macht hat den Vorteil, die Betonung auf das Wesentliche zu legen, nämlich auf den beziehungsmäßigen Charakter von Macht. Macht ist keine Eigenschaft, die jemandem zugeschrieben werden kann, sondern Ausdruck einer Interaktionsbeziehung, die ungleiche Optionen von Handlungsstrategien produziert. Physischer Zwang ist also nur ein Medium von Machtausübung unter mehreren, d.h., die totale Einschränkung der Handlungsmöglichkeit des anderen durch Gewaltanwendung. Die Erzeugung von Unsicherheit für andere, d.h. die Erzeugung einer Situation, in der andere das eigene Verhalten nicht voraussehen können, ist ebenfalls ein Medium von

Macht, welches die Handlungsmöglichkeiten von anderen stark einschränkt.<sup>18)</sup>

Die Integrationsfunktion "produziert" also Optionen im Sinne von Handlungsmöglichkeiten, die einem Individuum, einer Gruppe oder einem Verband zu einem Zeitpunkt prinzipiell zur Verfügung stehen; dabei sind in unserem Zusammenhang vor allem solche Optionen von Interesse, die notfalls auch gegen den Widerstand des Interaktionspartners durchgesetzt werden können, d.h. also als Macht. In diesem Sinne steuert Macht die individuelle Motivation, denn ein über diesen Optionsspielraum hinauschießender Anreiz wird früher oder später frustriert werden; dies schließt - wohlgemerkt - Änderungen der Machtstruktur auf lange Sicht nicht aus (vgl. weiter unten).

Auf der letzten Ebene der Steuerungshierarchie werden zwischen den Unterfunktionen "Erkenntnis" und "Motivation" Modelle (→) und Sinn (↪) ausgetauscht, wobei in dieser Austauschbeziehung wiederum "Modelle" als Primärinput den Engpaßfaktor darstellen. Erst durch den Kreislauf von Modellen und Sinn entstehen Entscheidungssequenzen, d.h. Auswahl aus konkurrierenden Modellen nach Maßgabe ihres Sinns. Es bietet sich daher an, diese Steuerungsebene als Entscheidungsfunktion zu kennzeichnen.

Die Entscheidungsfunktion wird also durch die "Ökonomie der Modelle" gesteuert. Damit ist folgendes gemeint: Das Ausmaß, in dem ein soziales Handlungssystem in der Lage ist, Entscheidungen effektiv im Sinne seiner Motivation zu fällen, hängt letztlich von der Verfügbarkeit und Beherrschung von Modellen ab.<sup>19)</sup>

Unter Modellen wird hier die operationelle Repräsentation von Wissen und Erfahrungen verstanden, Modelle sind also schon mehr als Informationen: es sind abstrahierende Abbilder der Wirklichkeit, die Voraussetzung zur Beherrschung dieser Wirklichkeit darstellen.<sup>20)</sup> Modelle schaffen aber noch keine Handlungsimpulse. Sowohl die Suche als auch die Umsetzung von Modellen bedarf eines Motivs ("Beweggrundes"), das Erkenntnisse

den Bedürfnissen entsprechend wertet, kurz: ein Motiv, das der (erkannten) Welt einen Sinn gibt.

Der spezifische Output des Entscheidungssystems im engeren Sinne sind Pläne oder Ziele und - für die Steuerungshierarchie entscheidender - Qualifikationen. Qualifikation wird hier im weiteren Sinne als Fähigkeit verstanden, die Wirklichkeit den Modellen und ihrem Sinn entsprechend zu bearbeiten. Dazu gehören also nicht nur Wissen, sondern auch Verhaltenseigenschaften wie Geduld, Disziplin, Konzentrationsvermögen oder Kreativität (= Modellvariationen). In diesem Sinne sind Qualifikationen der Engpaßfaktor für die Produktion von Gütern, Dienstleistungen und Freizeit, d.h., Qualifikationen steuern die Produktionsfunktion. Damit ist der Steuerungskreis geschlossen; er wird weiter zu präzisieren sein, wenn die "Übersetzung" dieses allgemeinen Bezugsrahmens in Steuerungsprobleme des Arbeitsmarktes erfolgt (vgl. Kap. 4).

Der Steuerungshierarchie von "oben nach unten" (vgl. wiederum Schaubild 2) korrespondiert eine "Entscheidungshierarchie" von "unten nach oben". In anderen Worten: Den hierarchisch gegliederten Struktursequenzen entsprechen hierarchisch gegliederte Entscheidungssequenzen, die gewissermaßen "gegenstrukturell" angelegt sind. Durch diese Einheit von gegenläufigen Kreislaufprozessen wird Wandel erzeugt.

Die zentrale Rolle in der Entscheidungs- und Handlungskette spielen Pläne und Projektionen, die den handlungsrelevanten Output des Entscheidungssystems ausmachen. Pläne, die sich einmal etabliert haben, werden gewissermaßen zu einer zweiten Realität.<sup>21)</sup> Sie sind vergleichbar mit kybernetischen Ziel- oder Führungsgrößen, die selbst bei größeren Außenstörungen beibehalten werden, solange der Bestand des Handlungssystems selbst nicht gefährdet ist. Diese These ist ganz entscheidend bei der Beurteilung von Steuerungsinstrumenten, die das Ver-

halten in bestimmte, vorher nicht geplante Richtungen lenken wollen. Schon jetzt kann die These dahingehend verdeutlicht werden, daß Außensteuerung im Falle von langfristig geplantem Handeln sehr schwierig ist. In diesem Lichte kann auch jetzt schon die Bedeutung von kurzfristig schwankenden Lohndifferenzialen als verhaltenssteuerndes Medium relativiert werden.

Bewegungen der "Gegensteuerung" oder Kontrolle haben also ihren Ausgangspunkt in der Entscheidungshierarchie "erster Ordnung", der Erkenntnis- und Motivationsfunktion, bedürfen aber flankierend entsprechender Wandlungs- oder Anpassungsprozesse auch auf allen anderen Entscheidungsebenen, um langfristig erfolgreich zu sein. Mit den interdependenten, gegenstrukturellen Rückkopplungsschleifen wird freilich ausgedrückt, daß solche Bewegungen der "Gegensteuerung" nicht völlig autonom (was dem Voluntarismus/Idealismus entspräche), sondern relativ abhängig vom Entwicklungsniveau der Produktions- und Reproduktionsfunktion sind, die gewissermaßen die Freiheitsgrade des subjektiven, gesellschaftlichen Entscheidungsspielraums determinieren.

Die nachfolgenden Entscheidungsebenen seien kurz angedeutet: Pläne bedürfen, sofern sie mit anderen Plänen konkurrieren, der Abstimmung und Integration mit ähnlichen Plänen, um als Interessen oder Programme gesellschaftlich relevanter Gruppierungen "mächtig" zu werden; zur Umsetzung der Interessen müssen Ressourcen im allokativen System entsprechend umgelenkt bzw. als Einkommen im weiteren Sinne verfügbar gemacht werden; und schließlich muß das Produktionssystem selbst angepaßt werden, um entsprechende Güter und Dienstleistungen zur Befriedigung der Bedürfnisse bereitstellen zu können; nicht immer reagiert bekanntlich der Markt automatisch auf vorhandene Bedürfnisse.

Befriedigung wiederum ist der Input, der von der Produktionsfunktion in die Entscheidungsfunktion eingeht. Selbstverständlich ist mit Befriedigung nicht nur materielle Bedürfnisbefriedigung, sondern Erfüllung jeder Art von Bedürfnissen gemeint. Trotz zahlreicher Studien besteht kein Konsens, welche Bedürfnisse Vorrang haben. Ausgangspunkt der meisten Diskussion ist zwar die Bedürfnishierarchie von Maslow<sup>22)</sup>: physiologische Grundbedürfnisse (Nahrung etc.), Stabilitäts- und Sicherheitsbedürfnisse, Bedürfnisse der Zuneigung und Liebe, der eigenen und fremden Wertschätzung und schließlich der Selbstverwirklichung. Andere Hierarchien sind aber ebenfalls plausibel (vgl. 4.4). Befriedigung wiederum wird im System der Handlungsanreize transformiert zu Plänen (bzw. Ziele), so daß hiermit die Handlungs- und Entscheidungskette geschlossen ist.

### 3.2 Steuerungs- und Entscheidungshierarchien des politisch-administrativen Systems

Das politisch-administrative System bzw. die staatliche Verwaltung kann funktionell und strukturell gewissermaßen als Abbild des sozio-ökonomischen Systems betrachtet werden, mit dem es durch Inputs und Outputs verknüpft ist (vgl. wiederum Schaubild 2). Intern finden sich analoge gegenstrukturelle Hierarchiebeziehungen vor wie im sozio-ökonomischen System. Sie sollen am Beispiel der Handlungsbedingungen der Arbeitsverwaltung kurz beschrieben werden, wobei durch die Illustration versucht werden soll, auf die Thematik der Arbeitsmarktsteuerung überzuleiten.

Der Erfolg der Arbeitsmarktsteuerung (z.B. Arbeitsvermittlung, Arbeitsberatung, Förderungspolitik, Arbeitsbeschaffung) hängt strukturell von Quantität und Qualität der Ressourcen ab, die zur Formulierung, Ausführung und Durchsetzung zur Verfügung stehen. In der Reihenfolge der Steuerungshierarchie sind zu

unterscheiden:

- (1) materielle, finanzielle und personelle Ressourcen,
- (2) administrativ-rationale Ressourcen (horizontale und vertikale Organisationsressourcen),
- (3) Macht- und Konsensusressourcen,
- (4) Intelligenz- und Motivationsressourcen.

Auch diese Steuerungsressourcen stehen zueinander in einem Hierarchieverhältnis: die finanzielle, materielle und personelle Ressourcenkapazität begrenzt zu einem gegebenen Zeitpunkt den Steuerungsspielraum aller anderen Ressourcen. In sukzessiv geringerem Maße haben die anderen Ressourcen auf die nachfolgenden einen prinzipiell begrenzenden Determinationseffekt. Umgekehrt gibt es auf den Entscheidungsebenen "von unten nach oben" hierarchische Entscheidungssequenzen, die einerseits einen Hinweis auf die gesellschaftlich je unterschiedliche Ausnutzung der Variationsspielräume geben, andererseits langfristig den gesamten Funktionszusammenhang der Steuerungsressourcen zu verändern vermögen. Die Steuerungsressourcen sind komplementär und zu einem gegebenen Zeitpunkt bedingt austauschbar: z.B. kann anstelle von Macht eine bessere Planungs- und Programmorganisation oder ein besseres Intelligenzsystem treten.

Das politisch-administrative System ist mit dem sozio-ökonomischen System über mehrere Inputkanäle verbunden, die zusammengekommen seine funktionellen Handlungsbedingungen determinieren. Auch hier finden wir wieder zum sozio-ökonomischen System analoge Hierarchien und gegenstrukturelle Rückkopplungsschleifen zwischen Steuerungs- und Entscheidungsebenen. Wir unterscheiden vier Input-Ebenen, welche die Handlungsfähigkeit staatlicher Verwaltung funktionell bestimmen und einschränken: Staatliches Handeln wird zunächst materiell kontrolliert durch Steuern, Gebühren oder Beiträge. Der Staat hat zwar historisch mittlerweile das Steuermonopol erreicht, er kann die Abgaben

jedoch nicht beliebig heraufsetzen: zum einen hindert ihn daran objektiv der Entwicklungsstand der Produktivkräfte, zum anderen wiederum wird das Steuermonopol "gegengesteuert" durch die funktionelle Entscheidungsebene "erster Ordnung", nämlich dem generalisierten und fundamentalen Konsens sowie der diffusen Massenloyalität. Dieser Generalkonsens ist im Hinblick auf Steuererhöhung in spätkapitalistischen Systemen eine sehr kritische Größe, wie z.B. die Anti-Steuerbewegung des dänischen Politikers Glistrup deutlich gemacht hat. Der finanzielle Handlungsspielraum darf durch Erreichen der "Glistrupschwelle" wenigstens im Hinblick auf das Niveau als sehr beschränkt bezeichnet werden.

Die nachfolgenden funktionellen Steuerungs- und Entscheidungsebenen sollen auch hier wiederum nur kurz gestreift werden: die institutionellen und rechtlichen Ressourcen staatlicher Verwaltung sind gesetzlich festgelegt; Konsensressourcen werden einmal problemspezifisch durch Parteien und große Interessenverbände mobilisiert, von deren Effizienz staatliche Verwaltung abhängt; generalisierte und diffuse Massenloyalität wird periodisch durch politische Wahlen und permanent durch Artikulation öffentlicher Meinung in Kommunikationsmedien ausgedrückt.

Die funktionelle Entscheidungshierarchie verläuft wiederum von "unten nach oben": letztlich kann, wenigstens in demokratischen Systemen, nicht gegen die öffentliche Meinung regiert werden, und politische Themen und entsprechend strategische Lösungen werden ideell in starkem Maße durch die öffentliche Meinungsbildung, personell durch politische Wahlen vor-entschieden. Flankierend dazu bedarf es dann allerdings der Spezifizierung in harten Einzelkämpfen durch Interessengruppen und Parteien, die rechtliche und institutionelle Umsetzung muß gesichert und die finanziellen bzw. materiellen Ressourcen müssen entsprechend umgelenkt werden; dann erst ist die funktionelle Entscheidungssequenz vollständig und langfristig haltbar.

Ein Beispiel aus der Arbeitsverwaltung soll diese abstrakten Zusammenhänge in groben Zügen und ohne Anspruch auf Vollständigkeit veranschaulichen; die Rückkopplungsschleifen und die Hierarchieebenen des Schaubilds 2 sind dabei gewissermaßen als analytischer Strukturplan zu verstehen.

Wenn man die Handlungsbedingungen der Arbeitsverwaltung (als Ausschnitt des Handlungssystems staatliche Verwaltung) analysieren will, muß man zunächst an den materiellen Restriktionen ansetzen, die funktionell über mehrere Inputkanäle im Zusammenhang mit dem Produktionssystem stehen: Steuern oder Gebühren oder Beiträge bestimmen letztlich Höhe und Ausstattung mit personellen und sachlichen Ressourcen; d.h., Haushaltsplan, verfügbare Planstellen, Ausstattung mit Räumen, Verfügung über Arbeits- und Beratungsmittel stecken zunächst den materiellen Rahmen ab, innerhalb dessen die Arbeitsverwaltung ihre Aktivitäten abwickeln muß. Nicht nur die Höhe, sondern auch die Art der Finanzierung kann die Funktion der Arbeitsverwaltung entscheidend mitbestimmen; dies soll an zwei Beispielen kurz erläutert werden. Die Einführung einer Arbeitslosenversicherung (mit dem entsprechenden Recht auf Arbeitslosengeld) in allen entwickelten Industriegesellschaften hat im Laufe der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sich ökonomisch (von den sozialen Versicherungsvorteilen einmal abgesehen) zu einem entscheidenden "gegenstrukturellen" Stabilisierungsvorteil entwickelt: durch die Zahlung von Arbeitslosengeld im Falle von Arbeitslosigkeit wird dem ökonomischen Nachfrageausfall bei Arbeitslosigkeit entgegengesteuert, so daß sich die endogenen Kräfte einer Depression nicht weiter fortpflanzen können, d.h., der Teufelskreis: Krise durch Nachfrageausfall → Arbeitslosigkeit → weiterer Nachfrageausfall wird unterbrochen oder zumindest abgebremst. Das zweite Beispiel soll hier nur kurz angedeutet werden; es wird uns im steuerungstheoretischen Teil (vgl. Kap. 5) ausführlicher beschäftigen: ein Großteil der "aktiven Arbeitsmarktpolitik", also der Politik, die Arbeitslosigkeit

beseitigen oder vorbeugend verhindern soll, wird in der Bundesrepublik aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung finanziert. Dadurch ist die Bundesanstalt für Arbeit zur verteilungspolitischen Neutralität verpflichtet, weil ja jeder Arbeitnehmer zur Arbeitslosenversicherung beiträgt, relativ "wenige" aber ein großes Arbeitslosenrisiko haben. Unter diesen Bedingungen steht jede Maßnahme, die eine spezielle Gruppe der Arbeitnehmer bevorzugt, unter besonderem Rechtfertigungsdruck und damit in Gefahr der Konterkarierung; d.h. es besteht die Gefahr, daß diese Maßnahme früher oder später allgemein gültig gemacht werden muß und so ihre ursprünglich diskriminierende Zielsetzung verfehlt.

An zweiter Stelle in der Hierarchie der Steuerungsbedingungen kommt die institutionelle Struktur der Arbeitsverwaltung, die zu einem gegebenen Zeitpunkt rechtlich fixiert ist (vgl. Input gesellschaftliches Allokationssystem → funktionelle Handlungsbedingungen staatlicher Verwaltung). Hierbei spielen Fragen der institutionellen Position eine Rolle, d.h., ob die Arbeitsverwaltung z.B. ein Vermittlungsmonopol hat (wie in der BRD) oder ob sie bestimmte Dienstleistungen unter Wettbewerbsbedingungen erbringen muß (wie z.B. in Großbritannien). Für die Effizienz der Arbeitsvermittlung kann es z.B. einen Unterschied machen, ob das Vermittlungspersonal nach Berufsfeldern (die zu den Industriezweigen quer liegen) oder nach Industriezweigen organisiert und ausgebildet ist. Die funktionellen Handlungsbedingungen der Arbeitsverwaltung sind auf dieser Hierarchieebene vor allem das gesetzlich fixierte Handlungsprogramm (in der BRD vor allem das AFG-Arbeitsförderungs-gesetz), die Verwaltungsanordnungen sowie Gesetze, die das Wirkungsfeld entscheidend mitregulieren und die Aktivität der Arbeitsverwaltung normativ steuern (z.B. Mitbestimmungsgesetz, Betriebsverfassungsgesetz, Kündigungsschutzgesetz).

An dritter Stelle der strukturellen Hierarchie stehen die

internen Macht- und Konsensusbedingungen der Arbeitsverwaltung, d.h., daß das Ergebnis der Arbeitsvermittlung im Implementationsprozeß vom Sanktionspotential der Arbeitsverwaltung als der entsprechenden Engpaßressource abhängt. Die grundrechtlich gesicherte freie Arbeitsplatzwahl verpflichtet die vermittelnden Behörden zum Rückgriff hauptsächlich auf Konsensusressourcen, d.h. im Dialog und mit Mitteln der Überzeugungskraft eine Übereinstimmung zwischen Arbeitsplatzwünschen und -chancen herzustellen. Da aber der Arbeitsvermittler im Einzelfalle oft die "Definitionsmacht der Situation" hat, kann er die Arbeitswünsche durch gezielte Selektion der Information steuern. Dies wird ihm um so eher gelingen, je weniger der Kunde in der Lage ist, sich zu artikulieren, selbst zu informieren und auf alternative Vermittlungsmöglichkeiten zurückzugreifen. In der BRD, in der die Arbeitsvermittlung (im Gegensatz etwa zu Schweden) mit der Arbeitslosenversicherung gekoppelt ist, besteht darüber hinaus die Sanktionsmöglichkeit der Sperrung des Arbeitslosengeldes, wenn der "Kunde" einen "zumutbaren" Arbeitsplatz oder eine Arbeitsförderungsmaßnahme nicht akzeptiert. In den ersten drei Monaten 1977 z.B. hat die Bundesanstalt für Arbeit in 14.649 Fällen davon Gebrauch gemacht. Bei 561.877 Vermittlungen im selben Zeitraum also relativ wenig (2,6 %), immerhin aber mehr als doppelt so viele Fälle wie im Vergleichszeitraum 1975 (6.704 Fälle bei 482.896 Vermittlungen, d.h. 1,4 %). Andererseits hat die Arbeitsverwaltung z.B. keine Sanktionen, wenn "offene Stellen" nicht gemeldet werden; auf diese Weise verfügt sie informationell nur über einen beschränkten Ausschnitt des Arbeitsmarktes, was schließlich wiederum das schlechte Image der Arbeitsverwaltung mitbestimmen dürfte.

Auch für die Arbeitsverwaltung ist der problemspezifische Handlungskonsens, der von organisierten Kollektiven - besonders der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände - formuliert wird, neben den schon erwähnten materiellen und rechtlichen

Restriktionen eine weitere funktionelle Handlungsbedingung. Das gilt z.B. für die von den Tarifparteien bestimmte Lohnstruktur, an der sich die Arbeitsverwaltung bei der Vermittlung oder bei der Vergabe von Unterhaltsgeld orientieren muß, oder es gilt institutionell dadurch, daß die Tarifpartner (neben staatlichen Vertretern) an der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit beteiligt sind und mithin z.B. an allen Verwaltungsanordnungen mitwirken.

An letzter Stelle der Steuerungshierarchie determiniert in struktureller Hinsicht das interne Intelligenz- und Motivationssystem die Effizienz der Arbeitsverwaltung, in funktionseller Hinsicht stellt die öffentliche Meinung eine Handlungseinschränkung dar. Es bedarf hier wohl keiner weiteren Begründung, wie bedeutend zuverlässige Informationen, vor allem aber valide Modelle über die Entwicklung des Arbeitsmarkts für jede Art "aktiver Arbeitsmarktpolitik" ist; und über die Bedeutung der öffentlichen Meinung hat die Diskussion z.B. über die Zumutbarkeit von Arbeitsplätzen ein Lehrstück geliefert.

Der strukturellen Steuerungshierarchie des Staates von "oben nach unten" entspricht wiederum eine "gegenstrukturelle" Entscheidungshierarchie von "unten nach oben": so bedarf z.B. der Wandel von einer rein kompensatorisch orientierten zu einer "aktiven", vorausschauenden und gezielten Arbeitsmarktpolitik auf der Entscheidungshierarchie "erster Stufe" einer Änderung der Motivation, der Ausbildung und der Sichtweise von Arbeitsmarktproblemen von seiten der verantwortlichen Politiker und Verwaltungsexperten, die dann freilich zu flankieren sind durch entsprechende Anpassungen auf den anderen Entscheidungsebenen. Zunächst ist beispielsweise eine Erweiterung der Macht- und Konsensskapazitäten erforderlich (etwa eine größere Beeinflußbarkeit betrieblicher Personalplanung in den Fällen, in denen Betriebe Dienstleistungen der

Arbeitsverwaltung in Anspruch nehmen; dann muß eine entsprechende Anpassung der internen Organisationsstruktur erfolgen (z.B. Trennung der schwervermittelbaren Fälle von den leichtvermittelbaren und entsprechende Erweiterung der "Selbstbedienungsmöglichkeiten") und schließlich auch eine Verbesserung finanzieller, sachlicher und personeller Mittel (z.B. personelle Verstärkung des Vermittlungs- und Beratungspersonals).

Wir wollen es bei dieser knappen Illustration bewenden lassen, die auf keinen Fall schon als Analyse oder als Reformprogramm verstanden werden darf. Es kam uns lediglich darauf an, das Grundmodell zu veranschaulichen und zu zeigen, welche Art von Restriktionen und welche Entscheidungssysequenzen zu berücksichtigen sind. Im folgenden werden wir die einzelnen Ebenen der Steuerungs- und Entscheidungshierarchie und ihre (Austausch-) Beziehungen zueinander genauer betrachten.

#### 4 Steuerungs- und Entscheidungshierarchien des Arbeitsmarktes

Dem analytischen Strukturplan entsprechend (vgl. Schaubild 2, S. 12) und ihn gleichzeitig verfeinernd können wir nun vier Beziehungs-Subsysteme (Entscheidungshierarchien) unterscheiden, die zwar alle miteinander zusammenhängen, aber auch wesentlich eigentümliche Merkmale besitzen, so daß sie sinnvollerweise getrennt behandelt werden können. Im folgenden wird also das System des Arbeitsmarktes aufgegliedert in vier analytisch differenzierbare Handlungssysteme. Es werden die grundlegenden Beziehungen beschrieben, die wichtigsten Theorien erörtert und die aktuelle Steuerungsproblematik auf der entsprechenden Handlungsebene herausgestellt.

Allerdings ist damit ein riesiges Programm verbunden, das beim gegenwärtigen Stand der Theorie nur andeutungsweise skizziert werden kann. Die Überzeugung jedoch, daß eine Theorie des Arbeitsmarktes sowie eine entsprechende Steuerungstheorie sich an einem solchen umfassenden, integrativen und interdisziplinären Programm orientieren müssen, gibt uns den Mut, die als vorläufig zu verstehenden Überlegungen schon jetzt vorzustellen.

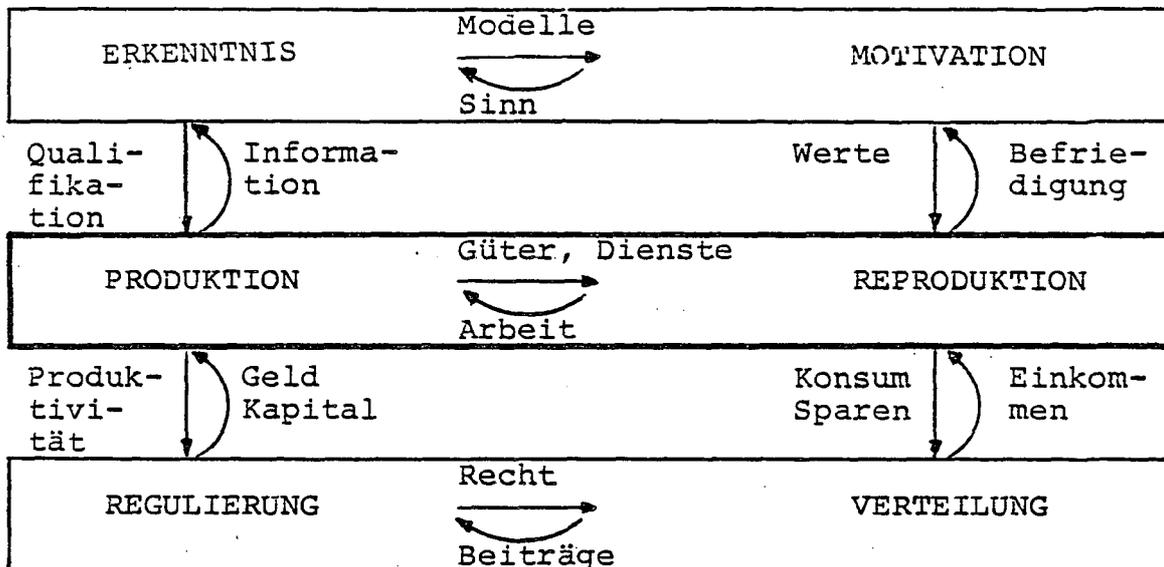
##### 4.1 Der Arbeitsmarkt als Produktionssystem

Zunächst können wir das im Zentrum stehende Austauschsystem von "Gütern" bzw. "Dienstleistungen" und "Arbeit" identifizieren, das sowohl mit dem Allokationssystem als auch mit dem Entscheidungssystem direkt gekoppelt ist. Infolge der im Vordergrund stehenden Funktionen "Produktion" und "Reproduktion" kennzeichnen wir dieses System kurz als "Produktionssystem"; diese Handlungsebene steht an erster Stelle der Steuerungs- und Entscheidungshierarchie. In diesem System sind die wesentlichen Elemente enthalten, welche die Funktionsweise von Arbeitsmärkten bestimmen (vgl. Schaubild 3, unten).

Indem wir das Produktionssystem an die erste Stelle der Steuerungs- und Entscheidungshierarchie stellen, vermeiden wir das stationäre Weltbild, das sowohl dem klassischen als auch dem orthodoxen marxistischen Ansatz zugrundeliegt. Die ökonomischen Probleme, vor die jede Wirtschaftsgesellschaft gestellt ist, entstammen nicht einer stationären, sondern einer sich ständig wandelnden Welt, in der Ressourcen knapp werden (z.B. Energien), neue Technologien die Produktivität verändern, neuartige Güter entwickelt und neue Bedürfnisse erschlossen werden. Die primäre Aufgabe der Politischen Ökonomie besteht in der Erklärung des Wachstums, der Erweiterung oder Umstrukturierung der volkswirtschaftlichen Produktion und nicht in der Verteilung des Sozialprodukts, wie die Grenznutzenschule oder die orthodoxe marxistische Schule letztlich annehmen. Verteilung ist zwar ein ökonomisches Problem und hängt mit der Produktion eng zusammen (vgl. Schaubild 2 und 3); es ist aber weder das einzige noch das entscheidende und rangiert in unserer Steuerungshierarchie erst an zweiter Stelle. "Umverteilung bei gegebenem Sozialprodukt ist ein einmaliger Vorgang, während sich eine Steigerung des Sozialprodukts durch den Einsatz leistungsfähigeren Produktionskapitals in einem dem Fortschritt aufgeschlossenen Wirtschaftssystem beliebig wiederholen läßt. Radikale Umverteilung und Konstanz des Sozialprodukts bedingen einander. Radikale Umverteilung und kontinuierliche Erhöhung des Sozialprodukts schließen sich aus, weil sie die Quellen von Erweiterungs-, Rationalisierungs- und Entwicklungsinvestitionen versiegen lassen."<sup>23)</sup>

Wir können nun die Elemente und komplexen Austauschbeziehungen des Produktionssystems im einzelnen bestimmen.

Schaubild 3: Arbeitsmarkt als Produktionssystem



Im Mittelpunkt stehen Nachfrage und Angebot von Gütern und Dienstleistungen sowie Nachfrage und Angebot von Arbeit. Der gerade Steuerungspfeil "Güter, Dienste" von der Produktions- zur Reproduktionsfunktion besagt, daß innerhalb dieser Steuerungshierarchie wiederum die Entscheidung über die Produktion von Gütern und Dienstleistungen vorrangig ist gegenüber der Entscheidung über die Nachfrage nach Arbeitskräften. "Zuerst werden die Kontrakte auf den Gütermärkten geschlossen, zuletzt die auf dem Arbeitsmarkt, der die Anpassungslast bei vorgegebenen Mengenrestriktionen zu tragen hat;"<sup>24)</sup> insofern sind Gütermärkte den Arbeitsmärkten prinzipiell vorgelagert.

Die Rückkopplungsschleifen, mit denen die Produktionsfunktion gekoppelt ist, sind so zu lesen: die spezifischen Outputs der Produktion (Güter, Dienste gleichsam 'systemintern', Produktivität gleichsam 'systemextern') sind Funktion von drei Größen (Inputs): Arbeit, Kapital und Qualifikation. Analog sind die Beziehungen der Reproduktion zu interpretieren: die spezifischen Outputs der Reproduktion (Arbeit, Konsum bzw.

Sparen) sind Funktion der Verfügbarkeit über Güter und Dienste zum Leben, von Werten und vom Einkommen (Löhne, Gehälter, evtl. Gewinne).

Wir können nun die Grundfrage des Arbeitsmarktes formulieren: Welches sind die Bestimmungsfaktoren von Arbeit? Diese Faktoren lassen sich, der Tradition und auch Schaubild 3 entsprechend, in Nachfrage- und Angebotsfaktoren einteilen: Was entscheidet letztlich die Nachfrage nach Arbeit (vom Produktionssystem her argumentierend) und was entscheidet das Angebot von Arbeit (vom Reproduktionssystem her gesehen)? In Beantwortung dieser Grundfragen werden wir eine Synthese von keynesschem (nicht keynesianisch!) <sup>25)</sup> und segmentationstheoretischem Ansatz vorschlagen, ohne allerdings die Steuerungsfunktion von Preisen (für Arbeit bzw. für Güter und Dienste) ganz zu leugnen. Diese These ist im folgenden zu begründen. Vorweg sei nochmals zu betonen, daß es sich hier lediglich um vorläufige Überlegungen handeln kann, und daß hier mit Schwerpunkt auf steuerungstheoretische Implikationen, d.h. auf die Konsequenzen für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik argumentiert wird.

#### 4.1.1 Das klassische Modell des Arbeitsmarktes <sup>26)</sup>

Die Nachfrage nach Arbeit wird im klassischen Modell durch vier grundlegende Annahmen bestimmt: Produzenten werden erstens vom Motiv der Profitmaximierung geleitet, auch kurzfristig (Entscheidungsfunktion); zweitens stehen sie unter Wettbewerbsbedingungen, d.h., sie müssen sich den im Wettbewerb herausbildenden Preisen anpassen (Integrationsfunktion); drittens sind Produzenten in der Lage, die Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital beliebig und zu jeder Zeit entsprechend den relativen Preisen zu variieren (Allokationsfunktion); und schließlich werden Produzenten Arbeitskräfte bis zu dem

Punkt einstellen, wo die Kosten für eine zusätzlich eingestellte Arbeitskraft dem Grenznutzen oder der Grenzproduktivität dieser Arbeitskraft entsprechen (Produktionsfunktion). Diese Entscheidungssequenz läßt sich eindeutig mit dem oben entwickelten analytischen Bezugsrahmen in Übereinstimmung bringen, die inhaltlichen Prämissen jedoch entsprechen - wie weiter unten ausgeführt wird - der Realität nur teilweise. Da die aggregierte Nachfrage nach Arbeit analog zu den mikroökonomisch fundierten Prämissen abgeleitet wird, berührt die teilweise Widerlegung dieser Annahmen auch die aggregierte Nachfragefunktion.

Die konventionelle Analyse des Arbeitsangebots beruht auf folgenden Annahmen: jede Erwerbsperson oder jeder Haushalt ist bestrebt, sein Einkommen zu maximieren (Entscheidungsfunktion); der Bedarf nach Gütern und Dienstleistungen ist unabhängig von anderen, also nicht gesellschaftlich bestimmt, d.h., der Bedarf orientiert sich an der individuellen Verfügbarkeit von Gütern, deren Grenznutzen abnimmt (Integrationsfunktion); Arbeit und Freizeit können mengenmäßig beliebig und zu jeder Zeit variiert werden, je nach den relativen Preisen von Arbeit (Kaufkraft des Einkommens) und Freizeit (Allokationsfunktion), und schließlich ist Arbeit Verausgabung von physischen und psychischen Kräften (d.h. Arbeitsleid), die kompensiert und reproduziert werden müssen (Produktionsfunktion). Zu jedem Zeitpunkt hängt also das individuelle wie aggregierte Arbeitsangebot von den Reallöhnen ab, d.h., je höher der Reallohn, desto höher das Arbeitsangebot und umgekehrt.

Angebot- und Nachfragefunktion werden so im klassischen Modell vom Reallohn gesteuert und aufeinander abgestimmt, d.h., Angebot und Nachfrage befinden sich langfristig im Gleichgewicht. Wie das Gleichgewicht zustande kommt, soll durch Einführen einer exogenen Größe, die kurzfristig das Gleichgewicht stört, dargestellt werden. Fällt die Nachfrage nach einem Gut, entspricht die auf den Märkten verkaufte Menge von Gütern nicht

mehr dem Vollbeschäftigungsniveau, zu dem Betriebe produzieren, d.h., es besteht ein Überschuß von Gütern. Zunächst merken die Betriebe nicht, daß sie zuviel produzieren; der Überschuß wird, je nach Zeitverzögerung, größer. Dann besteht ein Überangebot von Gütern, was nach klassischer Lehre bedeutet, daß die Güterpreise fallen. Bleibt der Nominallohn gleich, steigt der Reallohn, d.h., mit dem gleichen Einkommen können nun mehr Güter nachgefragt werden. Als Folge steigenden Reallohns wird die Nachfrage nach Arbeit sinken, das Angebot von Arbeit aber steigen. Ist der Nominallohn nach unten flexibel, wird nun das Überangebot von Arbeit den Nominallohn drücken. Sinkende Güterpreise und Löhne wiederum reduzieren die Nachfrage nach Geld. Wird weniger Geld für tägliche Transaktionen gebraucht, werden Produzenten und Haushalte Wertpapiere kaufen und auf diese Weise die Wertpapierpreise hochschrauben bzw. den Marktzins senken. Niedrigere Zinsen ermutigen Produzenten zu höheren Investitionsausgaben, weil Geld billig zu haben ist, und auf diese Weise wiederum steigen Güterausstoß und Beschäftigung, bis schließlich das Gleichgewicht in der Nähe des Vollbeschäftigungsniveaus hergestellt ist bei niedrigeren Preisen, Löhnen und Zinsen, aber bei tatsächlich gleichbleibenden Reallohnen.

Nun ist mittlerweile längst entdeckt worden, daß Nominallöhne nach unten nicht flexibel sind, woraus die Neoklassik eine zurückhaltende Lohnpolitik fordert und/oder auf die Unvermeidlichkeit einer gewissen unfreiwilligen Arbeitslosigkeit schließt. Aus der Einsicht in die beschränkte Möglichkeit der Steuerung von Lohnverhandlungen (Tariffreiheit) folgt die "neoklassische Synthese" von keynesianischen und vorkeynesianischen Argumenten. Der Staat muß intervenieren, um Vollbeschäftigung durch Fiskal- und Geldpolitik wiederherzustellen: durch Staatsausgaben, um die Nachfrage direkt zu steigern, und durch Senkung der Zinsen, um die privaten Investitionen wieder anzukurbeln. Allerdings ist diese Möglichkeit für die Neo-

klassik nur in Depressionszeiten gegeben. Im Aufschwung wird der Anstieg der Gesamtnachfrage und die Reduzierung der Arbeitslosigkeit die Nachfrage nach Arbeit erhöhen, auf diese Weise den Nominallohn hochdrücken und Inflation erzeugen (Lohnkostendruck-Theorie der Inflation). Das Ergebnis ist das Arbeitslosigkeit-Inflations-Dilemma (trade-off), das in der berühmten Phillips-Kurve zum Ausdruck kommt: Ein Senken der Arbeitslosigkeit ist mit einer Erhöhung der Inflation zu erkaufen und umgekehrt. Ein gewisses Niveau von Arbeitslosigkeit müsse daher wohl oder übel und je nach politischer Vorliebe in Kauf genommen werden.

Die Renaissance der neoklassischen Ökonomie in der Version der neuen Mikroökonomie<sup>27)</sup> findet sogar positive Momente in einem gewissen Maß an Arbeitslosigkeit; der Kern des Arguments besteht in der behaupteten Steigerung der allokativen Effizienz. Arbeitslosigkeit, so die These, ist Ausdruck von Such- und Informationskosten; weil diese in einer komplexen und sich rasch wandelnden Wirtschaft steigen, ist es für das Individuum wie für die Gesellschaft rational, Arbeitsplatzwechsel mit sorgfältigen Informations- und Suchprozessen zu verbinden. Auf diese Weise ergibt sich die natürliche Arbeitslosenquote als Arbeitslosenquote, die sich in einem organisierten Markt im Gleichgewicht bei Berücksichtigung von Informations- und Suchkosten ergeben würde.<sup>28)</sup>

Einer der Hauptvertreter der neuen Mikroökonomie, E. Phelps, schreibt der Arbeitslosigkeit sogar eine induktive Investitionsfunktion zu: "Es wäre ebenso sinnlos puritanisch, Arbeitslosigkeit völlig auszuradieren wie Steuern in einer Depression zu erhöhen. Die heutige Arbeitslosigkeit ist eine Investition in eine bessere Allokation jeder beliebigen Menge von Beschäftigung morgen; ihre Opportunitätskosten sind, wie bei jeder anderen Investition, der gegenwärtige Verbrauch."<sup>29)</sup>

Das klassische Modell des Arbeitsmarktes führt so vom ursprünglichen Theorem der Unmöglichkeit längerfristiger unfreiwilliger Arbeitslosigkeit über das Theorem des Arbeitslosigkeit-Inflation-Dilemmas zum Theorem der investiven Funktion von Arbeitslosigkeit. In allen drei Fassungen wird aber das Gleichgewichtsmodell des organisierten Marktes beibehalten, d.h., es wird - zumindest funktional - ein die Gleichgewichtspreise ermittelnder Auktionator angenommen, Tausch findet unter schrittweise Herantasten (tâtonnement) nur bei Gleichgewichtspreisen statt und es gibt daher keine Mengenerationierung. Staatliche Steuerung des Arbeitsmarktes zur Erzielung von Vollbeschäftigung kann sinnvoll nur durch Eingriffe in "falsche" relative Preise erreicht werden, also durch Lohnpolitik und Subventionen. Nur im Ausnahmefall der Depression wird zur Beschleunigung der Wiederherstellung des Gleichgewichts das keynesianische Zugeständnis von Fiskal- und Geldpolitik gemacht. Insofern laut Diagnose der neuen Mikroökonomie Arbeitslosigkeit sogar positive Allokationsfunktionen hat, wird steuerungspolitisch eine gewisse Unterauslastung des Arbeitsangebots befürwortet bei nachträglicher Kompensation von Such- und Informationskosten etwa über den Weg des weiteren Ausbaus öffentlicher Arbeitsvermittlung.

#### 4.1.2 Keynesianisches und keynessches Modell des Arbeitsmarktes<sup>30)</sup>

Alle an Keynes anschließenden Modelle des Arbeitsmarktes leugnen den Zusammenhang von Reallohn und Beschäftigung, der die grundlegende Annahme des klassischen Modells darstellt. Sie verweisen darauf, daß weder eine pro- noch eine antizyklische Reallohnentwicklung empirisch allgemein nachweisbar wäre. "Im Aufschwung können die Reallöhne sinken (Rueff-Keynes-Hypothese), aber auch steigen (Marx-Dunlop-

Tarshis-Hypothese).<sup>31)</sup> Rigide Lohnsätze können also nicht Ursache unfreiwilliger Arbeitslosigkeit sein. Das Beschäftigungsniveau hängt im wesentlichen vom Investitionsniveau und vom wirtschaftlichen Wachstum ab. Während keynesianische Ansätze aber ansonsten das neoklassische Gleichgewichtspostulat (Annahme organisierter Märkte) übernehmen und so antizyklische, d.h. das Gleichgewicht wiederherstellende Wirtschaftspolitik (vor allem deficit spending) als steuernde Therapie betonen, sind keynessche Modelle unter Berufung auf den originären Meister Ungleichgewichtstheorien unter der Annahme nicht-organisierter Märkte, so daß sie bei den steuerungs- politischen Empfehlungen ordnungspolitische und entscheidungstheoretische Aspekte hervorheben.

In beiden Modellen werden jedoch Arbeitsmärkte einseitig als abhängig von Gütermärkten betrachtet; Determinanten des Arbeitsangebots scheinen so mit einer wichtigen Ausnahme für die Bestimmung des Beschäftigungsniveaus irrelevant: die Ausnahme betrifft Keynes' für die damalige Zeit richtige Beobachtung, daß für die meisten Menschen die Entscheidung, Arbeit anzubieten, eine Notwendigkeit der Existenzsicherung darstellt und daher unabhängig vom Reallohn ist (Entscheidungsfunktion). Dementsprechend finden sich in den an Keynes orientierten Ansätzen kaum Ausführungen zu einer Angebotstheorie der Arbeit. Die Grundannahmen hinsichtlich der Nachfrage nach Arbeit unterscheiden sich nach postkeynesianischer Auffassung jedoch deutlicher von klassischen Modellen. Unternehmungen wollen nicht Gewinne maximieren, sondern eine bestimmte (geplante) Rentabilität erwirtschaften und ihre Marktanteile halten oder erweitern (Entscheidungsfunktion). Die Märkte sind vermächtet, so daß viele Unternehmungen vom Markt bestimmte Preise nicht hinnehmen müssen (price-takers), sondern selbst bestimmen können (Integrationsfunktion). Die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit sind nicht beliebig variierbar, sondern langfristig gebunden (Allokationsfunktion), und bei der Preisplanung spielen nicht

mehr die Grenzkosten der Produktion eine Rolle, sondern die Stückkosten (Produktionsfunktion).

In anderen Worten: Die Unternehmungen planen einen bestimmten Gewinnaufschlag auf die Preise entsprechend ihrer Rentabilitätsvorstellungen und entsprechend vergangener Erfahrungen (mark-up-theory). Geht aufgrund eines Nachfragerückgangs die Kapazitätsauslastung zurück, steigen die Stückkosten; bei vermachteten Märkten werden die Produzenten die steigenden Stückkosten auf die Preise überwälzen wollen. Unternehmungen werden in diesem Fall nicht mit Preissenkungen reagieren, sondern den Güterausstoß entsprechend der reduzierten Nachfrage bei gleichen (u.U. sogar höheren) Preisen senken, und entsprechend auch die Beschäftigung abbauen (Mengenrationierung). Umgekehrt wird es bei wieder eintretender Nachfragesteigerung jedoch unwahrscheinlich sein, ohne wesentliche Preissteigerungen Mengenreaktionen sowohl für Güter als auch für Beschäftigung hervorzurufen. Bei vermachteten Märkten erfolgt im Aufschwung eine frühe Preisanpassung und eine späte Mengenreaktion im Hinblick auf Beschäftigung.

Neuere Untersuchungen und Annahmen über das Beschäftigungsverhalten von Unternehmungen schränken dieses Argument ein. Die Tatsache, daß für viele Unternehmungen ein Großteil der Beschäftigten zu einem quasi-fixen Produktionsfaktor geworden sind, reduziert im Falle eines Abschwungs auch das mengenmäßige Anpassungspotential der Beschäftigung. Eine bessere Auslastung der Kapazitäten im Aufschwung reduziert die Fixkosten relativ zum Ausstoß (und damit die Stückkosten), so daß einer expansiven Strategie zunächst keine inflationierenden Engpässe entgegenstehen müssen. Allerdings wird im Aufschwung der beschäftigungsmäßige Mengeneffekt entsprechend reduziert (Okun's Law).

Wie kann nun ein globales Nachfragedefizit entstehen? In der Beantwortung dieser Frage trennen sich die Wege von Keynesianern und Keynes-Anhängern. Die hier als bekannt vorauszusetzende Argumentationskette der Keynesianer läßt sich wie folgt zusammenfassen. Mit höherem Einkommen fällt die Neigung zum Verbrauch, entsprechend wird mehr gespart (sog. "psychologisches Gesetz"). Kreislauftheoretisch müßte in der Höhe des Sparens investiert werden; dazu kommt es aber nicht, weil der Zinsmechanismus als Regulator von Geld- und Kapitalgütermärkten versagt. Je höher das Volkseinkommen und entsprechend je höher das Sparen, desto niedriger müßte der Marktzins sein. Dies verhindert die sog. Liquiditätsfalle, die besagt, daß die Sparer aus psychologischen Gründen zuviel Geld halten, anstatt dieses Geld dem Kapitalmarkt etwa durch Kauf von Wertpapieren zur Verfügung zu stellen. Damit bleibt der Marktzins zu hoch, und die Unternehmungen investieren aufgrund der "falschen" Zinssätze zu wenig.

Aus dieser Argumentationsfigur läßt sich das steuerungspolitische Credo der Keynesianer nun einfach ableiten: der Staat setze an allen drei Parametern an, die für das strukturelle Nachfragedefizit verantwortlich sind: er erhöhe die Verbrauchsneigung durch gezielte Steuerpolitik, d.h. durch Einkommensumverteilung zugunsten niedriger Einkommensschichten, die im Vergleich zu oberen Einkommensschichten eine höhere Verbrauchsneigung haben; zweitens Sorge er für eine "Politik des billigen Geldes", d.h. für eine Senkung des Marktzinses, so daß die Sparwilligkeit gedämpft und die private Investitionsfreudigkeit angeregt wird; drittens erhöhe der Staat mit deficit spending finanzierte Eigeninvestitionen die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage, soweit die anderen Maßnahmen nicht ausreichen. In der Mischung dieser parametrischen Steuerungs politik unterscheiden sich "Links-" und "Rechtskeynesianer": während die Linkskeynesianer stärkeres Gewicht auf Einkommensumverteilung und staatliche Investi-

tionen legen, betonen die Rechtskeynesianer stärker die Maßnahmen zur Anregung der Privatinvestitionen.

In Beschwörung des originären Meisters, oder in der Tradition des polnischen Ökonomen Kalecki, oder auf der Basis der neueren Keynes-Rezeption durch Clower, Leijonhufvud und Malinvaud<sup>32</sup>, aber auch aufgrund ambivalenter Erfahrungen mit keynesianischer Wirtschaftspolitik<sup>33)</sup> wird die antizyklische Fiskal- und Geldpolitik stark kritisiert. Regelmäßig wird auf eine Äußerung von Keynes hingewiesen, in der er ausgehend von einer grundlegenden Skepsis vor allem im Hinblick auf die Wirksamkeit zinspolitischer Maßnahmen auf die erforderliche Sozialisierung der Investitionen hingewiesen hat: "Ich denke mir..., daß eine ziemlich umfassende Verstaatlichung der Investition sich als das einzige Mittel zur Erreichung einer Annäherung an Vollbeschäftigung erweisen wird; obschon dies nicht alle Arten von Zwischenlösungen und Verfahren ausschließen muß, durch welche die öffentliche Behörde mit der privaten Initiative zusammenarbeiten wird... Es ist nicht der Besitz der Erzeugungsgüter, deren Aneignung wichtig für den Staat ist."<sup>34)</sup>

Die wesentliche Begründung dieses Arguments besteht im Aufzeigen des Widerspruchs, daß in einer privaten Wirtschaft wegen der steigenden Investitionsrisiken eigentlich höhere Risikoprämien fällig wären, das gestiegene Risiko der Investitionen aber gesamtwirtschaftlich in einer fallenden Kapitalrentabilität zum Ausdruck kommt und auch kommen muß, wenn die Risikosteigerung nicht nur auf Einbildung der Pessimisten beruht, sondern der realen Lage entspricht. Dieses Risiko erhöht sich über zwei Wege: einerseits werden die Nachfrageentscheidungen der Haushalte mit zunehmender Sparquote prinzipiell ungewisser und weniger vorhersehbar, weil die Haushalte beim Sparen ja oft selbst nicht sicher wissen, wofür sie das Ersparte einmal ausgeben werden; die Unsicher-

heit steigt logischerweise mit höherem Sparanteil; andererseits erhöht sich das Investitionsrisiko von der Finanzierungsseite her, weil Investitionen mit zunehmendem Fremdfinanzierungsanteil zu tätigen sind, welche die Belastungen mit fixen (Kredit-) Kosten erhöht. "Je größer der Anteil fixer Zinskosten in der gesamten Aufwands- und Ertragsrechnung ist, desto eher bringen selbst geringe Abschwächungen der Gesamtkapitalrentabilität die Unternehmen bereits in die Verlustzone. ...Je höher die Verschuldung..., desto weniger sind die Unternehmen bereit, Risiken einzugehen, und das heißt: Investitionen vorzunehmen. Und: Je höher die Unternehmen verschuldet sind, desto weniger sind die Banken bereit, zusätzliche Kredite zu gewähren."<sup>35)</sup>

Aus dieser nach-keynesschen Sicht stellt sich somit die Aufgabe, Investitionen trotz sinkender Rentabilität zu sichern. Dies bedeutet jedoch, daß sich das Investitionsverhalten qualitativ ändern müßte: an die Stelle von Risiko hätte Sicherheit zu treten, an die Stelle von Gewinnen müßte Kostendeckung gesetzt werden. Eine solche Änderung ist nur durch Änderung von Entscheidungsverhältnissen herbeizuführen; in irgendeiner Form müssen Investitionen sozialisiert werden, d.h. gesellschaftlich bestimmt und nicht mehr ausschließlich über Gewinnerwartungen von Privaten reguliert werden.

Während die Diagnose des nach-keynesschen Ansatzes weitgehend überzeugend ist, sind die wirtschaftspolitischen Folgerungen, soweit solche überhaupt schon gezogen werden, zweifelhaft oder erst noch zu konkretisieren. So setzt Zinn auf die "Selbsthilfeaktion" der Lohnabhängigen, um über eine Lohnquotensteigerung, diese wieder vor allem über Arbeitszeitverkürzung, die Nachfrage zu stimulieren.<sup>36)</sup> Angesichts der erstaunlich stabilen Lohnquote trotz dreißig Jahren Verteilungspolitik,<sup>37)</sup> fragt sich, wie dieses Ziel ohne Änderung der Tarif- und Einkommenspolitik zu erreichen

wäre. Ostleitner fordert dagegen die kontinuierliche Ausweitung des Anteils der staatlichen Investitionen, um die strategische Stellung der privaten Investitionen abzubauen. Die staatlichen Investitionen dürften nicht antizyklisch variiert werden. Die von kurzfristigen Schwankungen der Ertragserwartungen unabhängige Ausweitung der staatlichen Investitionen sollte dazu genutzt werden, das Koordinationsproblem der Investitionsentscheidungen zu lösen. Denn weder nicht-organisierte Märkte, noch die Wertpapierbörse könnten Entscheidungen mit langfristigen Wirkungen koordinieren, solange das private Gewinnkriterium im Entscheidungskalkül dominiert. Bei diesem Strategievorschlag bleibt vor allem die Finanzierungsfrage offen, aber auch die Frage der effizienten Organisation staatlicher Investitionen, die Frage der Bereiche, in denen investiert werden soll und die Frage des Entscheidungsverfahrens bei staatlichen Investitionen bleiben ungeklärt.

Zwei weitere Vorschläge von Ostleitner betreffen eine Fortentwicklung keynesscher Verteilungs- und Geldpolitik: "Verteilungspolitik soll den Konsum fördern. Bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit bedürfen zusätzliche Investitionen der Absicherung durch die Subventionierung des Konsums mittels Steuerreformen, Transferzahlungen und Preissubventionen für Lohngüter. Wenn ein Entwicklungsniveau erreicht ist, ab dem langfristig niedrigere Wachstumsraten (d.h. niedrigere Investitionsquoten) gesellschaftlich erwünscht sind, müssen die relativen Preise zugunsten der Konsumgüter geändert werden, damit Vollbeschäftigung erhalten werden kann... Die im Finanzsektor ausgehenden Instabilitäten... sollten durch eine Politik des niedrigen langfristigen Zinssatzes verringert werden. Die Senkung des Zinsniveaus wird nicht aus konjunkturpolitischen Überlegungen gefordert (Zinsänderungen können die starken Schwankungen der Ertragserwartungen nicht kompensieren), sondern im Hinblick auf die langfristige Verwirkli-

chung des Vollbeschäftigungsziels. Niedrige Wachstumsraten sind nur dann mit Vollbeschäftigung vereinbar, wenn sich eine Machtverschiebung von den Rentiers zu den Arbeitern durchsetzen läßt."<sup>38)</sup> Angesichts der teilweise überzeugenden Diagnose sollte der Entwicklung nach-keynesscher Überlegungen beschäftigungspolitische Beachtung geschenkt werden.

#### 4.1.3 Volumensteuerung versus Struktursteuerung: die vergessenen Determinanten des Arbeitsangebots

Während keynesianische und vor allem keynessche Ansätze gegenüber dem klassischen Modell des Arbeitsmarktes realistischer erscheinen, so ist es doch erstaunlich, daß sie die Funktionsweise von Arbeitsmärkten letztlich auf Probleme des Beschäftigungsvolumens beschränken und Wechselwirkungen zwischen Niveau und Struktur bzw. zwischen Produktions- und Allokationsfunktion vernachlässigen. Entsprechend werden Steuerungsprobleme auf Niveausteuerung reduziert. Bolle hat diesen Punkt deutlich kritisiert: "insistiert keynesianische Argumentation auf dem Satz, daß die Resultate des Marktmechanismus lediglich hinsichtlich des Volumens der Beschäftigung, nicht aber der Art der Beschäftigung - das Argument der Produktionsstruktur - negativ zu bewertende Resultate hervorbringt, folgt auch Volumensteuerung, nicht aber Allokationspolitik. Keynes und die Keynesianer suchen eine Art 'neutrale' Politik, bei der das Volumen der Beschäftigung über die Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage auf dem schmalen Grat der Vollbeschäftigung gesteuert wird, ohne daß die Produktionsstruktur beeinflusst wird." Als Beleg zitiert Bolle eine entsprechende Äußerung von Keynes: "Ich sehe keinen Grund zur Annahme, daß das bestehende System die gebräuchlichen Produktionsfaktoren falsch behandelt. ...Es ist die Bestimmung des Volumens, nicht die Richtung der tatsächlichen Verwendung, was zum Zusammenbruch des bestehenden Systems geführt hat."<sup>39)</sup> Technologisch bedingte Arbeitslosigkeit etwa durch Verharren auf alten Produktionsstrukturen bei Vordringen produktivitätssteigernder Innovationen liegt außerhalb der Vorstellungswelt keynesschem Denkens; ebenso wenig ist z.B. die negative Beschäftigungswirkung überdimensionierter Großtechnologie oder von rohstoffverschwendendem Energieeinsatz (Erdöl) im Blickpunkt keynesscher Ansätze.

Ein zweiter grundlegender Mangel besteht in der völligen Ausblendung der Auswirkungen expansiver Steuerung auf das Angebot der Arbeit, selbst in ihrer volumenmäßigen Dimension. Einkommen hängt aber nicht nur von der Menge der angebotenen Arbeit ab, sondern auch vom Verteilungseffekt des Allokationssystems, insbesondere von den Steuersätzen (vgl. Schaubild 2 und 3). Insofern Fiskalpolitik, zum Beispiel die kontinuierliche Ausweitung staatlicher Investitionen, über Steuern zu finanzieren ist, verursacht sie nicht nur Änderungen in der Nachfrage, sondern auch Änderungen in dem Angebot von Arbeit.<sup>40)</sup> Je mehr Steuern für ein zusätzliches Quantum von Arbeit zu bezahlen sind, desto geringer wird die Neigung, mehr Arbeit anzubieten bzw. das bisherige Arbeitsvolumen beizubehalten. Das gilt vor allem für qualifizierte Berufe und höhere Einkommensschichten, für die der Wert von Freizeit mit Erreichen eines gewissen Lebensstandards (an Konsumgütern) steigt. So kann es leicht passieren, daß eine expansive Strategie an Angebotsschranken qualifizierter Arbeit stößt, die dann in der Tat zu einer lohnkosteninduzierten Inflation führen könnte. Hier ist vermutlich ein wichtiger Grund für stagflationäre Tendenzen (d.h. Gleichzeitigkeit von Inflation und Arbeitslosigkeit) zu sehen, die nicht in die keynessche Modellwelt passen.

Unberücksichtigt im keynesianischen aber auch im keynesschen Modell des Arbeitsmarkts bleibt auch die Einwirkung der Angebotsstruktur, insbesondere auch der Arbeitslosenstruktur auf die Nachfrage nach Arbeit. Die Strukturierung der Arbeitslosigkeit aufgrund überlagernder Selektionsmechanismen beim Heuern und Feuern kann sich als Restriktion für einen raschen beschäftigungswirksamen Aufschwung erweisen. Dies wird auch vom THUROW'schen Warteschlangenmodell übersehen. Thurow geht von der richtigen Überlegung aus, daß nicht Lohnwettbewerb, wohl aber Wettbewerb um gute Arbeitsplätze die Arbeitsmarktdynamik ausmacht. Bei Nachfrageschwankungen

bilden sich mehr oder weniger lange Warteschlangen, die aufgrund spezifischer Selektivität im Prozeß der Entlassungen bzw. freiwilligen Kündigungen zustandekommen. Die Länge der Warteschlangen wird vom Niveau der Nachfrage bestimmt und läßt sich durch entsprechende Niveaupolitik verkürzen. Ist die Nachfrage nur groß genug, werden auch die am schlechtesten qualifizierten Arbeitskräfte noch aufgenommen. Das heißt, wie es Bolle treffend ausdrückt, die am Ende der Warteschlange stehenden Arbeitskräfte sind offenbar keine "Opfer des Arbeitsmarktes", sondern "Opfer des Gütermarktes".<sup>41)</sup> Das Warteschlangenargument übersieht aber, daß die Allokationsmechanismen in unterschiedlichen Zyklusphasen unterschiedlich wirken, und daß beispielsweise eine langandauernde hohe Arbeitslosenquote endogene Faktoren der Erzeugung weiterer Arbeitslosigkeit entwickelt.

Ein letztes Argument, das die Notwendigkeit einer erheblichen Modifizierung und Ergänzung des keynesschen Modells begründet, ist die mangelnde Berücksichtigung der vom Entscheidungssystem ausgehenden Wertschätzung von Arbeit (vgl. Schaubild 3). War es für die dreißiger Jahre zweifellos richtig, von der überwiegenden Mehrzahl der arbeitenden Bevölkerung anzunehmen, ihr stärkster Beweggrund (Motiv), eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, sei die Existenzsicherung, so ist die Erwerbsarbeit heute bei durchschnittlich besserer Versorgung mit Basisgütern zunehmend von anderen Motiven beherrscht (vgl. Kap. 4.4).

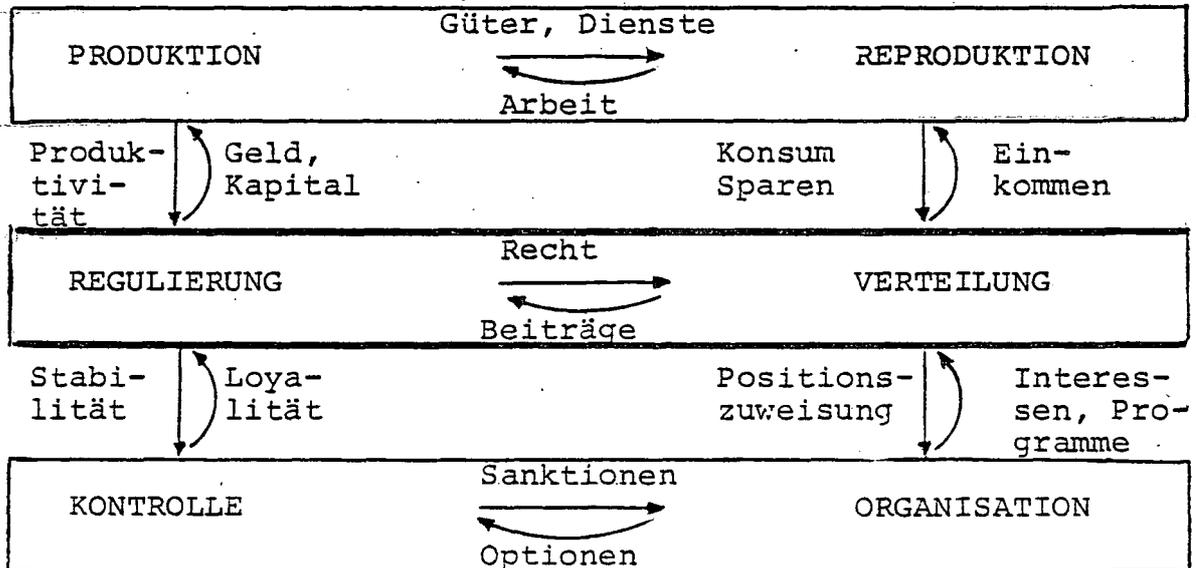
#### 4.2 Der Arbeitsmarkt als Allokationssystem

An zweiter Stelle der Steuerungshierarchie steht das Austauschsystem von "Recht" im Sinne von strukturellen Problemlösungen oder Entscheidungsprämissen und "Beiträgen" (Gebühren, Steuern, Abgaben), das sowohl mit dem Produktionssystem

als auch mit dem Integrationssystem direkt gekoppelt ist, indirekt allerdings auch mit dem Anreizsystem. Infolge der im Vordergrund stehenden Funktionen "Regulierung" und "Verteilung" kennzeichnen wir dieses System kurz als "Allokationssystem". In diesem System werden im wesentlichen die Zuordnung von Produktionsfaktoren und -ergebnissen geregelt.

Die Elemente und komplexen Austauschbeziehungen des Allokationssystems werden im Schaubild 4 gezeigt, das eine Fortführung von Schaubild 3 und eine Verfeinerung von Schaubild 2 darstellt:

Schaubild 4: Der Arbeitsmarkt als Allokationssystem



Im Mittelpunkt des Allokationssystems stehen Angebot und Nachfrage nach "Recht" bzw. Angebot und Nachfrage nach "Beiträgen". Der gerade Steuerungspfeil, d.h. der Primärinput "Recht" von der Regulierungsfunktion zur Verteilungsfunktion besagt, daß innerhalb dieser Steuerungshierarchie wiederum die Entscheidung über Entscheidungsprämissen bzw. über strukturelle Problemlösungen vorrangig ist gegenüber dem Sekundär- oder Reaktionsinput "Beiträge". Umgekehrt werden alle Regulierungsfunktionen über Beiträge finanziert und müssen sich in deren Rahmen halten.

Die Rückkopplungsschleifen, mit denen die Regulierungsfunktion gekoppelt ist, sind so zu lesen: die spezifischen Outputs der Regulierung (Recht, Geld und Kapital sowie Stabilität) sind Funktion vor allem von drei Größen (Inputs): Produktivität, Loyalität und Beiträge. Stabilität nimmt z.B. mit sinkender Produktivität und entsprechend sinkenden Beiträgen (ceteris paribus) ab; die Verfügbarkeit von Finanzkapital hängt von regulierten Zinssätzen, steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten und von Gewinn- und Vermögenssteuern ab (alles Formen von "Beiträgen"). Analog sind die Beziehungen der Verteilungsfunktion zu lesen: die spezifischen Outputs des gesellschaftlichen Verteilungssystems (Einkommen, Positionszuweisungen und Beiträge) sind Funktion von Konsum bzw. Sparen, Interessen bzw. Programmen und schließlich von Recht. Das Einkommen sinkt z.B., wenn zuviel verbraucht und entsprechend zuwenig investiert wird; Positionszuweisungen werden in starkem Maße durch gesellschaftlich sanktionierte Interessen reguliert, die z.B. die fundamentale Arbeitsteilung in Erwerbs- und Hausarbeit festlegen. Wir werden uns im folgenden aber weniger mit der genetischen (die Entstehung betreffend) Erklärung allokativer Mechanismen befassen, sondern mit erkennbaren Formen und Auswirkungen.

Unter allokativen Gesichtspunkten ist der Arbeitsmarkt ein

komplexes System von Zuordnungsregeln, die bestimmen, wer wie und wann über die Zuordnung von Produktionsfaktoren bzw. über die Verteilung der Produktionsergebnisse entscheiden darf. Die Steuerung der Allokation erfolgt im wesentlichen über Recht im weiteren Sinne (i.e. strukturelle Problemlösungen), das entweder substantielle Normen vorgibt wie maximale Arbeitszeit oder Verbot von Kinderarbeit (= normative Regulierung), oder institutionelle Mechanismen absichert wie private Verfügungsgewalt über Produktionsmittel oder ein duales Berufsausbildungssystem (= institutionelle Regulierung), oder Beiträge reguliert, vor allem Steuern für kollektiv zu erbringende Leistungen wie Verteidigung, innere Ordnung, Bildung und Infrastruktur, in zunehmendem Maße auch Subventionen zu Umverteilungszwecken (= verteilungspolitische Regulierung).

Der Arbeitsmarkt unterlag schon immer stark der Regulierung, so daß von einem "Markt" im Sinne eines freien "Warenaustausches" allenfalls in Ausnahmefällen die Rede sein konnte (z.B. Sklavenmärkte). In der neueren Geschichte hat die Regulierung des Arbeitsmarktes laufend zugenommen, vor allem in jüngerer Zeit sind zur Intensivierung von Regulierung auch neue Formen der Regulierung hinzugetreten. Neoklassische oder an Keynes orientierte Steuerungstheorien schenken dieser Entwicklung zu wenig Aufmerksamkeit.

Die wichtigsten Formen der normativen Regulierung sind Entscheidungsprämissen bezüglich der Arbeitszeit (Lebensarbeitszeit, Achtstundentag, Überstundenregelung, Kurzarbeit), bezüglich Arbeitsschutz (Mutterschutz, Verbot von Nachtarbeit, Verbot von Kinderarbeit, Sicherheitsvorkehrungen am Arbeitsplatz, Jugendarbeitsschutz u.a.), bezüglich Arbeitsplatzerhaltung (Kündigungsschutz, Meldepflicht drohender Massenentlassungen) und bezüglich Einkommensausgleich bei Verlust des Arbeitsplatzes (Arbeitslosengeld, -hilfe). Im Zusammenhang mit normativer Regulierung lassen sich die ersten beiden Thesen formulieren:

(1) Das gesellschaftlich legitimierte Zuordnungssystem von Produktionsfaktoren und -ergebnissen, insbesondere das öffentlich-rechtlich sanktionierte, macht den Faktor Arbeit in zunehmendem Maße zu einem fixen Produktionsfaktor, der die Strategien von Arbeitsanbietern wie Arbeitsnachfragern stark beeinflusst. (2) Gesamtwirtschaftlich macht sich dies in einer Tendenz zur Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung (also keine völlige Entkopplung) bzw. von Güter- und Arbeitsmärkten bemerkbar. Komplementär dazu steigt der Bedarf an selektiver Beschäftigungspolitik, und die erforderlichen steuerungspolitischen Anstrengungen bzw. Ausgaben steigen für jede zusätzlich gewonnene Beschäftigungseinheit überproportional an. Diese Themen werden weiter unten mit einem Vergleich von Schweden und der Bundesrepublik zu illustrieren und zu begründen sein.

Die wichtigsten Formen der institutionellen Regulierung sind nach wie vor die Eigentumsregeln (Privateigentum an Produktionsmitteln), die Regeln der Arbeitsvertragsgestaltung (z.B. Vertragsfreiheit laut der seit 1869 gültigen Gewerbeordnung), das kollektive Arbeitsrecht, welches das Recht der Arbeitsverbände in Beruf und Betrieb, ihrer Verträge und Kämpfe regelt (besonders das Tarifvertragsrecht mit der Fassung von 1969, das Arbeitskampfrecht laut Artikel 9 Grundgesetz und das Betriebsverfassungsrecht in der Fassung von 1972) und das Berufsbildungssystem, das über Qualifizierung starken Einfluß auf die Positionszuweisungen im Arbeitsmarkt hat. Eine auch nur annähernd ausreichende Beschreibung des Zusammenhangs solcher institutioneller Regelungen und der Funktionsweise von Arbeitsmärkten würde den Rahmen dieser Studie sprengen. In drei knappen Exkursen soll die Aufmerksamkeit auf folgende Hypothesen gelenkt werden:

- freie Arbeitsverträge mit der Möglichkeit beider Vertragspartner, Ungewißheit zu produzieren (vor allem Kündigung

- bzw. Entlassung), induzieren eine systematische Unterinvestition in Humankapital und Mangel an guten, d.h. qualitativ anspruchsvollen Arbeitsplätzen;
- Dezentralisierung von beschäftigungsrelevanten Entscheidungen (dargestellt am jugoslawischen Modell) vergrößert zwar einerseits die Autonomie der Arbeitsgruppe und u.U. auch die Anpassungsfähigkeit an sich wandelnden Umweltbedingungen, führt andererseits aber zu verstärktem Leistungsdruck und zu Ausschließungstendenzen der Gruppe mit der Konsequenz einer Dualisierung des Arbeitsmarktes;
  - das sozial und kulturell eingefahrene Ausbildungssystem determiniert in starkem Maße die zukünftigen Arbeitsmarktchancen hinsichtlich Lohn, hierarchische Position und Karrierechancen; Lohnwettbewerb ist durch institutionelle Allokationsmechanismen weitgehend ausgeschaltet.

Die wichtigsten Formen verteilungspolitischer Regulierung sind Steuern in Niveau (Steuerquote) und Struktur (Tarifstruktur), Sozialversicherungsbeiträge inklusive gegebenenfalls Beiträge zur Arbeitslosenversicherung und Subventionen.

Abgesehen von einigen Untersuchungen zu den Auswirkungen von Arbeitslosengeld auf das Arbeitsangebot<sup>42)</sup>, die bislang noch keine eindeutigen Ergebnisse brachten, wurde den Auswirkungen der Steuerquote und der steuerlichen Tarifstruktur auf das Beschäftigungsverhalten noch kaum Aufmerksamkeit geschenkt. Es ist aber zu vermuten, daß z.B. die gestiegene Steuerquote, in der Bundesrepublik von 19,2 (1950) auf 25,0 (1977)<sup>43)</sup>, und die Tatsache, daß immer mehr Beschäftigte in die progressive Besteuerung hineinkommen, das Angebotverhalten insbesondere der Ehefrauen geändert haben. Völlig ungeklärt sind auch die arbeitsmarktpolitischen Auswirkungen einer sozialversicherungsrechtlichen Gleichstellung von Mann und Frau, deren Durchsetzung nun verfassungsrechtlich und politisch gefordert werden. Der Einsatz von Lohnsubventionen als beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitisches Instrument wurde an anderer Stelle schon ausführlich

behandelt.<sup>43a)</sup>

#### 4.2.1 Neuere gesetzliche Regulierungen in Schweden und in der Bundesrepublik<sup>44)</sup>

##### a) Schweden

Die 70er Jahre brachten in Schweden neue gesetzliche Regelungen, deren Inhalt und Bedeutung im folgenden skizziert werden soll:

(1) Das Gesetz zum Schutz der Beschäftigung (1974) enthält bestimmte Auflagen für Arbeitgeber bei Einstellungen und Entlassungen, schränkt also die Dispositionsgewalt der Arbeitgeber ein. Grundgedanke des Gesetzes ist es, ein Beschäftigungsverhältnis so weit als möglich auszudehnen, die Sicherheit des Arbeitsplatzes also zu stärken. Beschäftigungsverhältnisse für begrenzte Zeitspannen, eine bestimmte Saison oder Aufgabe können nur noch abgeschlossen werden, wenn sie durch die Art der Aufgabe gerechtfertigt sind, beispielsweise bei speziellen Einzelaufgaben, saisonaler Beschäftigung in der Landwirtschaft und ad hoc-Beschäftigung im Baugewerbe. Das Gesetz billigt ebenfalls eine befristete Beschäftigung in Verbindung mit der Verbesserung der beruflichen Praxis oder zum zeitlichen Ersatz eines ständig Beschäftigten. Das Gesetz gilt für öffentliche wie auch private Arbeitgeber, Ausnahmen gelten für den Managementbereich und für mithelfende Familienangehörige. Arbeiter genießen so in Schweden einen Beschäftigungsschutz, wie er in der Bundesrepublik zur Zeit nur für Angestellte gilt.

Das Gesetz bestimmt, daß für eine Kündigung seitens des Arbeitgebers triftige Gründe vorliegen müssen. Ein möglicher Streit über die Stichhaltigkeit der Kündigung kann vor dem Gericht ausgetragen werden. Bei noch ausstehendem Urteil

hat der Beschäftigte Anspruch darauf, beschäftigt zu bleiben. Im allgemeinen gelten Krankheit, verminderte Arbeitsleistung usw. nicht als ausreichende Gründe für eine Entlassung; ausgenommen sind Fälle, in denen der Beschäftigte nicht mehr zu einer bedeutenden Arbeitsleistung in der Lage ist. In allen anderen Fällen ist es die Pflicht des Arbeitgebers, zu versuchen, für den Arbeitnehmer eine weniger anspruchsvolle Tätigkeit zu finden. In größeren Betrieben und öffentlichen Behörden sind sog. Anpassungsgruppen eingerichtet worden (bestehend aus Vertretern der Unternehmung, der Gewerkschaften und des Arbeitsamtes), welche die Aufgabe haben, ein stärkeres Verständnis für ältere und behinderte Arbeitnehmer zu fördern und Vorschläge zu unterbreiten, um die Älteren und Behinderten zu halten und neue anzuwerben.

Wirtschaftlich bedingte Freisetzung oder ähnliche Situationen, Verringerung der Betriebsleistung und organisatorische Veränderungen gelten im allgemeinen als "triftige Gründe" für Entlassungen. Es wird aber vorausgesetzt, daß präventive Maßnahmen, wie innerbetriebliche Umsetzung, natürlicher Beschäftigtenabbau (z.B. Einstellungsstop) oder schrittweise Betriebsschließungen zuerst versucht werden. Das Gesetz garantiert gewerkschaftliche Einflußnahme bei der Durchführung von Betriebsverkleinerungen, entweder durch die entsprechende Gesetzgebung, - insbes. durch das Gesetz über Mitspracheregeln im Arbeitsleben (1977) - oder durch Vereinbarungen der Tarifpartner. Darüber hinaus wird einem Arbeitnehmer, der aufgrund wirtschaftlich bedingter Freisetzung entlassen worden ist, im ersten Jahr nach Beendigung seines Arbeitsverhältnisses die Möglichkeit zur Wiedereinstellung angeboten, falls der frühere Arbeitgeber in dieser Zeit neue Einstellungen vornimmt.

Entlassungen unterliegen einer Kündigungsfrist von mindestens einem Monat, sowohl seitens des Arbeitgebers als auch des

Arbeitnehmers. Arbeitnehmer, die mindestens 25 Jahre alt sind und für eine bestimmte Mindestzeit bei einem Arbeitgeber beschäftigt waren, haben Anspruch auf eine längere Kündigungsfrist. Diese erhöht sich schrittweise mit dem Alter der Arbeitnehmer von zwei auf sechs Monate. Personen im Alter von 45 Jahren oder darüber genießen die längste Kündigungsfrist. Grundsätzlich sollen Arbeitnehmer nach dem Prinzip "die letzten zuerst" gekündigt oder entlassen werden. Entsprechende tarifliche Vereinbarungen regeln, in welcher Weise Arbeitnehmer entlassen oder gekündigt werden.

Der Arbeitnehmer hat während der Kündigungsfrist Anspruch auf normale Bezahlung, auch wenn der Arbeitgeber ihm nur eine Teil- oder gar keine Beschäftigung anbieten kann. Der Arbeitgeber kann allerdings denjenigen Betrag von der Lohnfortzahlung abziehen, den der Arbeitnehmer anderweitig verdient hat oder offensichtlich durch die Annahme einer anderen Arbeit hätte verdienen können. Der Arbeitnehmer ist also für den Fall, daß ihm während der Kündigungsfrist am alten Arbeitsplatz keine Beschäftigung angeboten wird, gehalten, sich dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen, d.h. also, sich beim Arbeitsamt zu melden. Bei befristeten Entlassungen, die länger als zwei aufeinanderfolgende Wochen dauern, oder mehr als 30 Tage eines Kalenderjahres ausmachen, müssen die Löhne weiter gezahlt werden. Diese Abfindungssumme entspricht dem normalen Tagesverdienst des Arbeitnehmers und gilt unabhängig vom Grund der befristeten Entlassung.

Vor Entlassung, Kündigung oder Einstellung neuer Arbeitnehmer muß der Arbeitgeber die zuständige örtliche Gewerkschaft von seinem Vorhaben in Kenntnis setzen, auch wenn der betreffende Arbeitnehmer nicht Gewerkschaftsmitglied ist. Bei Entlassungsabsichten muß der betroffene Arbeitnehmer im voraus darüber informiert werden.

(2) Das Gesetz zur Förderung der Beschäftigung (1974) macht es sowohl privaten als auch öffentlichen Arbeitgebern zur Auflage, der regionalen Arbeitsmarktbehörde über bevorstehende betriebliche Maßnahmen mit Beschäftigungsfolgen in einer bestimmten Zeitperiode vorher zu berichten. Falls diese Maßnahmen zu Entlassungen führen, beträgt die Meldefrist entsprechend der Zahl der betroffenen Arbeitnehmer zwischen zwei und sechs Monate (zwei Monate, wenn nicht mehr als 25 Arbeitnehmer betroffen sind, sechs Monate bei mehr als 100 Betroffenen).

Das Gesetz unterstützt auch die Arbeitsämter durch Bestimmungen, die es älteren und nur begrenzt leistungsfähigen Arbeitnehmern erleichtern sollen, auf dem offenen Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu erlangen oder wieder zu erlangen. Diese Möglichkeiten wurden jedoch nicht in großem Ausmaß genutzt. Die Bestimmungen erleichtern die Tätigkeit der Anpassungsgruppen in den Unternehmen. Werden verabschiedete Lösungen ignoriert, kann die Arbeitsmarktbehörde (AMS) Weisungen an den Arbeitgeber erlassen, die entsprechende Durchführungsmaßnahmen vorschreiben. Werden die von der AMS erlassenen Vorschriften nicht befolgt, kann jene als letzten Ausweg festsetzen, daß der Arbeitgeber nur ihm zugewiesene oder vom Arbeitsamt empfohlene Arbeitnehmer einstellen darf!

(3) Das Gesetz über den Status der Gewerkschaftsvertreter an Arbeitsplätzen (1974) wurde zur Unterstützung der Gewerkschaften geschaffen, von denen in vollem Maße die Durchführung der in den letzten Jahren geschaffenen Reformen abhängt. Das Gesetz sieht Vorkehrungen über den Fall vor, daß Gewerkschaftsvertretern aufgrund ihrer Gewerkschaftspflichten minderwertigen Arbeitsbedingungen zugeteilt werden. Im Falle von Betriebsverringerungen genießt der Gewerkschaftsvertreter hinsichtlich einer Weiterbeschäftigung Vorrang, vorausgesetzt, daß seine gewerkschaftlichen Aufgaben von besonderer Bedeutung

für den Arbeitsplatz sind. Die Gewerkschaftsorganisation bestimmt primär über die Interpretation dieses Sachverhaltes.

(4) Das Gesetz über die Prozeßführung bei Arbeitskonflikten (1974) hat zum Ziel, einen allgemein akzeptierten Rahmen für eine gesetzlich geregelte Austragung von Arbeitskonflikten zu schaffen. Konflikte, in denen die an tariflichen Vereinbarungen Beteiligten verwickelt sind, werden direkt dem zuständigen, als erste und einzige Instanz geltenden Arbeitsgericht vorgetragen. Bei den übrigen Arbeitsstreitigkeiten wird eine Einigung zuerst am regional zuständigen Gericht versucht; aufgrund der dort gefällten Urteile wird das Arbeitsgericht als zweite und letzte Instanz angerufen.

(5) 1977 wurden die drei früheren Erlasse im Bereich der Arbeitsgesetzgebung, das Gesetz zur Schlichtung von Arbeitskonflikten (1920), das Gesetz über Vereinbarungen von Tarifpartnern (1928) und das Gesetz über das Recht zur Vereinigung und zu Tarifverhandlungen (1936) durch das Gesetz über Mitspracheregeln im Arbeitsleben ersetzt. Dieses Gesetz be ruht sich auf die Prinzipien der Vereinigungsfreiheit und der Tarifpartnerschaft; Vereinbarungen der Tarifpartner werden als wichtigstes Instrument zur Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern angesehen. Hauptzweck des Gesetzes (das vieles der früheren Gesetzgebung übernommen hat) ist es, Arbeitnehmer in die Lage zu versetzen, durch Verhandlungen und Vereinbarungen Einfluß auf die Arbeitsorganisation und das Management der Gesellschaft zu nehmen.

Die wichtigsten Änderungen waren, verglichen mit den früheren Erlassen, die Ersetzung der grundsätzlichen Arbeitgeberrechte wie Organisation und Bestimmung der Arbeitsabläufe durch tarifliche Vereinbarungen, welche die Rechte der Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer Mitspracheregeln abgrenzen. Bei Streitigkeiten über die Durchführung gemeinsam vereinbarter Regu-

lierungen genießt die Gewerkschaft das vorrangige Recht zur Auslegung des Vereinbarungsvertrages; in Fällen, die über die tariflichen Vereinbarungen hinausgehen, erhält die Gewerkschaft größere Verhandlungsmacht, beispielsweise das Recht zu einer umfassenderen Information; gleichzeitig ist die Gewerkschaft ermächtigt, ihr Veto gegen Vereinbarungen einzulegen, die gegen Gesetze oder tarifliche Vereinbarungen zu verstoßen scheinen.

b) Bundesrepublik

Während die Regulierungen des Arbeitsmarktes in Schweden das Gewicht auf Arbeitsplatzsicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu legen scheinen, wird in der Bundesrepublik mit neueren Regelungen eine Beschäftigungspolitik betont, welche die Auswirkungen eines Arbeitsplatzverlustes bei den betroffenen Arbeitnehmern auffangen soll. Dieses kompensatorische "soziale Netz" ist in letzter Zeit weiterentwickelt worden. Allerdings liegen auch wichtige Verbesserungen der Arbeitsplatzsicherung vor, etwa mit dem Kündigungsschutzgesetz und mit dem novellierten Betriebsverfassungsgesetz von 1972, das dem Betriebsrat das Recht zur Mitbestimmung bei Entlassungen zugesteht. Einigungen der Tarifpartner in der Industrie haben darüber hinaus die Arbeitsplatzsicherheit dauerhaft verbessert.

(1) Das Kündigungsschutzgesetz (1969, geändert 1976 und 1978) gilt, mit einigen Ausnahmen, für alle Arbeitnehmer im öffentlichen und privaten Sektor, die mindestens 18 Jahre alt und mindestens sechs Monate im Unternehmen beschäftigt sind. Die deutsche Gesetzgebung unterscheidet zwischen "Einzel-" und "Massen-" entlassungen. Der Begriff der "Massenentlassung" bezieht sich auf die Entlassung einer genau festgelegten Mindestzahl von Beschäftigten innerhalb von vier Wochen. Diese Mindestzahl ist in folgender Weise festgelegt (entspre-

chend der zweiten Novelle von 1978):

- mehr als fünf Beschäftigte in Betrieben mit einer laufenden Beschäftigung von mehr als 20 und weniger als 50 Personen;
- zehn Prozent der Beschäftigten oder mehr als 25 Personen in Betrieben mit einer laufenden Beschäftigung von mehr als 50 und weniger als 500 Personen;
- 30 oder mehr Beschäftigte in Unternehmen mit 500 oder mehr Personen.

Beabsichtigt ein Arbeitgeber, die angegebene Mindestzahl oder einen Teil der Beschäftigten innerhalb der Vier-Wochen-Frist zu entlassen, so ist er zu einer schriftlichen Benachrichtigung des örtlichen Arbeitsamtes verpflichtet. Dieser Nachricht muß eine Erklärung des Betriebsrates beigefügt sein. Massenentlassungen werden einen Monat nach Genehmigung durch die Behörde wirksam. Grund für diese Regelung ist es, die Arbeitsvermittlung in die Lage zu versetzen, im Entlassungsfall Vermittlungsfunktionen wahrzunehmen und, falls notwendig, Umschulungsmaßnahmen für die Arbeitnehmer vorzubereiten. Die Genehmigung kann auf den Tag des Eingangs der Benachrichtigung zurückdatiert werden.

Das Landesarbeitsamt kann das Inkrafttreten der Entlassungen bis zu zwei Monate verschieben; dies hängt von der Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Benachrichtigung im festgelegten Zeitraum ab. Die Entscheidung über die Genehmigung oder über die Verweigerung der sofortigen Genehmigung durch das Arbeitsamt wird von einem "Massenentlassungsausschuß" gefällt, dem Vertreter der Arbeitsvermittlung, der Arbeitnehmer, Arbeitgeber sowie der Gemeindeverwaltung angehören. Analog dazu sind Einzelentlassungen solche, die in ihrer Summe die Anzahl der in den o.a. Bestimmungen innerhalb der Vier-Wochen-Periode nicht erreichen. Bei Einzelentlassungen muß grundsätzlich eine Mindestkündigungsfrist eingehalten und mit dem Betriebsrat besprochen werden. Im folgenden sind die üblichen

Mindestkündigungsfristen aufgeführt:

- bei einer Beschäftigungsdauer bis zu fünf Jahren = zweiwöchige Kündigungsfrist des Arbeitgebers;
- Beschäftigungsdauer 5 - 10 Jahre = einmonatige Kündigungsfrist;
- Beschäftigungsdauer 10 - 20 Jahre = zweimonatige Kündigungsfrist;
- Beschäftigungsdauer über 20 Jahre = dreimonatige Kündigungsfrist.

Meist werden diese Fristen durch tarifliche und individuelle Vereinbarungen übertroffen.

Die gesetzlich vorgesehene Mindestkündigungsfrist soll Arbeitnehmer vor willkürlicher Entlassung aus "sozial ungerechtfertigten" Gründen schützen. Das Kündigungsschutzgesetz definiert eine "sozial ungerechtfertigte" Entlassung als solche, "die nicht auf Gründen beruht, die mit der Person oder dem Verhalten des Arbeitnehmers verbunden sind, oder die auf hohen Qualifikationsanforderungen beruht, die die Weiterbeschäftigung im Unternehmen ausschließt." Die Beweislast der Entlassungsbegründung verbleibt beim Arbeitgeber.

Jüngste Gerichtsentscheidungen haben darauf verwiesen, daß bei der Beurteilung der "sozialen" Situation jedes einzelnen Falles "ein Gleichgewicht der Kräfte" berücksichtigt werden muß. Während beispielsweise Alter und Gesundheit eines Arbeitnehmers eindeutig "soziale" Faktoren sind, die bei jeder möglichen Entlassung berücksichtigt werden müssen, so können diese selbst als "Gründe, die die Person des Arbeitnehmers betreffen", zur Rechtfertigung einer Entlassung ausreichen. Wenn also das fortgeschrittene Alter oder der andauernd schlechte Gesundheitszustand eines Arbeitnehmers die Fähigkeit zur Erledigung der Arbeit beeinträchtigt, für die er ursprünglich eingestellt worden ist, so wird eine Entlassung mit entsprechender Kündigungsfrist als gerechtfertigt ange-

sehen (insbes. wenn ein geeigneter anderer Arbeitsplatz im Betrieb fehlt). Haben jedoch solche Faktoren keine unmittelbare Beziehung zur Arbeitsfähigkeit des Arbeitnehmers für die betreffende Arbeit, ist eine Entlassung allein aus diesen Gründen nicht gerechtfertigt.

In Fällen, in denen Entlassungssituationen in Verbindung mit "hohen Qualifikationsanforderungen" des Betriebes einhergehen, haben die Gerichte sehr dezidiert Abstand davon genommen, den Standpunkt der Betriebsleitung und damit die einzelnen Unternehmerentscheidungen zu vertreten. Die Gerichte versuchen eher, die von diesen Entscheidungen ausgehenden "sozialen Konsequenzen" in Betracht zu ziehen und "generell die unterschiedlichen Interessen abzuwägen, um daraufhin zu entscheiden, ob Entlassungen den Umständen entsprechend gerechtfertigt und angemessen sind". Wenn also bei Rationalisierungsmaßnahmen andere Arbeitsplätze verfügbar sind, ist eine Entlassung grundsätzlich keine angemessene Entscheidung, wenn nicht die verbleibende verfügbare Arbeit spezielle Qualifikationen erfordert, die der von der Entlassung Bedrohte nicht besitzt. Im allgemeinen haben die Gerichte auch den Grundsatz verfolgt, daß in einer Situation, die durch wirtschaftlich bedingte Freisetzungen gekennzeichnet ist, die Auswahl der Entlassungen nach der "sozialen Wahl" erfolgen sollte; beispielsweise sollten Faktoren wie Alter, Familienstatus, Dauer der Beschäftigung usw. berücksichtigt werden.

Der Einfluß des Betriebsrates auf Entlassungsentscheidungen ist groß, und etliche Entlassungen werden angefochten. Die Mehrzahl wird jedoch im "gegenseitigen Einvernehmen" der Tarifpartner entschieden, derzufolge Entschädigungen an die betroffenen Arbeitnehmer gezahlt werden. Eine einjährige, 1976/77 durchgeführte Umfrage bei Betriebsräten großer und mittlerer industrieller Unternehmen enthält einige Angaben über den Anteil der von den Betriebsräten angefochtenen

unternehmerischen Entscheidungen. Danach wurden rd. 20 % der vom Arbeitgeber entschiedenen Entlassungen nach Interventionen der Betriebsräte widerrufen. 10 % aller Entlassungen wurden vor dem Arbeitsgericht ausgetragen. Davon wiederum führten 60 % zu Gerichtsentscheidungen, nach denen Entschädigungen zu zahlen waren.<sup>45)</sup>

(2) Das Betriebsverfassungsgesetz (1972) enthält für den Fall, daß der Beschäftigtenstand abgebaut werden soll, zusätzliche Mitbestimmungsregelungen. Nach § 111 des Gesetzes haben die Arbeitgeber die Pflicht, den Betriebsräten rechtzeitig und umfassend Informationen über Pläne organisatorischer Veränderungen zur Verfügung zu stellen, die zu Freisetzungen oder anderer materieller Nachteile der gesamten Belegschaft oder Teile von ihnen führen würden.

Der Betriebsrat kann versuchen, die für die betroffenen Arbeitnehmer negativen Effekte der vorgesehenen Organisationsmaßnahmen zu mildern. Beispielsweise kann der Betriebsrat "Empfehlungen" für die unternehmerische Personalplanung unterbreiten, z.B. die "Aufforderung", offene Stellen bestimmter Arbeitsplätze intern zu besetzen, bevor sie auf dem offenen Markt angeboten werden. Als sehr wichtig erweist sich das Recht, "Sozialpläne" erstellen zu können, durch die die Auswirkungen eines Arbeitsplatzwechsels gemildert werden können. Sozialpläne enthalten Angaben über Abfindungen, Art der Freisetzungen und die Benennung der zu entlassenden Arbeitnehmergruppen. Die Zahl der abgeschlossenen Sozialpläne ist sehr hoch und in einer kürzlich getroffenen Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts wurde festgelegt, daß, im Gegensatz zur bisherigen Praxis, Sozialpläne auch bei Konkurs eines Unternehmens aufgestellt werden müssen.

(3) Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG 1969) regelt ebenfalls Beziehungen zwischen Arbeitgebern und öffentlichen Institu-

tionen, insbes. der Bundesanstalt für Arbeit (BA). Nach § 8, Abs. 1 AFG ist der Arbeitgeber verpflichtet, unverzüglich und schriftlich dem Landesarbeitsamt innerhalb von zwölf Monaten erkennbare Veränderungen im Unternehmen mitzuteilen, die vermutlich zu Entlassungen oder tariflicher Herabstufung von Arbeitnehmern führen. Die Ansicht des Betriebsrates über die Veränderungen und deren Wirkungen müssen dem Benachrichtigungsschreiben beiliegen.

Der 5.AFG-Novelle zufolge ist die BA verpflichtet, alles mögliche zu tun, um das Zustandekommen oder die Konsequenzen einer Kündigung zu verhüten. Sie muß jedoch auch das Interesse des Arbeitgebers an der Geheimhaltung der Kündigung insoweit berücksichtigen, wie dies die Maßnahmen des Arbeitgebers verhindert oder stört. Die Bestimmung über die Benachrichtigung wurde vom Gesetzgeber eingeführt, um dadurch relativ langfristig die Arbeitsmarktentwicklung beobachten zu können und allen betroffenen Tarifpartnern die Möglichkeit zu geben, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, das Übergangsstadium bis zur Wiederbeschäftigung erträglich zu machen.

(4) Tarifvereinbarungen konzentrieren sich immer mehr auf die Arbeitsplatzsicherung, insbes. älterer Arbeitnehmer oder Arbeitnehmer mit einer langfristigen Bindung an das Unternehmen. Analog dazu stieg die Zahl der gegen normale Entlassung geschützten Arbeitnehmer von 32 % (1974) auf 50 % 1977. Sehr verbreitet sind sogenannte "Rationalisierungsschutzabkommen", z.B. der besondere Schutz bei der Einführung neuer Maschinen, bei Veränderungen der Arbeitsmethoden etc.. Rund 50 % aller Arbeitnehmer profitieren jetzt von Schutzmaßnahmen wie: Lohnausgleich bei tariflicher Herabstufung, Mindestabfindungssumme bei Entlassungen, Umschulungsbeihilfen, Schutz gegen Entlassung, Lohnausgleich bei Kurzarbeit oder sogar von der Verpflichtung, bezüglich der Höhe von Durchschnittslöhnen und -gehältern den Betriebsrat zu "konsultieren" und zu in-

formieren (entsprechend einer 1978 getroffenen Vereinbarung der IG Metall und der IG Druck und Papier).

Eine interessante Variante der Entschädigung bei Verlust des Arbeitsplatzes entstand während der letzten Rezession. Es handelt sich um Abfindungsverträge, d.h. um beiderseitige Abkommen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses unter der Prämisse, daß dem Arbeitnehmer für seine Zustimmung zur Entlassung eine Entschädigung gezahlt wird (= "goldener Händedruck"). Die Abfindung besteht meist aus einer Pauschalsumme und anderer finanzieller Zuwendungen. Rein verwaltungstechnisch gesehen ist mit dem Abfindungsvertrag keine Entlassung ausgesprochen. Deshalb ist es weder notwendig, Kündigungsfristen noch andere mit der Entlassung einhergehende Arbeitsschutzmaßnahmen zu beachten (wie beispielsweise die Pflicht, den Beschäftigtenabbau dem Arbeitsamt mitzuteilen). Während der wirtschaftlichen Rezession der Jahre 1974/75, als wirtschaftlich bedingte Freisetzungen sehr hoch waren, wurden Abfindungsverträge in der Bundesrepublik erstmals in großem Maße besonders in der Automobilindustrie abgeschlossen. Vor 1974 war diese Variante des Beschäftigungsabbaus nur in wenigen Fällen und hauptsächlich bei Angestellten (= festangestellten Gehaltsempfängern) gebräuchlich.

#### 4.2.2 Arbeit als fixer Produktionsfaktor, Entkopplungstendenz von Güter- und Arbeitsmärkten, Dualisierung des Arbeitsmarktes und steuerungspolitische Folgen

Aus dem Vergleich neuerer gesetzlicher Regulierungen in Schweden und in der Bundesrepublik, der durch einen Vergleich anderer Allokationsmedien (z.B. Berufsbildungssystem, sozio-kulturelles Wertesystem) zu ergänzen wäre, lassen sich folgende Gemeinsamkeiten erkennen:

- wachsender Schutz der Beschäftigung, besonders unter folgenden Arbeitsmarktgruppen: ältere und behinderte Arbeitnehmer, Gewerkschaftsvertreter oder Vertreter des Betriebsrates, schwangere Frauen;
- wachsender Schutz der Arbeitnehmer gegen wirtschaftlich bedingte Ereignisse (ausgenommen der Arbeitslosigkeit), z.B. Schutz im Falle von Rationalisierungen oder Entschädigungszahlungen bei tariflichen Herabstufungen;
- wachsende Bewahrung von Einkommensrechten, z.B. Regelungen zur Einkommensausfallentschädigung bei Kurzarbeit oder zur Zahlung von Abfindungen bei Entlassungen;
- wachsende Mitbestimmung des Betriebsrates oder der Gewerkschaften bei Entlassungen und
- zunehmende Verpflichtung zur Meldung der vorgesehenen Entlassungen, insbes. bei Massenentlassungen, um Entlassungen zu verzögern und um u.U. präventive Maßnahmen zu ermöglichen.

Die meisten dieser Regelungen sind mit Kosten verbunden (Informations-, Abstimmungs- oder Lohnnebenkosten) und verfestigen die in der klassischen Studie von Oi (1962) formulierte Tendenz, daß Arbeit zu einem fixen Produktionsfaktor wird. Damit reduzieren sich aber sowohl die von der neoklassischen Schule unterstellten Lohn/Preis-Anpassungsmechanismen als auch die von der keynesschen Schule vorausgesetzte Mengenfähigkeit hinsichtlich des Faktors Arbeit. In diesem Zusammenhang wurde auch schon das geflügelte Wort von der "Japanisierung" des europäischen Arbeitsmarktes geprägt.

Empirische Belege für eine zumindest schwächere Kopplung von Güter- und Arbeitsmärkten im Vergleich zu früher wurden durch Tests und Fortentwicklungen des sogenannten Okunschen Gesetzes erbracht. Okun beobachtete 1962 für die USA, daß ganz im Gegensatz zur Lehrbuchkurve - die statistische Arbeitsproduktivität im Konjunkturabschwung zurückgeht und beim Wiederaufschwung zunimmt, bzw. daß bei einem Rückgang des

Output um einen bestimmten Prozentsatz der Arbeitseinsatz weit unterproportional abnimmt. Jeder zusätzliche Prozentpunkt an registrierter Arbeitslosigkeit (als Indikator für den Rückgang des Arbeitseinsatzes) war mit ungefähr 3 Prozentpunkten Verlust an realem Bruttosozialprodukt verbunden.<sup>46)</sup> Die Erklärung liegt auf der Hand. Während der Rezession kommt es zu innerbetrieblicher Arbeitslosigkeit, welches die Gründe für die Nichtentlassung auch immer sein mögen. Im Aufschwung wird die überschüssige Arbeitskraft abgebaut, die statistische Arbeitsproduktivität steigt stark, ohne daß sich irgendwelche Technologien geändert hätten, und oft wird erst nach zwei Jahren der eigentliche Produktivitätstrend mit viel geringeren Zuwachsraten wieder erreicht.<sup>47)</sup>

Die gleichen Beobachtungen wurden auch für europäische Länder gemacht, wobei Kaufman feststellte, daß Wachstum und Arbeitslosigkeit in Europa schwächer gekoppelt sind als in Amerika und Kanada. Arbeit ist in Europa also in stärkerem Maße ein fixer Produktionsfaktor als in Amerika. Noch weniger als in Amerika und Europa reagiert die Arbeitslosigkeit bzw. die Beschäftigung in Japan auf Fluktuationen des Gütermarktes, was infolge der japanischen Tradition lebenslanger Betriebszugehörigkeit zu erwarten ist.<sup>48)</sup> Schweden wiederum zeigt geringere Reagibilität bei positiven Wachstumsimpulsen als die Bundesrepublik.<sup>49)</sup> Dieses Ergebnis ist mit der obigen Beobachtung vereinbar, wonach die schwedische Arbeitsmarktregulierung sehr viel stärker den Arbeitsplatzschutz betont als die Bundesrepublik, in der die finanzielle Kompensation bei Arbeitsplatzverlust dominiert.

Die Bedeutung der Arbeit als fixer Produktionsfaktor spiegelt sich auch in unterschiedlichem Mobilitätsverhalten wider. Dem stärkeren Arbeitsplatzschutz entsprechend ist die zwischenbetriebliche Mobilität in Schweden gegenüber der Bundesrepublik bedeutend niedriger. Von dem unterschiedlichen

Niveau aber abgesehen sank tendenziell in beiden Ländern die Mobilität. Indizien dafür sind einmal die Zahl der Personen, die den Arbeitgeber mindestens einmal im Jahr gewechselt haben. Diese Zahl fiel in Schweden von 570.000 (1966), das sind 13,1 % der Beschäftigten, auf 407.000 (9 %) im Jahre 1977. Ein nicht ganz vergleichbarer Indikator ist die Zahl der Einstellungen in der Bundesrepublik; dieser Indikator enthält also auch Einstellungen auf Grund des Ersatzbedarfes für natürliche Abgänge, aber auch Einstellungen im Zusammenhang mit betrieblicher Expansion. Die jährliche Zahl der Einstellungen schrumpfte von 8,4 Mill. im Jahre 1961 (41 % der abhängigen Erwerbspersonen) auf 5,9 Mill. im Jahre 1976 (26 %). Selbst wenn man davon ausgeht, daß die Hälfte dieser Einstellungen Ersatz- oder Zusatzbedarf gewesen sind, erscheint das Mobilitätsniveau in der Bundesrepublik noch wesentlich höher als in Schweden.<sup>50)</sup>

Das Ergebnis dieser Zahlen kann mit der angemessenen Vorsicht als ein Trend zur Abnahme externer Mobilität oder zur Zunahme interner Arbeitsmärkte interpretiert werden. "Mit der angemessenen Vorsicht" deshalb, weil zum Test dieser Hypothese noch weitere detaillierte Untersuchungen mit Aufgliederung nach Alter, Geschlecht, Beschäftigung und Sektoren notwendig sind. Die aggregierten Daten zeigen nicht die vermutete Entwicklung auf, daß die durchschnittliche Abnahme externer Mobilität verursacht ist durch eine geringe externe Mobilität der "Kerngruppen" und durch eine außergewöhnlich hohe externe Mobilität der den "Randgruppen" zuzuordnenden Arbeitnehmern, d.h. ein großer Teil der Frauen, Jugendlichen, Ausländern und ungelernten Arbeitskräften. Zur Bestätigung dieser Annahme müßte die durchschnittliche Vertragsdauer in sektor-, beschäftigungs-, alters- und geschlechtsspezifischer Aufgliederung bekannt sein. Unsere Erwartung würde durch eine Zunahme der Standardabweichung der durchschnittlichen Vertragsdauer bestätigt werden.

Die durchschnittliche Abnahme externer Mobilität würde dann auch in Übereinstimmung mit der scheinbar widersprechenden Beobachtung stehen, daß innerhalb des Tertiären Sektors Fluktuation und zeitlich fixierte Arbeitsverträge anzuwachsen scheinen. Robert Salais hat für Frankreich in den Jahren 1968-73 das paradoxe Ergebnis festgestellt, daß Beschäftigung und Arbeitslosigkeit gleichzeitig anstiegen. Durch eine Stromanalyse konnte der Widerspruch geklärt werden: der tertiäre Sektor rekrutierte seine Zusatzbeschäftigung weniger aus dem Arbeitslosenbestand als aus dem Nicht-Erwerbstätigenbestand; gleichzeitig setzte der Sekundärsektor mehr Arbeitskräfte frei als er trotz Expansion wieder absorbieren konnte. Die Neurekrutierungen des Tertiärsektors aus dem Nicht-Erwerbstätigenbestand, also überwiegend Frauen, Jugendliche und Ausländer, waren durch instabilere Arbeitsvertragsverhältnisse gekennzeichnet, wodurch die Fluktuationsarbeitslosigkeit über das Wachstum des Tertiärsektors erhöht wurde.<sup>51)</sup>

Für die Bundesrepublik fand Michael Bolle Belege für eine "schwache Entkopplungsthese". Das Niveau der wachstumsunabhängigen Sockelarbeitslosigkeit, also die auch im Aufschwung verbleibende Restarbeitslosigkeit, liegt heute und in näherer Zukunft eindeutig höher als noch in den sechziger Jahren. Andererseits zeigen Bolles Analysen, daß der Arbeitsmarkt bei positiven Wachstumsimpulsen durchaus merklich reagiert, verglichen mit den sechziger Jahren sogar deutlicher.<sup>52)</sup>

Daraus kann man schließen, daß die post-keynes'sche Aufforderung zu "Mehr Mut zu Keynes" (etwa durch eine expansive Haushaltspolitik) ein strategisches Argument für sich hat. Offen bleibt jedoch das Problem der steigenden "Restarbeitslosigkeit" bzw. die ungleiche Verteilung zusätzlicher Beschäftigung auf die Erwerbsspersonen.

Dieser doppelseitige Befund - Erhöhung der Sockelarbeitslosigkeit und zunehmende Reagibilität von Wachstum und Arbeitslosigkeit - findet durch die Segmentierungstheorie eine

plausible Erklärung. Wachsende Bedeutung betriebspezifischen Humankapitals und institutioneller Allokationsmechanismen anstelle von Preisallokation verstärken die wechselseitige Abschottung von Teilarbeitsmärkten. Wachstumsinduzierte Entlastung des Arbeitsmarktes wirkt so einmal in Richtung der Auswahl spezifischer Qualifikationen (in die Betriebe langfristig zu investieren bereit sind), und zum anderen - begünstigt durch die Asymmetrie der sektoralen Entwicklung - in Richtung der Schaffung instabiler Beschäftigungsverhältnisse. Eine weitere Bestätigung dieser These stellen unsere eigenen empirischen Belege der doppelten Selektivität zuungunsten von 'Randgruppen' dar: sowohl beim Abbau, besonders aber beim erneuten Aufbau der Beschäftigung sind 'Randgruppen' des Arbeitsmarktes benachteiligt, bzw. die Zusammensetzung der neuen Beschäftigung (überwiegend im Tertiärsektor) ist von instabilerer Struktur mit einer Tendenz zu höherer Fluktuationsarbeitslosigkeit. Diese Asymmetrie auf dem Arbeitsmarkt erschwert dann die Realisierung eines Gleichschritts von Wachstum und Abbau der Arbeitslosigkeit (vgl. Schmid 1980).

Auf diese Weise schließt sich der Kreis der Erklärung. Aus verschiedenen Gründen, nicht zuletzt infolge der Zunahme institutioneller Regelungen, auf die wir oben die Aufmerksamkeit gelenkt haben, wird Arbeit zunehmend zu einem fixen Produktionsfaktor. Dies wiederum führt zu Arbeitskräftehortung im Abschwung (Rückgang der Produktivität) bei Selektionsprozessen zuungunsten schwächerer Gruppen auf dem Arbeitsmarkt, zur Ausschöpfung interner Reserven im Aufschwung (Anstieg der Produktivität) und anschließender Auswahl der Bestqualifizierten aus dem externen Markt, wiederum zuungunsten schwächerer Gruppen. Beschäftigungsbedarf darüber hinaus, insbesondere im überdurchschnittlich expandierenden Tertiärsektor, wird weitgehend mit instabilen Beschäftigungsverhältnissen begründet, solange die Zukunftserwartungen

ungewiß sind und sich von der Angebotsseite her selbst geringere Anforderungen an langfristige Arbeitsverhältnisse stellen (bei Frauen - freilich mit abnehmendem Trend, bei Jugendlichen und bei Ausländern); instabile Beschäftigungsverhältnisse wiederum induzieren höhere Fluktuationsarbeitslosigkeit. Wir stellen so zwei gegensätzliche Tendenzen fest: einerseits wird der Arbeitsplatzschutz bei einem Großteil der Beschäftigten größer, was zur Erweiterung und Verfestigung interner Arbeitsmärkte sowie zu geringerer Mobilität führt, andererseits dehnt sich komplementär das "weiche" Beschäftigungsumfeld mit instabileren Beschäftigungsverhältnissen aus.

Die Gleichzeitigkeit dieser entgegengesetzten, aber komplementären Tendenzen begrenzt die Beschäftigungswirkung globaler, nachfrageexpansiver Steuerung, ohne eine solche obsolet zu machen. Sie fordert die Intensivierung einer flankierenden, gezielten Arbeitsmarktpolitik, die weitere Implikationen zu berücksichtigen hat. Erstens sollte die Arbeitsmarktpolitik darauf ausgerichtet sein, unternehmensinternen Anpassungsprozessen präventive Hilfestellungen zu geben, um den Folgen einer stärkeren Unternehmensbindung der Arbeitnehmer (Einschränkung einer flexiblen Allokation von Ressourcen und entsprechende Hemmung strukturellen Wandels) entgegen zu wirken. Während nach der traditionellen Arbeitsmarktpolitik bei Schließung eines Betriebes Arbeitskräfte entlassen werden und (von psychischen Belastungen abgesehen) mit mehr oder weniger großen Reibungsverlusten in andere Betriebe überwechseln, scheint es zukünftig u.U. sinnvoller zu sein, Betriebe durch innerbetriebliche Bildung, Lohnkostenzuschüsse etc. zu unterstützen, um sie damit in die Lage zu versetzen, Produktionsziele und -verfahren zu ändern und damit gleichzeitig die Gewinn- und Beschäftigungssituation zu sichern.

Zweitens wird es in Rezessionsphasen Aufgabe der Arbeitsmarktpolitik sein, eine Anbindung von Arbeitskräften an "falsche" Arbeitsplätze mit langfristiger Wirkung zu vermeiden, da es sich nachträglich als schwierig erweisen könnte, Arbeitskräfte in die gewünschte Richtung zu lenken (z.B. zwischen öffentlichem und privatem Sektor, zwischen dem Status eines Angestellten und eines Arbeiters).

Der Trend zur wachsenden Bedeutung interner Arbeitsmärkte zieht auch wichtige Verteilungseffekte nach sich. Zwischen denjenigen, denen es gelang, sich selbst in guten internen Arbeitsmärkten zu etablieren und denjenigen, denen dies aus unterschiedlichen Gründen nicht gelang oder die gezwungen waren, ihren früheren internen Arbeitsmarkt zu verlassen, kann möglicherweise eine dauerhafte "Wohlfahrtslücke" entstehen. Die im Allokationssystem sichtbaren Tendenzen zu einer Dualisierung des Arbeitsmarktes, deren Grundlage vor allem rechtlich (im weiteren Sinne) abgestützte, ungleiche Arbeitsvertragsverhältnisse sind, müssen regulativ und verteilungspolitisch korrigiert werden. Entsprechende Überlegungen werden später (vgl. Kapitel 5) weitergeführt.

Im folgenden soll in knappen Exkursen auf drei weitere Aspekte des Allokationssystems aufmerksam gemacht werden, die für die Funktionsweise des Arbeitsmarktes von Bedeutung sind, aber noch der gründlicheren Erforschung bedürfen. Mit diesen Exkursen sollen also im wesentlichen nur Problemstellungen und Lösungsansätze umrissen werden.

#### 4.2.3 Freier Arbeitsvertrag und externe Effekte am Beispiel von Investitionen in Humankapital

Die Mehrzahl der Arbeitslosen ist ohne Berufsausbildung, muß also auf Arbeitsplätzen beschäftigt gewesen sein, die geringe

Qualifikation erforderten. Andererseits ist der Markt für qualifizierte Arbeiter oder Angestellte geräumt, wenn es wirtschaftlich aufwärts geht. Händeringend wird dann nach Fachkräften gesucht, während die "Räumung" des nichtqualifizierten Arbeitsmarktes nur zögernd vorangeht. Die neoklassische Erklärung, nach unten inflexible Löhne gäben falsche Preissignale und veranlaßten die Arbeitnehmer, in nichtqualifizierten Positionen zu verharren anstatt sich zu qualifizieren, haben wir an anderer Stelle schon diskutiert und zurückgewiesen.<sup>52a)</sup> Die These von einer individuell verursachten "Unterinvestition in Humankapital" muß korrigiert werden zur These einer strukturellen "Unterinvestition in humankapitalintensive Arbeitsplätze". Wie kann es dazu kommen, daß zu wenig qualifizierte Arbeitsplätze und damit zu wenig Fachkräfte erzeugt werden, obwohl augenscheinlich sowohl von der Nachfrage- wie von der Angebotsseite ein Bedarf danach besteht? Offensichtlich muß die Struktur des Anreizsystems im Sinne des Gefangenen-Dilemmas gegenproduktiv angelegt sein.

Zu diesem Problem hat die neuere Theorie des Eigentumsrechts<sup>53)</sup> eine interessante Erklärung und Lösung vorgeschlagen. Dieser Ansatz zielt im Kern auf die Struktur des Arbeitsvertrages und behauptet, daß die jetzige Struktur falsche allokativen Anreize setze. Ursache und Problemlösung werden also im Steuerungsmedium Recht gesehen, speziell in der institutionellen Regelung des Arbeitsvertrages. Im Arbeitsvertrag werden Rechte ausgetauscht: der Arbeitgeber garantiert Lohn oder Gehalt für eine mehr oder weniger unbestimmte Leistung; dafür erhält er das Verfügungsrecht über die "Arbeitskraft", die Leistungen erbringen kann. Zu diesem Verfügungsrecht gehört auch der Erwerb betriebsspezifischer Qualifikationen, die in der Regel durch die Positionszuweisung erfolgt; die Arbeitsorganisation und damit das Potential an qualitativ anspruchsvollen Arbeitsplätzen ist ebenfalls Sache des Arbeitgebers. Der Austausch dieser Rechte erfolgt in der Regel für unbestimmte

Zeit: der Vertrag kann von beiden Seiten gekündigt werden. Daraus ergibt sich nun aber ein Problem.

Beide Vertragsseiten, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, investieren in den Arbeitsplatz im Prozeß der Entwicklung "betriebs-spezifischen Humankapitals". Der Begriff "Investition" ist insofern am Platze, weil Erfahrungen erworben werden, die langfristig und (im Rahmen der betrieblichen Aufgaben) vielfältig nutzbar sind. Diese Investitionen können für beide Seiten ein Anreiz sein, das Arbeitsverhältnis länger als üblich aufrechtzuerhalten: es ist im Interesse des Arbeitgebers, die erworbenen Qualifikationen so lange wie möglich zu nutzen, im Interesse des Arbeitnehmers ist es, im Betrieb zu bleiben, weil die Marktchancen mit Zunahme betriebsspezifischer Qualifikationen sinken und weil er auch anderweitige Investitionen vorgenommen hat (Haus, Familie, Freunde). Wenn ein langfristiges Arbeitsverhältnis wechselseitig erwartet und für beide Seiten von Nutzen ist, spricht man von "impliziten Arbeitsverträgen".<sup>54)</sup>

Dieses wechselseitige Einverständnis, so Fitzroy und D. Müller, garantiert aber nicht, daß im gesellschaftlich ausreichenden Maße in Humankapital investiert wird. Da durch "Lernen am Arbeitsplatz" immer auch Qualifikationen anfallen, die übertragbar sind, besteht die Neigung auf seiten des Arbeitnehmers, diese verbesserte Marktposition zu seinem Vorteil zu nutzen (moral hazard) und den Betrieb zu wechseln, sobald er eine Chance sieht.<sup>55)</sup> Auch bei betrieblicher Qualifizierung werden somit positive externe Effekte erzeugt, an denen andere partizipieren, ohne daß sie dafür bezahlen. In anderen Worten: es entsteht ein kollektives Gut mit der entsprechenden Gefahr der Nutzung auf Kosten anderer. Daß gewinn- oder nutzenmaximierende Unternehmer nicht gerne zum Nutzen anderer investieren, leuchtet schließlich auch ein, d.h., es kommt letztlich gar nicht zur ausreichenden Produktion des Kollektivguts

"Qualifikation".

Betriebe neigen dazu, die Kosten der erforderlichen Investitionen in Humankapital mit den entsprechenden Risiken innerbetrieblich umzulegen, indem die Löhne der weniger Qualifizierten niedriger gehalten werden als ihnen eigentlich zustände, und/oder sie versuchen, die Arbeitsorganisation so zu gestalten, daß möglichst wenig Qualifikationsanforderungen entstehen. Auf diese Weise wird nicht nur zu wenig in gute Arbeitsplätze investiert, sondern es werden auch unwürdige Arbeitsbedingungen gefördert.

Der Lösungsvorschlag der neuen Vertragstheorie<sup>56)</sup> ist nun einleuchtend wie fragwürdig zugleich. Langfristige, aber nicht betriebsgebundene Arbeitsverträge sollen garantieren, daß dem Arbeitgeber die langfristigen Erträge seiner Investitionen in Humankapital erhalten bleiben. Diese Verträge müßten also eine Art private Steuer oder einmalige Abgabe regeln, die der Arbeitnehmer im Falle eines Wechsels dem Betrieb zahlt, in dem er seine Qualifikation erworben hat.<sup>57)</sup> Auf diese Weise ließe sich das große Problem der betrieblich-praktischen Ausbildung durch Selbstfinanzierung dezentral lösen. Der Arbeitgeber hätte dann den Anreiz, möglichst viele Fachkräfte auszubilden, wenn er an dem Mehrverdienst proportional beteiligt wird, auch nachdem diese Fachkräfte den Betrieb gewechselt haben. "Eine Art private Steuer oder Transfer bietet also vielfach eine freiwillige vertragliche Alternative zur Zwangssteuer des Staates und den vielen bürokratischen Problemen mit der zentralisierten Zuteilung."<sup>58)</sup>

Dieser Vorschlag ist spannend und weitreichend genug, um näher geprüft zu werden. Sehr fragwürdig ist allerdings die zugrundeliegende Annahme, das durch Qualifizierung erworbene Produktivitätspotential ließe sich exakt in Geldbeträgen ausdrücken, und noch schwieriger wird die Zuordnung der Kosten

von Humankapitalinvestitionen sein, welche dann die Grundlage der Ertragszuteilung wäre. Überließe man dies dem individuellen Aushandeln zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, würde der letztere wahrscheinlich immer den kürzeren ziehen. Die Folgen von betriebsbezogenen gruppenspezifischen Aushandlungsprozessen werden wir im folgenden Exkurs kennenlernen. Dieser Vorschlag würde außerdem die historisch gewachsene Struktur der industriellen Beziehungen, insbesondere die Tarifhoheit von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden berühren (vgl. 4.3).

Als Alternative wäre zu überlegen, ob betrieblich-praktische Qualifizierung steuerlich zu begünstigen wäre. Dies würde auf eine Umkehrung der Lohnsummensteuer hinauslaufen: je höher (infolge betrieblicher Qualifizierung) die betriebliche Lohnsumme, desto niedriger der Steuersatz; damit würde ein Kollektivgut entsprechend kollektiv finanziert werden. Andere Möglichkeiten sind die gezielte Subventionierung betrieblicher Qualifizierung<sup>59)</sup> oder der Ausbau überbetrieblicher Qualifizierungsstätten. Diese Hinweise sollen an dieser Stelle genügen. Mit diesem Exkurs sollte lediglich die große Bedeutung von Recht als institutionelle Regelung von Arbeitsmärkten veranschaulicht werden.

#### 4.2.4 Allokation von Arbeitskräften im Marktsozialismus

Der Marktsozialismus ist durch drei Ordnungsfaktoren gekennzeichnet: Arbeiterselbstverwaltung, gesellschaftliches Eigentum an Produktionsmitteln und Marktwirtschaft (insofern keine zentralen Planaufgaben bestehen und ein Großteil der Güterpreise staatlich nicht reguliert wird).

Der wesentliche Unterschied in der Allokationslogik kapita-

merkmale des eigenen Arbeitsplatzes höher bepunkteten als diejenigen der diskriminierten Gruppe. Weil das "Kollektivgut" persönliches Einkommen mit jedem Eintrittswilligen geteilt werden muß, unterliegt die Belegschaft durch ASV einer Tendenz zur exklusiven Gruppe im Sinne Olsons.<sup>61)</sup>

Die Tatsache ständig steigender Arbeitslosenzahlen, zunehmender versteckter Arbeitslosigkeit und wachsende Arbeitsaufnahme im Ausland sind Anzeichen für die berechtigte Vermutung, daß zwischen Arbeiterselbstverwaltung nach jugoslawischem Modell und Unterbeschäftigung ein Zusammenhang besteht. Einer der Gründe ist sicherlich die Dualisierung des Arbeitsmarktes in Arbeitsplatzbesitzer und Nichtbesitzer. Arbeitslose entstehen nicht, wie im traditionell kapitalistischen Modell, durch Entlassungen, sondern weil keine Entlassungen möglich sind. Unabhängig davon, ob dies die anderen Unternehmensziele fördern würde, können aufgrund der ASV keine Entlassungen (auch nicht als Folge von Rationalisierungsmaßnahmen) vorgenommen werden. In den Satzungen der meisten Unternehmen ist dies ausdrücklich ausgeschlossen. Diese Satzungsvorschrift selber ist Ausdruck des Unternehmensziels, keine Arbeiter zu entlassen. Selbst wenn die Frage in der Satzung nicht geregelt wäre, würden Entlassungen der Stammbeflegschaft nicht vorgenommen, weil jeder Arbeiter befürchten muß, von dieser oder einer der nächsten Entlassungen selbst betroffen zu sein.

Kurzfristig kann also zwar die Erschwerung bis Unmöglichkeit von Entlassungen eine höhere Arbeitslosigkeit verhindern. Langfristig wird man aber auf die Einstellung - beispielsweise im Aufschwung oder im Boom - verzichten, wenn die Entlassung in Rezession und Depression faktisch unmöglich ist. Da Rationalisierungsmaßnahmen, insbesondere Rationalisierungsinvestitionen, über Entlassungen nicht zur Kostensenkungen führen können, werden sie tendenziell auch unterlassen. Aus diesem Grunde besteht die Gefahr, daß im Extremfall die ganze

Belegschaft auf einmal arbeitslos wird.

Im Konjunkturaufschwung dagegen gibt es primär Beschäftigungseffekte für die Gruppe der Diskriminierten. Die Stammbeslegschaft stellt solche Arbeitskräfte ein, für die die ASV-Rechte nur bedingt gelten und die quasi als Gruppe der Lohnarbeiter vorübergehend (weil entlassbar) für die Gruppe der durch Dauerarbeitsplatz und Selbstverwaltungsrechte doppelt privilegierten Arbeiter tätig ist. Es handelt sich dabei um Arbeiter auf Probe, Saisonarbeiter und über das Pensionsalter hinaus Beschäftigte. Insbesondere der Saisonarbeiter kann dadurch zum "Konjunkturarbeiter" werden.<sup>62)</sup>

#### 4.2.5 Die Allokationswirkung der institutionellen Struktur des beruflichen Ausbildungssystems

Die politisch-soziale Struktur im Sinne institutioneller Problemlösungsmechanismen, so eine unserer zentralen Thesen, hat für die Allokation von Produktionsfaktoren große Bedeutung. Bei gleichem technologischem Stand und bei gleicher Problemsituation sind verschiedene Zuordnungsfunktionen denkbar. Die neoklassische Idee, der Grenznutzen bzw. die Produktivität bestimme letztlich den Preis (Lohn) und dieser wiederum die Allokationsentscheidung der Individuen, ist nur eine Lösungsmöglichkeit. Einen treffenden Beweis für allokativen Variationen bieten jüngere vergleichende Untersuchungen der Organisations-, Qualifikations- und Lohnstruktur in Frankreich, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland.<sup>63)</sup> Diese Untersuchungen sind deshalb von Bedeutung, weil ihnen methodisch ein plausibler Ansatz zugrundeliegt, mit dessen Hilfe Produktionsziel und Technologie konstant gehalten werden konnten. Es wurden Betriebe von gleicher Größenordnung, mit gleichem Produkt und gleicher Technologie ausgewählt, und es konnte gezeigt werden, daß Arbeitsorgani-

sation, Karrieremuster und Entlohnung mit den Besonderheiten der jeweiligen politisch-sozialen Struktur stark variierten. Es ist hier nicht der Ort, diese Ergebnisse ausführlich zu referieren und zu diskutieren. Lediglich einige besonders auffälligen Züge im Zusammenhang mit der unterschiedlichen Struktur des beruflichen Ausbildungssystems in Frankreich und der Bundesrepublik sollen kurz erwähnt werden.

Das berufliche Bildungssystem der Bundesrepublik ist im wesentlichen geprägt durch das Lehrlingssystem bzw. durch das sog. duale System, d.h. praktisch-betriebliche Ausbildung bei Rotation der Aufgabengebiete und allgemeine Bildung in der Berufsschule; am Ende steht der allgemein anerkannte Facharbeiterbrief. In Frankreich ist das Lehrlingssystem sehr schwach ausgeprägt: die praktisch-betriebliche Ausbildung erfolgt von Job zu Job, meist ohne formelle Anerkennung (Zeugnis). Auf diese Weise ist die berufliche Karriere viel stärker vom Betrieb abhängig. Während in der Bundesrepublik der Facharbeiterbrief Aufstiegsmöglichkeiten auch außerhalb des Betriebes öffnet (Meisterausbildung, Zugang zu Fachhochschulen und Ingenieurschulen), ist dies in Frankreich kaum möglich. Dafür sind die betriebsinternen Karrieremöglichkeiten des deutschen Facharbeiters beschränkt, während die Aufstiegsmöglichkeiten des Arbeiters in Frankreich größer sind, weil die betriebliche Hierarchie sehr viel ausdifferenzierter ist. Allerdings muß dieser Aufstieg in Frankreich mit dem Alter und langer Betriebszugehörigkeit erdient werden. Meister, technische und kaufmännische Kader werden in Frankreich in den Grandes Écoles ausgebildet, die dann mit oft geringen praktischen Grundkenntnissen Führungsstellen übernehmen.

Dieser grundlegende Unterschied in der institutionellen Struktur des beruflichen Ausbildungssystems führt zu einer ausgeprägt unterschiedlichen Personal- und Lohnstruktur: der An-

teil der Arbeiter, vor allem der von gelernten Arbeitern an allen Beschäftigten ist in der Bundesrepublik wesentlich höher als in Frankreich; umgekehrt weist der französische Betrieb eine wesentlich größere Anzahl von Managementpositionen auf und entsprechend ist die Hierarchie tiefer gegliedert. Da die praktisch-betrieblichen Basisqualifikationen in Frankreich weniger formalisiert und systematisch angeeignet werden als in Deutschland, spielen Leistung und formelle Qualifikation eine geringere Rolle in der Lohnbestimmung.

Der Effekt des Alters auf den Lohn des Arbeiters ist in Frankreich doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik; noch stärker wirkt sich die Betriebszugehörigkeit (Seniorität) aus.<sup>64)</sup> Der Variationskoeffizient als Maß für die ungleiche Verteilung der Löhne ist in Frankreich fast doppelt so hoch wie in der Bundesrepublik.<sup>65)</sup> Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß Angestellte in Führungspositionen nicht nur zahlenmäßig stärker vertreten sind, sondern auch wesentlich besser entlohnt werden als vergleichbare Personen in der Bundesrepublik. Empirisch wurden aber keine Anhaltspunkte gefunden, daß französische Meister oder Führungskader produktiver sind als entsprechend deutsche Kollegen.

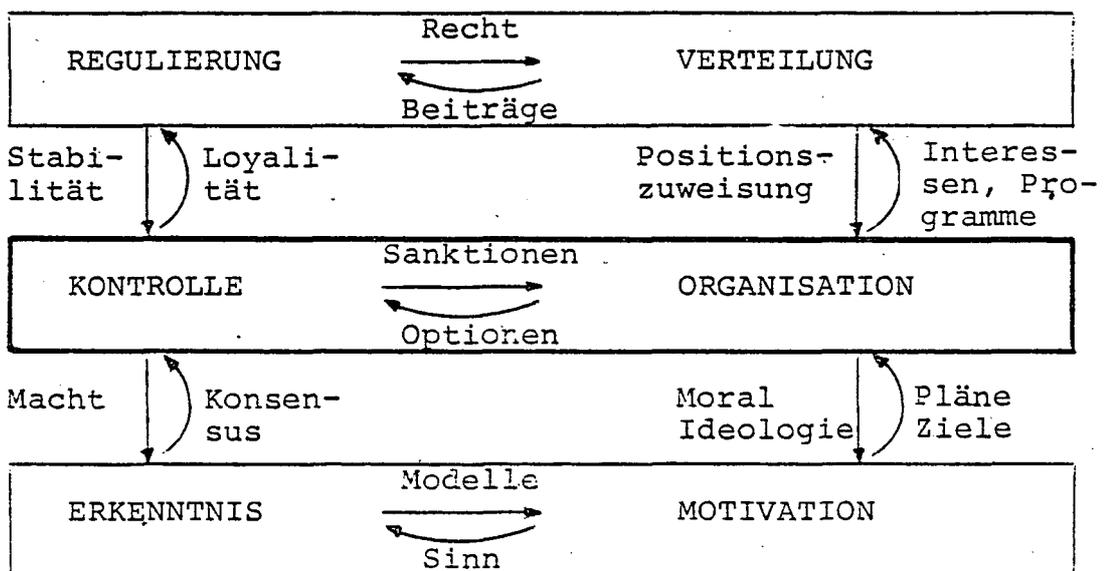
#### 4.3 Der Arbeitsmarkt als Integrationssystem

An dritter Stelle der Steuerungshierarchie steht das Austauschsystem von "Sanktionen" und "Optionen", das direkt mit dem Allokations- und mit dem Entscheidungssystem gekoppelt ist, indirekt aber auch mit dem Produktionssystem. Die wichtigsten Funktionen dieses Handlungssystems sind "Organisation", d.h. die Integration von einzelnen Plänen zu gemeinsamen Interessen und Programmen (= in das Allokationssystem fließender Output) und die "Kontrolle", d.h. die Produktion von Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit im Sinne dieser Inte-

ressen, d.h. Macht (= in das Entscheidungssystem fließender Output). Entsprechend dieser zentralen Funktionen kennzeichnen wir dieses System kurz als "Integrationssystem".

Die Elemente und komplexen Austauschbeziehungen des Integrationssystems werden im Schaubild 5 gezeigt, das eine Fortführung von Schaubild 4 und eine Verfeinerung von Schaubild 2 darstellt:

Schaubild 5: Der Arbeitsmarkt als Integrationssystem



Der gerade Steuerungspfeil, d.h. der Primärintput "Sanktionen" von der Kontrollfunktion zur Organisationsfunktion besagt, daß innerhalb dieser Steuerungshierarchie wiederum das Steuerungsmedium "Sanktionen" vorrangig ist gegenüber dem Steuerungsmedium "Optionen". D.h., die letztlich knappe Ressource integrativer Handlungssysteme sind Sanktionen bzw. die Möglichkeit, abweichendes Verhalten zu kontrollieren. Umgekehrt hängt der Wirkungsbereich von Sanktionen vom Optionsumfang ab; beides zusammen erst bestimmt das Integrationspotential.

Dieses Potential kann insgesamt also gering sein trotz hohen Sanktionspotentials, wenn der Umfang der Handlungsmöglichkeiten bescheiden ist (Beispiel: der tyrannische Familienvater); umgekehrt kann es klein sein trotz großen Umfangs von Handlungsmöglichkeiten, wenn das Sanktionspotential gering ist (Beispiel: der durch Parteienvielfalt zersplitterte und durch eine illoyale Reichswehr geschwächte Staat der Weimarer Zeit).

Die Rückkopplungsschleifen, mit denen das Integrations-system gekoppelt ist, sind so zu lesen: die spezifischen Outputs der Kontrolle (d.h. Sanktionen, Macht und Loyalität) sind Funktion vor allem von drei Größen (Inputs): Stabilität, Konsensus und Optionen. Macht im Sinne von durchsetzungsfähigen Handlungsmöglichkeiten wird um so größer sein, je stabiler das Verhalten des Interaktionspartners ist; ist dieser dagegen in der Lage, sein Verhalten im Ungewissen zu lassen, reduziert sich die Macht; entsprechend steigt Macht mit dem Grad der Übereinstimmung (Konsensus) des Interaktionspartners und natürlich auch (ceteris paribus) mit dem Umfang der beeinflussbaren Handlungsmöglichkeiten (Optionen). Analog sind die Beziehungen der Organisationsfunktion zu lesen: die spezifischen Outputs der Organisationsfunktion (Interessen bzw. Programme, Moral bzw. Ideologie und Optionen) sind Funktion der Inputs "Positionszuweisung, Pläne bzw. Ziele und Sanktionen".

Umgesetzt in die Situation einer konkreten Organisation bedeutet dies: die Strategie einer Organisation entsteht durch das Zusammentreffen ihrer internen Struktur mit der Struktur der relevanten Umwelt. Die externe Struktur ist vor allem definiert durch die rechtlich gestützte Positionszuweisung, d.h., durch das Maß an Entscheidungsgewalt, das der Organisation zugestanden wird; sie ist weiter definiert durch die Ziele (Pläne) der Mitglieder und schließlich

durch die "Auszahlungsmatrix", d.h., jede ihrer Entscheidungen ist durch eine bestimmte (positive oder negative) Sanktion der Umwelt verknüpft. Die Realisierung von Optionen hält sich im Rahmen dieser Bedingungen, ist durch sie aber nicht eindeutig bestimmt. Denn neben den externen Strukturbedingungen sind auch die internen Strukturen einer Organisation maßgeblich. Das tatsächliche Organisationsinteresse ist nicht identisch mit der Summe der Mitgliederinteressen, sondern es ist ein gefiltertes, Außenbedingungen schon reflektierendes Interesse, wobei das schiere Bestandsinteresse dominant werden kann. Die von außen angebotenen potentiellen Optionen können durch partikularisierte Interessenorganisationen zu einem minimalen Handlungsspielraum schrumpfen. Die realisierten Optionen müssen nicht den potentiellen Optionsspielraum ausschöpfen, sie können durch falsche Interpretation der "Auszahlungsmatrix" oder durch Unterschätzung des internen Sanktionspotentials (Loyalität und Kampfkraft der Mitglieder) suboptimal sein.

Im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt ist das Integrations-system vor allem durch das System der "industriellen Beziehungen" charakterisiert, also durch Struktur und Funktionsweise der Interessenpolitik zwischen "Arbeitgebern" (Nachfragern) und "Arbeitnehmern" (Anbietern), genauer: ihrer Organisationen. In knappen Exkursen soll die Aufmerksamkeit auf zwei Thesen gelenkt werden, die im Rahmen einer Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes von Bedeutung sind und intensiver Erforschung bedürfen:

(1) In der Bundesrepublik, wie in vielen westlichen Industrienationen mehr oder weniger auch, hat sich ein integriertes gesellschaftliches Steuerungssystem entwickelt, das zungenbrechend aber treffend als "liberaler Korporatismus"<sup>66)</sup> bezeichnet wird. Wichtige Interessenorganisationen, darunter vor allem die Gewerkschaften, haben sich in der jüngeren historischen Entwicklung zu Trägern öffentlicher Auf-

gaben verwandelt: indem sie die Interessen ihrer Mitglieder mit denen des - wie auch immer definierten - Gemeinwohls vermitteln, entlasten sie den Staat von anders kaum lösba- ren Steuerungsproblemen. In anderen Worten: eine Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes unter staatlicher Perspektive muß das funktionale Äquivalent nicht-staatlicher Steuerung (von der marktlichen Preisregulierung abgesehen) auf der Ebene von Verbänden oder informeller Verhandlungssysteme mit berücksichtigen.

(2) Institutionalisierte Organisationen sind vergleichbar mit sozial langfristig bindenden Investitionen, die neben dem kurz- und mittelfristigen Steuerungsvorteil die Gefahr der "institutionellen Sklerose"<sup>67)</sup> bergen. Jede Struktur im Sinne einer "Problemlösung ins Ungewisse" (Luhmann) oder im Sinne einer "hypothetischen Anpassungsleistung" (Popper)<sup>68)</sup> reduziert prinzipiell das Problemlösungspotential bzw. das Potential an Reorganisationsmöglichkeiten wegen der natürlichen Trägheit gesellschaftlicher Institutionen. Je länger solche Strukturen sich etablieren und je schneller der gesellschaftliche Wandel, desto größer die Wahrscheinlichkeit eines Steuerungsdefizits. Die Aufgabe besteht in der Konstruktion "dynamischer Strukturen" oder in der Notwendigkeit, mit jeder sich institutionalisierenden Problemlösung - insbesondere bei Organisationen - gewissermaßen ein Gegenmittel zu erfinden.

#### 4.3.1 Der Arbeitsmarkt im System des liberalen Korporatismus

Eine dauerhafte Abstimmung zwischen den wirtschafts-, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Zielen der staatlichen Politik und denen von großen Interessenorganisationen kann sich in der Praxis nur insoweit durchsetzen, wie die Interessenorganisationen ihrerseits in der Lage sind,

ihre partikularen Interessen durch Orientierung an gesamtwirtschaftlichen Zielen zu steuern.<sup>69)</sup> Die liberalistische Markttheorie, wonach das Gemeinwohl sich von selbst ergebe, wenn nur jedes Interesse ungehindert das äußerste "herausholt", was kurzfristig erreichbar ist, führt nachweislich gesamtgesellschaftlich zu einer Verringerung der Optionen wegen Nichtberücksichtigung von Folgewirkungen für andere Interessen oder für die Gesamtwirtschaft. Der Hauptgrund liegt darin, daß die "Auszahlungsmatrix", d.h. die Sanktionen auf getroffene Entscheidungen in einer hoch interdependenten Gesellschaft nur indirekt und langfristig zur Geltung kommen. Direkte Lernmechanismen der Form von Reizen und unmittelbaren Reaktionen, wie sie im klassischen Marktmodell durch einen Auktionator und mittels Preisen hergestellt werden sollen, stehen komplexen Organisationen in der Regel nicht zur Verfügung.

Korporativistische Gesellschaftsstrukturen sind, wie schon erwähnt, dadurch gekennzeichnet, daß sie über Organisationen und Mechanismen verfügen, welche die erforderlichen Abstimmungen zwischen partikularen und umfassenderen Interessen ersatzweise herstellen. D.h., der funktionale Austauschprozeß von Optionen und Sanktionen findet vermittelt über Organisation und über Verhandlungssysteme zwischen Organisationen statt. Zwei Voraussetzungen müssen erfüllt sein, wenn ein solcher Abstimmungsprozeß funktionieren soll: der Verantwortungsbereich der Organisationen muß groß genug sein, um umfassende - über das unmittelbare Organisationsinteresse hinausgehende - Perspektiven wahrzunehmen und gegenüber den Organisierten durchzusetzen, und umgekehrt muß die daraus resultierende Produktion kollektiver Güter (an denen auch Nicht-Organisierte partizipieren, etwa an gesamtwirtschaftlicher Stabilität) gewissermaßen honoriert werden durch eine rechtliche Institutionalisierung der Interessenvertretung, d.h. durch rechtlich garantierte Einfluß- und Bestandsgarantien, was häufig auf die Garantie eines Mono-

pols hinausläuft. In anderen Worten: dafür, daß eine Organisation nicht nur die unmittelbaren Organisationsinteressen vertritt, sondern Verantwortung für darüber hinausgehende Interessen übernimmt (die sie intern auch durchzusetzen hat!), erhält sie besondere Bestandsgarantien, häufig ein Monopol der Interessenvertretung in einem bestimmten Bereich.

Dieser integrierte Steuerungsmechanismus ist in der Bundesrepublik durch das System der Einheits- und Industriegewerkschaften recht gut realisiert, im Gegensatz etwa zu den britischen industriellen Beziehungen, die durch ein geringes Maß an Verrechtlichung und durch Spezialisierung der Gewerkschaften nach Berufsmerkmalen oder Produktgruppen gekennzeichnet sind. Einheitsgewerkschaften sind Interessenvertretungen aller in einem Wirtschaftsbereich beschäftigten Arbeitnehmer unabhängig von Beruf, Qualifikation, Betriebszugehörigkeit und politischer Orientierung. Die Auswirkung dieser Konstruktion auf die Funktionsweise von Arbeitsmärkten ist kaum zu überschätzen. Im Rahmen dieser Arbeit können wir lediglich die wichtigsten Auswirkungen benennen, ohne die dafür verantwortlichen Strukturen und Prozesse auszuführen.<sup>70)</sup>

(a) Die in der Bundesrepublik garantierte Tariffreiheit entlastet staatliche Steuerung von dem äußerst konfliktreichen Problem der Einkommenspolitik bzw. der Bestimmung des Lohnniveaus und der gesamtwirtschaftlichen Lohnquote. Umgekehrt bedeutet dies, daß das Lohnniveau in starkem Maße institutionell bestimmt wird und durch Marktkräfte allein nicht mehr erklärt werden kann.

(b) Einheitsgewerkschaften verhandeln, anders als die meisten berufs- oder betriebsgebundenen Interessenvertretungen, für eine so große Zahl von Arbeitnehmern, daß ihr Verhalten direkte und vorhersehbare makroökonomische Konsequenzen hat. Damit ist gesamtwirtschaftlich eine wichtige Stabilitätsbedingung gegeben und staatliche Steuerung, insbesondere Glo-

balsteuerung, wird kalkulierbarer. Darüber hinaus spricht vieles für die Vermutung, daß in zentralisierten Verhandlungssystemen (wie in der Bundesrepublik) das empirisch wirksam werdende Arbeitnehmerinteresse sich eher in Reallohngrößen, in dezentralisierten und fragmentierten Systemen (wie in Großbritannien) dagegen eher in Nominallohngrößen ausdrückt. Lohnkosteninduzierte Inflation ist in dezentralen und nicht institutionalisierten Steuerungssystemen wahrscheinlicher als in zentralen und integrierten Steuerungssystemen, weil weder Arbeitgeber noch Arbeitnehmer an die Einhaltung von Verträgen gebunden sind; der Evidenzvergleich zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik spricht ebenfalls dafür. Dies wiederum erschwert expansive Beschäftigungspolitik, weil galoppierende Inflation oder Stagflation und ihre Bekämpfung Vorrang erhalten.

(c) Einheitsgewerkschaften sind in ihrer Mitgliedschaft so heterogen, daß die von ihnen verfolgten Ziele nicht mit den unmittelbaren Interessen einer bestimmten Mitgliedergruppe identisch sein können. Der Zwang zur wechselseitigen Überbietungskonkurrenz um die Unterstützung der Basis entfällt ebenfalls weitgehend. Dadurch, daß die Gewerkschaften bei der Formulierung ihrer Politik die zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen bestehenden Interessenkonflikte politisch integrieren, entlasten sie die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern von dem grundlegenden und äußerst konfliktreichen Problem der Lohnstruktur.

(d) Die Entlehnung staatlicher Sanktionsgewalt durch die Einheitsgewerkschaften für die Wahrnehmung übergreifender, gesamtwirtschaftlicher Interessen beruht vor allem auf dem durch Tarifvertrag faktisch garantierten Monopol der Lohnverhandlungen und des Streiks. Grundlage ist die im Artikel 9 Grundgesetz garantierte Koalitionsfreiheit im Zusammenhang mit der Regelung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Obwohl hier noch keine Festlegung auf bestimmte Organisatio-

nen erfolgt, nennt das Tarifvertragsgesetz (§ 2) als Tarifvertragsparteien neben Arbeitgebern und Arbeitgeberverbänden ausdrücklich die Gewerkschaften und keine anderen Organisationen.<sup>71)</sup> Damit wird die Konfliktaustragung auf "höhere Ebene" gehoben und die Wahrscheinlichkeit von Arbeitskämpfen reduziert; damit ist eine weitere Stabilitätsbedingung geschaffen.

(e) Ein ergänzend strukturbestimmendes Element des westdeutschen Systems der industriellen Beziehungen ist die Existenz einer rechtlich verfaßten, einheitlichen und formal von der Gewerkschaft unabhängigen betrieblichen Interessenvertretung. Die Betriebs- und Personalräte sind aber zur Loyalität verpflichtet, dürfen ihre Interessen also nicht durch Streik erzwingen, und sie müssen sich an den Rahmen der Tariflöhne halten, soweit sie der Tarifregelung unterliegen. Umgekehrt dürfen Gewerkschaften die betriebliche Interessenvertretung nicht monopolisieren, insbesondere unterliegt die personelle Mitbestimmung dem Betriebsrat, so daß formell zumindest Betriebe in ihrer Rekrutierungspolitik autonom sind. Eine closed shop Politik (Ausschuß von Nicht-Mitgliedern), ein bewährtes Mittel in dezentralen Steuerungssystemen zur Durchsetzung partikularer Interesse (z.B. Ausschließung möglicher Streikbrecher), ist somit ausgeschlossen, zumindest sehr erschwert.

Bisher haben wir die externen Bedingungen eines anscheinend erfolgreichen integrierten Steuerungssystems betrachtet. Diese Bedingungen sind allerdings nicht unkritisch zu werten, denn die faktische Garantie eines Monopols der Interessenvertretung kann zur Entfremdung von der Basis führen, und die Entlehnung staatlicher Hoheitsgewalt kann u.U. wieder zurückgenommen werden.<sup>72)</sup> Für die spezifische Situation

der Bundesrepublik sind die internen Handlungsbedingungen jedoch so beschaffen, daß eine solche Entwicklung wenig wahrscheinlich ist: denn zur Ausübung ihrer stärksten Waffe, dem Streik, sind die Gewerkschaften wie keine andere Organisation von der Handlungsbereitschaft der Mitglieder abhängig; zweitens unterliegt die Gewerkschaftsführung im Gegensatz zu fast allen anderen freiwilligen Organisationen einer weitgehend manipulationsfesten, von den Mitgliedern jederzeit selbst nachvollziehbaren Erfolgskontrolle<sup>73)</sup> (zumindest was die Löhne angeht); drittens spricht die Abhängigkeit der Gewerkschaften von den finanziellen Beiträgen der Mitglieder dagegen, und viertens befinden sich die Gewerkschaften in mancher Hinsicht in Idealkonkurrenz zu den Betriebsräten, auch wenn die rechtliche Konstruktion eine klare Arbeitsteilung suggeriert.

Wir werden später besonders auf den letzten Punkt noch einmal zu sprechen kommen, zumal er durchaus auch als Faktor für Immobilitätstendenzen gewertet werden kann; zunächst sollen jedoch allgemeine Gesichtspunkte kurz erörtert werden, die für eine säkulare Tendenz - oder besser Gefahr einer "institutionellen Sklerose", also für eine Verhärtung und für einen Anpassungsschwund etablierter Organisationen sprechen.

Olson hat in einer schon klassisch zu nennenden Studie die Bedingungen für die Existenz gemeinsamer Interessenorganisationen analysiert.<sup>74)</sup> Die Kenntnis dieser Studie müssen wir hier voraussetzen. Ihre wichtigsten Ergebnisse seien thesenartig zusammengefaßt:

(1) Organisationen produzieren, wie der Staat, kollektive oder öffentliche Güter, die sich dadurch auszeichnen, daß Nichtmitglieder von der Inanspruchnahme dieser Güter nicht ausgeschlossen werden können; erzielt z.B. die Gewerkschaft einen hohen Lohnabschluß, werden auch Nicht-Mitglieder davon

profitieren.

(2) Genauso, wie ein Staat sich nicht selbst durch freiwillige Beiträge oder den Verkauf seiner grundlegenden Leistungen auf dem Markt erhalten kann, so können sich auch andere große Organisationen nicht erhalten, ohne irgendwelche positiven oder negativen Sanktionen einzuführen, die mit dem Kollektivgut selbst nichts zu tun haben, um die Einzelnen zu bewegen, die Lasten für die Erhaltung der Organisation tragen zu helfen. Typisch für den Staat sind Zwangssteuern, typisch für private Organisationen sind Anreize durch Sondervorteile (z.B. Steuerbefreiung). Das einzelne Mitglied einer typischen großen Organisation ist in seiner Lage vergleichbar zu derjenigen, in der sich eine Unternehmung auf einem Markt mit vollständiger Konkurrenz oder der Steuerzahler im Staat befindet: seine eigenen Anstrengungen werden keinen merklichen Einfluß auf die Situation seiner Organisation haben; er selbst jedoch kann sich jeder Verbesserung erfreuen, die von den anderen herbeigeführt wurde, gleichgültig, ob er zur Unterstützung seiner Organisation beigetragen hat oder nicht. Es besteht damit eine Tendenz zur Unterfinanzierung kollektiver Güter.

(3) Das oben angeführte Dilemma führt dazu, daß im Privatbereich in der Regel nur homogene gemeinsame Interessen entsprechende Organisationen zustandebringen, während heterogene gemeinsame Interessen (wie Verbraucher, Steuerzahler, aber auch Arbeitslose) nicht organisationsfähig sind. Entsprechend neigen Organisationen zur "Exklusivität", d.h. zum Ausschluß von Mitgliedern oder Gruppen, die "nicht dazugehören". Ein Grund dafür liegt u.a. auch darin, daß die oben erwähnten positiven Sanktionen oft nur deshalb einen Anreiz zur Mitgliedschaft bieten, weil sie "exklusiv" sind!

(4) Selbst dort, wo homogene Interessen vorliegen, dauert es seine Zeit, bis entsprechende Interessenorganisationen

gebildet werden (time-lag-These). Haben sich solche Interessenorganisationen aber einmal etabliert, dann ist es wiederum äußerst unwahrscheinlich, daß sie verschwinden; selbst wenn die ursprünglichen Funktionen nicht länger erfüllt werden, sorgen die selektiven Sanktionen und der Selbsterhaltungstrieb der Funktionäre für die Aufrechterhaltung der Organisation (Persistenz-These).<sup>75)</sup> Als dritte Folgerung ergibt sich, daß in Gesellschaften mit ungebrochener und langer liberaler Tradition eine Anhäufung von Interessenorganisationen stattfindet (Akkumulations-These).

Diese Theorie der Organisation hat Olson in interessanter Weise weiterentwickelt.<sup>76)</sup> Ausgehend von der Persistenz- und Akkumulationsthese folgert er, daß die Wahrscheinlichkeit ineffizienter Allokation durch Interessenorganisationen größer ist als die Wahrscheinlichkeit wachstumsfördernder effizienter Allokation. Zunächst ist es plausibel, daß Institutionalisierung und struktureller Wandel sich "beißen": Institutionalisierung bedeutet Festlegung von Ressourcen durch und auf bestimmte Problemlösungsmechanismen, struktureller Wandel dagegen Neuorganisation von Ressourcen. Je zahlreicher, homogener und kleiner die Organisationen sind, desto größer die Wahrscheinlichkeit von Fehlallokation bzw. desto geringer das Potential an Reorganisationsmöglichkeiten, gegen die sich etablierte Organisationen ja sträuben, obwohl dies vom technischen, sozialen oder weltwirtschaftlichen Strukturwandel erforderlich sein mag. Große Organisationen mit heterogener (freilich nie allzu heterogener) Mitgliedschaft, wie etwa die deutschen Einheitsgewerkschaften, sind dagegen viel eher geeignet, Strukturwandel durch eigene Kraft zu befördern, weil das Potential an interner Reorganisationsmöglichkeit ohne Existenzgefährdung der gesamten Organisation groß ist. Allerdings ist die Entstehung solcher großer Organisationen unwahrscheinlich und meist mit Revolutionen, Strukturbrüchen (wie Besetzung durch ausländische Mächte) oder totalitären Zwischenperioden verbunden.

Die wichtigsten Mechanismen, aufgrund derer Interessenorganisationen ineffiziente Allokation von Ressourcen induzieren, sind in den oben erwähnten positiven oder negativen Sanktionen zu suchen, mittels derer sich solche Organisationen am Leben erhalten. Es sind dies oft Steuervorteile oder Subventionen, die das Einrasten produktiverer Arbeitsformen verhindern; es sind dies Strategien der Innovationsblockierung, wenn Neuerungen die Organisationsmitglieder betreffen; oder es sind dies Strategien der Mitgliederrekrutierung, welche die Erneuerung mit "frischem Blut" verhindern. Solange die Organisationen ihre Mitglieder durch Anreize "an der Stange" halten können, auch wenn das Organisationsziel durch die historische Entwicklung schon längst überholt ist, werden sie zu solchen gegenproduktiven Strategien neigen. Sie verfügen in solchen Fällen über Macht im Sinne von Karl Deutsch, d.h. über die Fähigkeit, nicht lernen zu müssen.<sup>77)</sup>

Es ist offensichtlich, daß in dieser Argumentation das marxische "Motiv" des Widerspruchs von Basis und Überbau, freilich abstrahiert von historischen Klassengegensätzen, in organisationstheoretischer Variation anklingt. Olson spitzt seine entsprechende Theorie zur These zu, daß es einen negativen Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Organisationswachstum geben müsse. Empirische Tests auf der Basis der 50 Vereinigten Staaten (USA) bestätigen diese These vorläufig: je länger eine ungebrochen politische Liberalität die Akkumulation von Organisationen zuließ, desto geringer das Wirtschaftswachstum im vergangenen Jahrzehnt (1965-76); und je größer der gewerkschaftliche Organisationsgrad (als Indikator für die Zahl von Interessenorganisationen), desto geringer das Wirtschaftswachstum. Die Tatsache, daß sich England vom Anführer zum Schlußlicht kapitalistischer Wachstumsstaaten entwickelte, führt Olson auf die ungebrochene liberale Tradition mit entsprechender Organisationsvielfalt zurück. Die "englische Krankheit" ist somit keine spezifisch

englische, sondern eine spezifisch liberal-kapitalistische Krankheit, die in England nur besonders ausgeprägt ist. Olson nannte diese Krankheit treffend "institutionelle Sklerose".

Gegen diese Krankheit weitgehend gefeit hält Olson nun Länder wie die Bundesrepublik, in denen übergreifende Organisationen wie die Einheitsgewerkschaften vorherrschen. Wir wollen diese These kurz am Verhältnis von Gewerkschaften und Betriebsräten aufgreifen. Von den meisten Experten der westdeutschen "industriellen Beziehungen" wird dieses Verhältnis als kritisch und als Prüfstein für die Anpassungsfähigkeit der Gewerkschaften betrachtet.<sup>78)</sup>

Die Position des Betriebsrats (vgl. Input "Positionszuweisung"!) hat sich im Laufe der bisherigen Entwicklung sichtlich verstärkt. Hierfür gibt es Gründe in der Entwicklung der Produktionsstruktur (Steuerungsebene 1) und in der Allokationsstruktur (Steuerungsebene 2). Durch zunehmende Konzentration der Produktion, vor allem aber durch das Auftreten multinationaler Konzerne, hat der Betrieb als Organisationseinheit an Bedeutung gewonnen. Dies wird verstärkt durch zunehmende weiträumige Pendlerbewegungen (Differenzierung von Wohn- und Arbeitsplatz). Das regionale Organisationsprinzip der Gewerkschaften gerät mit dieser Entwicklung in Widerspruch; Anpassungsbewegungen finden jedoch schon statt.<sup>79)</sup> Auf der Regulierungsebene (Allokationssystem) wurde mit dem Betriebsverfassungsgesetz 1972 die Kompetenz des Betriebsrats ausgeweitet. Hatte der Betriebsrat bisher nur die Möglichkeit, konsultierend und bestenfalls korrigierend einzugreifen, so kann er seitdem Initiativfunktionen wahrnehmen und sogar in genuin wirtschaftliche Fragenkomplexe eingreifen, wie bei Kurzarbeit und beim Übergang zu neuen Lohnformen, um nur zwei Beispiele zu nennen.<sup>80)</sup>

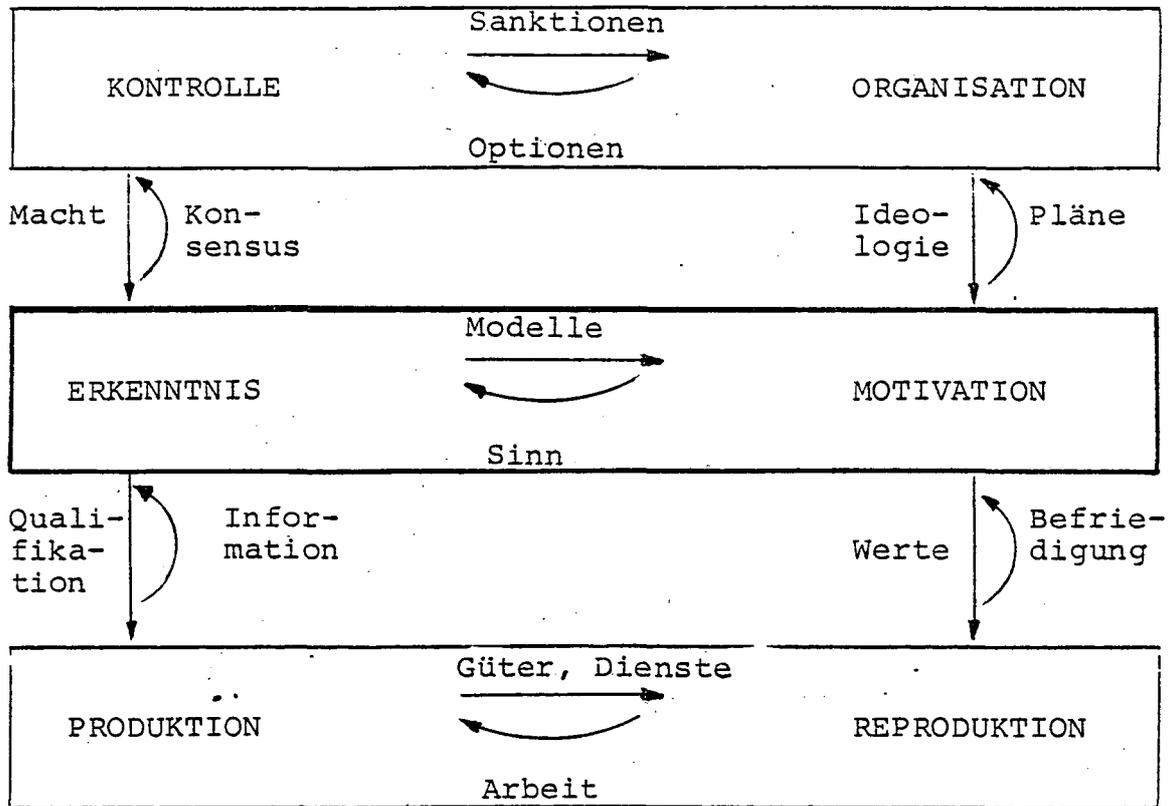
Damit besteht jedoch die Gefahr der Zurückdrängung der Ge-

werkschaften und der Aushöhlung der Tarifautonomie. Obwohl das Tarifvertragsrecht unter die Tarifautonomie auch die Regelung von "betrieblichen und betriebsverfassungsrechtlichen Fragen" zuordnet,<sup>81)</sup> verschiebt sich das Gewicht auf die sehr viel detaillierteren Bestimmungen des Betriebsverfassungsrechts, bei deren Durchsetzung allerdings das Streikverbot gilt! Die betriebliche Mitbestimmung wird tendenziell zur ebenso zwingenden wie abschließenden Regelung deklariert und damit endgültig der Kompetenz der Tarifvertragsparteien entzogen. Veränderungen kann dann allein der Gesetzgeber bewirken. Eine Beibehaltung der Innovations- und Anpassungsfähigkeit der Gewerkschaften würde aber bedeuten, daß die Gewerkschaften wieder stärker die Initiative auch bei betriebsverfassungsrechtlichen Fragen (wie Arbeitsorganisation, Mindestschutzregeln) ergreifen, die - als Vorteil gegenüber staatlicher Regulierung - dann auch notfalls erstreikt werden könnten.<sup>82)</sup> Ob die Gewerkschaften in der Lage sind, in dieser Weise wieder für mehr "strukturelle Dynamik" zu sorgen, muß sich erst noch erweisen.

#### 4.4 Der Arbeitsmarkt als Entscheidungssystem

Das vierte Subsystem in der Steuerungshierarchie ist durch folgende Systemelemente und Interdependenzen gekennzeichnet:

Schaubild 6: Der Arbeitsmarkt als Entscheidungssystem



Dieses Subsystem nennen wir das 'Entscheidungssystem', weil es die wesentlichen Strukturelemente enthält, die die individuelle Entscheidungssituation bestimmen. Diese Strukturelemente bestehen in der Erkenntnis- und Motivationsfunktion, die in einem Austauschverhältnis stehen und Entscheidungsfolgen 'produzieren'. Der spezifische Output des Erkenntnissystems, der als Input in das Motivationssystem geht, sind Modelle, d.h. Deutungsmuster der Wirklichkeit; in anderen Worten: die menschliche Motivation wird vor allem durch Modelle gesteuert, und Modelle sind in diesem System der spezifische Engpaßfaktor. Umgekehrt 'fließt' vom Motivationssystem Sinn als kontrollierender Faktor zurück in das Erkenntnissystem, und erst durch diesen Austauschprozeß entsteht die Möglichkeit, zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten zu entscheiden und entsprechende Aktionen in Gang zu setzen.

Das Erkenntnisssystem wiederum ist durch eine primäre und durch eine sekundäre Inputkette determiniert. Die primäre Inputkette geht vom Motivationssystem aus und enthält die Elemente "↪ Pläne ↪ Optionen → Macht". Damit wird zum Ausdruck gebracht, daß reine objektive Erkenntnis nicht möglich ist (mit Ausnahme u.U. von Erkenntnissen à priori), sondern daß die Modellbildung "von den Umständen", unter denen das Individuum agiert, beeinflußt wird. Erkenntnis wird also einmal gesteuert von den individuellen Plänen. Das Sprichwort "Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg" drückt den Sachverhalt treffend aus: die eigene Wahrnehmung wird von der Zielsetzung beeinflußt, die reine Sinneswahrnehmung des Positivismus oder logischen Empirismus gibt es nicht. Erkenntnis wird auch von den Handlungsmöglichkeiten und von der Macht beeinflußt, welche die Zugänge zur Erkenntnisgewinnung steuern (vgl. etwa die sozial ungleiche Verteilung von Bildung).

Eine sekundäre Inputkette fließt vom Motivationssystem über das Produktionssystem in das Erkenntnisssystem: "→ Werte ↪ Arbeit ↪ Information". Während die primäre Inputkette gewissermaßen den Erkenntnisrahmen absteckt, bestimmt die sekundäre Inputkette die Erkenntnisinhalte. Zunächst wird im Schaubild 6 die Abhängigkeit der Erkenntnis (und des spezifischen Erkenntnis-Outputs "Qualifikation") von Information hervorgehoben; Information wiederum resultiert vor allem aus dem Arbeitsprozeß (= Erfahrung): Arbeit ist also nicht nur Quelle von Einkommen, sondern auch von Information ↪ Erkenntnis → Qualifikation! Entsprechend werden Arbeitsplätze nicht nur nach dem Einkommen bewertet, sondern auch nach dem Qualifizierungspotential (Thurow).

Mit der sekundären Steuerungskette werden aber auch kognitive Grundorientierungen formiert, d.h., die empfangenen Informationen und ihre gegenseitigen Beziehungen sind schon bewertend vorstrukturiert. Diese "Glaubens-Erkenntnisse"

(Werte, "beliefs") sind sehr stabil und enttäuschungsfest; d.h., die eigenen Modelle der Welt werden solange an die Wert- oder Bedürfnisstruktur angepaßt, bis sich - leider oft viel zu spät - ein eindeutiger Mißerfolg herausstellt. Solche Glaubens-Erkenntnisse sind vor allem dann gefährlich, wenn sie sich durch zeitweilige Erfolge "eingeschliffen" haben. Wie ein Roulettespieler, der an seine (bisher erfolgreiche) Zahl glaubt, kann man einer kognitiven Grundorientierung aufsitzen; andere, falsifizierende Informationen werden gar nicht zur Kenntnis genommen. Für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von Bedeutung ist z.B. die populäre Version des keynesianischen Modells, daß industrielles Wachstum den Schlüssel zur Vermehrung der Wohlfahrt darstelle. Dieses erfolgreiche Modell ist vermutlich auch nur eine Glaubens-Erkenntnis, wie der erkennbare Wandel in der Wertstruktur der Arbeit anzeigt.

Motivation schließlich "fällt auch nicht vom Himmel", sondern wird von zwei Inputketten bestimmt. Zunächst fließt, vom Erkenntnisssystem ausgehend, ein Inputstrom über das Integrationssystem: "  Konsensus  $\rightarrow$  Sanktionen  $\rightarrow$  Ideologie"; dies bedeutet, daß die Motivationsbildung sehr stark von Gruppenbeziehungen bzw. von der Einbindung in Organisationen (vgl. z.B. den treffenden Begriff "Korpsgeist") abhängt, und daß die Ursache dafür ein starkes Konsensbedürfnis des Menschen ist. Die sekundäre Inputkette läuft vom Erkenntnisssystem über das Produktionssystem: " $\rightarrow$  Qualifikation  $\rightarrow$  Güter, Dienste, Freizeit  Befriedigung"; diese Inputkette kennzeichnet gewissermaßen die materiellen Voraussetzungen der Motivation. Diese materiellen Voraussetzungen sind aber, so paradox das klingen mag, "nur" sekundäre Determinanten der Motivation. Denn für die Bedürfnisbefriedigung ist nicht die Quantität von verfügbaren Gütern und Diensten entscheidend, sondern die Verfügbarkeit im Verhältnis zu derjenigen anderer, an deren Standard, Gewohnheiten und Werten das Individuum sich orientiert.

Dieser Zusammenhang gilt unter der Voraussetzung der Befriedigung von Grundbedürfnissen (wie Nahrung, Wohnung, Bekleidung) und wird in dem bekannten Theorem der "relativen Deprivation" ausgedrückt. In ökonomischen Theorien des Arbeitsmarktes ist dieses Theorem leider weitgehend unbekannt; es muß uns aber in diesem Abschnitt ausführlicher beschäftigen, weil es eine entscheidende Determinante des Entscheidungssystems bzw. der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistung und mithin der Bedingungen globaler Nachfragestrategien darstellt.

In Kurzfassung ist das 'Entscheidungssystem' im engeren Sinne durch zwei Funktionen beschrieben: durch Erkenntnis als Funktion von Macht, Information und Sinn und durch Motivation als Funktion von Ideologie, Befriedigung und Modellen. Die spezifischen Outputs des 'Entscheidungssystems' sind Qualifikation und Konsensus einerseits, Pläne und Werte andererseits. Eine zureichende Ausführung dieser komplexen Funktionsbeziehungen ist im Rahmen dieser Arbeit ausgeschlossen und ginge auch über das individuelle Fassungsvermögen hinaus. Wiederum wollen wir hier die Aufmerksamkeit auf wenige Aspekte lenken, die für die Steuerung von Arbeitsmärkten von Bedeutung und thesenartig schon angeklungen sind: auf den Wertstrukturwandel der Arbeit und auf verkehrte Anreizstrukturen in ihren Auswirkungen auf individuelle Entscheidungen.

#### 4.4.1 Von der Arbeit als Erwerbstätigkeit zur Arbeit als Aktivität

Hannah Arendt hat in neuerer Zeit wohl am eindringlichsten auf den Doppelsinn der Arbeit hingewiesen: auf Arbeit als Schufterei und von äußeren Zwängen abhängige Tätigkeit (labor) und Arbeit als befriedigende und produktive Tätigkeit zugleich (work).<sup>83)</sup> Epochen lassen sich grob dadurch beschreiben, wie diese Arbeitsformen gesellschaftlich verteilt sind: das

klassische Altertum unterschied - den begrifflichen Doppelsinn strukturell widerspiegelnd - zwischen Sklaven und freien Bürgern; der Feudalismus ist entsprechend durch Leibeigene und Adlige gekennzeichnet; und die Industrialisierung revolutionierte die Gesellschaft zunehmend in freie "Arbeitnehmer" und "Arbeitgeber". Sinn der zwingenden Arbeit wurde, über das Medium Lohneinkommen, der Erwerb von Gütern. Solange die materielle Sicherheit nicht garantiert war, wurde Erwerbstätigkeit und entsprechende Vollbeschäftigungspolitik Voraussetzung und Mittel zur Erreichung dieser Ziele.

Existenzsicherung als ursprünglicher Sinn der Erwerbstätigkeit wurde zunehmend überlagert durch das Motiv der Konsumsteigerung; das Produktionssystem entwickelte sich über neue Produkte, aber auch über den Mechanismus der "relativen Deprivation" nicht nur zum Gütererzeuger, sondern auch zum Bedürfniserzeuger und verstärkte dadurch das Motiv zur Arbeit als Erwerbstätigkeit. Dieser Entwicklung korrespondierten Grundwerte wie Sparsamkeit, Bedürfnisaufschub, Fleiß, Disziplin, Sicherheit sowie Konsens und Loyalität mit den herrschenden Autoritäten.

Sicherlich sind diese Werte heute noch beherrschend. Studien über die Werteinschätzung der Arbeit zeigen aber schon seit einiger Zeit eine deutliche Verschiebung zugunsten von Werten, die Arbeit nicht mehr fraglos als zwingende Erwerbstätigkeit akzeptieren, sondern entweder Alternativen außerhalb der Erwerbstätigkeit bevorzugen und/oder der Arbeit Elemente der autonomen und schöpferischen Herstellung (work, werken) verleihen wollen, d.h. Arbeit stärker als Aktivität verstehen. Dieser Wandel spiegelt sich in Werten wie Selbstverwirklichung, Aktualisierung des ästhetischen und intellektuellen Potentials, gesellschaftliche Teilhabe und Autonomie in der Arbeit. Träger dieses Wertewandels sind die jüngere Generation, höhere Bildungsschichten und die "neue Mittelschicht" mit existentieller Sicherung.<sup>84)</sup> Freizeit

steigt zunehmend im Wert gegenüber Arbeit, und Freizeitwerte werden zunehmend in den Arbeitsbereich übertragen, und nicht umgekehrt wie früher. Alle Untersuchungen bestätigen einen zunehmenden Wunsch nach kürzerer und flexiblerer Arbeitszeit; ein nicht unerheblicher Teil ist dafür sogar bereit, Einkommenskürzungen hinzunehmen,<sup>85)</sup> was nichts anderes bedeutet, als daß Lohnanreize auch aus Gründen des Wertewandels an Bedeutung verlieren.

Die Werte sozialer Gleichheit und Gerechtigkeit steigen ebenfalls. Daraus resultiert zunehmende Bewußtheit und zunehmendes Unbehagen an bestehenden Chancenungleichheiten. Gleichzeitig wird die Gesellschaft als ungerecht empfunden. Besonders persönliche Einschränkungen individueller Entfaltungschancen werden zunehmend externalisiert, d.h. "der Gesellschaft" verantwortlich zugerechnet. Entsprechend wird der Erfolg am Leben zunehmend weniger auf Eigenleistung, sondern auf die "äußeren Umstände" zurückgeführt.<sup>86)</sup> Die "Lokalisierung der Kontrolle" verschiebt sich vom Individuum zur Gesellschaft oder zum Staat. In dem Maße, in dem sich benachteiligte Gruppen einer externen Orientierung zuwenden, erhöht sich die Leistungserwartung an die staatliche Verwaltung. Resultat dieses "Externalisierungsprozesses" ist eine Anspruchsinflation, welche die Steuerungskapazität des politisch-administrativen Systems überfordert.

#### 4.4.2 Der Arbeitsmarkt als Statusfalle oder als Wettlauf vom Hasen und Igel

Die oben erwähnte Anspruchsinflation ist auch Resultat verkehrter (ideeller) Anreize, so daß sich nicht so sehr das Problem stellt, mehr Steuerungsleistung zu erbringen, sondern verkehrten Anreizen entgegenzusteuern. Ein Motiv (ideeller Anreiz) ist verkehrt, wenn es nicht zum Ziele führt, sondern systematisch diesem Ziel entgegenwirkt. Die Statusfalle ist ein

gutes Beispiel dafür, sie ergibt sich aus der Existenz von "Positionsgütern", d.h. Gütern des Ansehens oder Status', die gegenüber materiellen Gütern grundsätzlich nicht oder kaum vermehrbar sind.

Unter positionellen Gütern fassen wir, nach Fred Hirsch's anregendem Buch "Social Limits to Growth", Güter zusammen, die sich gegenüber "materiellen Gütern" durch folgende Merkmale auszeichnen:

- Positionelle Güter sind im ökonomischen Sinne nicht nur knapp, sondern generell begrenzt, sei es aus objektiven Gründen (es existiert nur eine begrenzte Anzahl, die sich nicht vermehren läßt: z.B. antike Kunstgegenstände, Siedlungsfläche in Erholungsgebieten), sei es aus sozio-ökonomischen Gründen (z.B. Begrenzung der Anzahl von Führungspositionen, von Berufen oder Arbeitsplätzen mit hohem Status oder interessanten Tätigkeitsinhalten, begrenztes Angebot von bestimmten Freizeitbetätigungen wie Tennis, Golf oder Reiten);
- Der individuelle Erwerb oder Konsum dieser Güter wirkt sich auf den Erwerb oder Konsum dieser Güter anderer aus, d.h. positionelle Güter sind in ein soziales Umfeld eingebettet: Z.B. wirkt sich die individuelle Benutzung der Autobahn auf die allgemeine Verkehrsflüssigkeit aus (bis zu perversen Stauungen bei rush hour oder Wochenendverkehr), oder allgemeiner: Die Qualität leidet, je mehr Personen ein bestimmtes Gut benutzen (z.B. Erholungsgebiete, Wohnungen an der städtischen Peripherie).

Im Gegensatz zu materiellen Gütern, bei denen Wettbewerb zur Verbesserung und Steigerung der Güterproduktion führt, bei der alle gewinnen können oder bei der die Gewinner mehr gewinnen als die Verlierer verlieren (positives Summenspiel), führt Wettbewerb und positionelle Güter oft dazu, daß den Ge-

winnen der einen gleichhohe Verluste der anderen gegenüberstehen (Nullsummenspiel), oder sogar dazu, daß letztlich alle verlieren.

Wegen der fehlenden oder geringen Angebotselastizität wird also faktisch ein "Null-Summen-Spiel" gespielt: die Erhöhung des sozialen Ranges einer Person oder einer Gruppe bedeutet immer die (oft versteckte) Rangminderung anderer Personen oder Gruppen. Je mehr der Grundbedarf befriedigt ist, desto mehr streben Menschen nach Positionsgütern. Deren Preise steigen stark, so daß die Tendenz zu mehr Gleichheit, die sich in der Phase schnellen materiellen Wachstums abzeichnete, ein Ende findet: Waschmaschine, Kühlschrank, Fernsehapparat, Automobil für jeden Haushalt, das ist prinzipiell möglich, aber diese Tendenz zur Gleichheit ist nicht mehr realisierbar für gehobene Berufspositionen, Villa, Wochenendhaus und Privatflugzeug.<sup>87)</sup> Spart man für ein Wochenendhaus, so stellt man fest, daß einem die Preise davonlaufen; erwirbt man ein Hochschuldiplom, um eine Führungsposition in Wirtschaft oder Verwaltung zu erreichen, wird man anschließend mit der Anforderung eines Dokortitels konfrontiert; hat man den Dokortitel, sind möglicherweise für lange Zeit alle Plätze schon besetzt oder es muß ein (unwahrscheinlicher) Abschluß mit höchster Auszeichnung sein. Es geht einem wie dem Hasen beim Wettlauf mit dem Igel: der Konkurrent in Gestalt eines Überbieters ist immer schon am Ziel. Ist also mehr Gleichheit zukünftig Illusion?

Mehr Gleichheit bleibt mit Sicherheit eine Illusion bei Beibehaltung der individualistischen Anreizstruktur des Handelns. Zwei mögliche Lösungsstrategien bieten sich an: eine Änderung der Motivationsstruktur durch eine bessere Abstimmung des Wertsystems der Individuen mit den Möglichkeiten des Gütersystems, und eine ökonomisch andere Bewertung der Arbeitsleistung,

sofern Arbeit im beträchtlichen Umfang Elemente der Aktivität, also autonomer, schöpferischer und mithin befriedigender Tätigkeit hat. Die zweite Lösungsmöglichkeit berührt Änderungen im Allokationssystem (allokative Steuerung) mit Rückwirkungen auf das individuelle Entscheidungssystem, die erste bezieht sich auf das Entscheidungssystem selbst (kognitive und motivationale Steuerung) mit unmittelbaren Rückwirkungen auf das Produktionssystem.

Die zweite Lösungsmöglichkeit wird z.B. von Fred Hirsch favorisiert und läuft auf eine Politik der Einkommensnivellierung hinaus.<sup>88)</sup> Berufliche Positionen mit hohem sozialen Ansehen, von denen man annehmen kann, daß sie auch ein hohes Maß an befriedigender Aktivität enthalten, sind heute zugleich mit hohem Einkommen verbunden, so daß die betreffenden Positionsinhaber in der Lage sind, sich auch bevorzugt mit Ansehen verschaffenden Konsumgütern zu versehen. Eine Einkommensnivellierung würde den im Berufsbereich benachteiligten Personen einen Ausgleich im Freizeitbereich ermöglichen und gleichzeitig den ökonomischen Anreiz senken, Positionen mit hohem sozialen Ansehen anzustreben. Der Wettbewerb um positionelle Güter würde auf ein sinnvolles Maß abgeschwächt werden, d.h., ressourcenverschwenderische Überbietungskonkurrenz würde vermieden werden. Um Positionen mit hohem Aktivitätswert der Arbeit würden dann auch am ehesten diejenigen konkurrieren, die eine hohe Befriedigung aus dieser Aktivität erzielen, d.h., infolge der verbesserten Anreizstruktur würde auch eine verbesserte Allokation von Ressourcen folgen.

Auf die Strategie des Wertstrukturwandels im Sinne einer besseren Abstimmung der Werte mit den Möglichkeiten des Gütersystems hat u.a. Gerd Fleischmann hingewiesen.<sup>89)</sup> Wie aus der folgenden Übersicht hervorgeht, ordnet Fleischmann den verschiedenen Gütertypen wünschenswerte Wertsysteme zu:

Güterart	interpersoneller Nutzen	intertemporaler Nutzen	wünschenswertes Wertsystem
unvermehrbares private Güte	0	0	maximaler Pluralismus
vermehrbares private Güter	0	> 0	hoher Pluralismus bis mittlerer
gemischte öffentliche Güter	> 0 bis zu einer gewissen Grenze, danach < 0	≥ 0	geringer Pluralismus bis mittlerer
reine öffentliche Güter	> 0	≥ 0	minimaler Pluralismus

Bei reinen öffentlichen Gütern kann stets eine weitere Person Nutzen aus dem Gut ziehen, ohne daß die übrigen Nutzer eine Einbuße erleiden. Bei gemischten öffentlichen Gütern trifft das nur bis zu einer gewissen Grenze zu. Eine vierspurige Autobahn mag normalerweise keine Stauungen kennen, sie ist dann ein öffentliches Gut. Nur in der Ferienzeit wird sie zu einem privaten Gut, bei dem ein Autofahrer den anderen im Gebrauch behindert.

Wie man aus der Übersicht entnehmen kann, wäre es wünschenswert, wenn die Individuen in der Wertschätzung reiner öffentlicher Güter völlig übereinstimmten, denn da beliebig viele Personen einer Gesellschaft das Gut nutzen können, ohne sich gegenseitig zu behindern, z.B. Schaffung nationaler Sicherheit durch internationale Verträge, bewirkt eine hohe Übereinstimmung der Wertschätzung durch die Bürger eine hohe gesellschaftliche Wohlfahrt. Bei gemischten öffentlichen Gütern sollten so viele Nachfrager vorhanden sein, daß sie das Gut nutzen können, ohne sich gegenseitig zu behindern. Bei vermehrbaren privaten Gütern ist ein geringer bis mittlerer Grad der Übereinstimmung sinnvoll. Kostendegression bei wachsender Betriebsgröße und stärkerer Wettbewerb bei größerem Markt lassen sich bei vermehrbaren privaten Gütern angebracht erscheinen, daß so viele Personen das betreffende Gut begehren, daß die kostenoptimale Betriebsgröße und die wettbewerbsoptimale Marktgröße realisiert werden können. Bei unvermehrbaren privaten Gütern ist maximaler Pluralismus der Werte erwünscht, weil die Nutzung des einen die des anderen ausschließt. Jede Angleichung der Wertschätzung steigert die Wahrscheinlichkeit

zerstörender Konflikte.

Aus dem obigen Güter/Wert-Tableau geht unmittelbar hervor, daß es zwei Strategien der Anpassung von Werten und Gütern gibt: die Werteinschätzung paßt sich der Güterstruktur an, oder die Güterstruktur paßt sich der Werteinschätzung an. Ist ein unvermehrbares Gut privat, etwa ein Grundstück am Meer oder an einem See, die darauf bezogene Wertschätzung aber allgemein hoch, sollte das Gut öffentlich gemacht werden, weil der Nutzen aller den Schaden des Besitzers überwiegt. Die andere Strategie bestünde darin, die allgemein hohe Wertschätzung zu "pluralisieren", d.h., die Wertschätzung auf andere Güter abzulenken. Je nach den Umständen ist die Realisierbarkeit der Strategien unterschiedlich einzuschätzen; es leuchtet ein, daß für diese Einschätzung wiederum die Struktur des Integrations- bzw. Allokationssystems maßgeblich ist.

Während die Umwandlung privater in öffentliche Güter und umgekehrt (unter Annahme konstanter Wertstruktur) von rechtlichen und politischen Bedingungen abhängt,<sup>90)</sup> hängt die Umwandlung der Wertstruktur (unter Annahme konstanter Güterstruktur) von der Einsicht, d.h. von den "Modellen" der Handelnden ab. Kognitive und motivationale Steuerung muß vor allem an diesem Parameter ansetzen. Eine Vermeidung des Statuswettkampfs wäre beispielsweise durch eine Reduzierung der Werbung möglich, oder durch systematische Aufklärung darüber, daß Ansehen verschaffende Konsumgüter zum Zeitpunkt  $t_1$  im Zeitpunkt  $t_2$  von anderen Bezugspersonen auch erworben sein werden, so daß sich die Statuserwartung mit Sicherheit als Statusillusion erweist. Eine andere Möglichkeit, auf die Fleischmann aufmerksam macht, ist die Aufklärung darüber, daß häufig erst wiederholter Konsum eines bestimmten Gutes (z.B. Musik, Spiel, Fotografieren) wirkliche Befriedigung erbringt, weil wirkungsvolle Nutzung Erfahrung, Qualifikation, Wissen, Empfindsamkeit und Geschicklichkeit erfordert.

Für das Anreizsystem der Gesellschaft wäre dies ein Schritt in die gewünschte Richtung einer Verringerung der Wertübereinstimmung bzw. einer Steigerung des Wertpluralismus bei unvermehrbaaren privaten Gütern.

5        Steuerungsformen der Arbeitsmarktpolitik: Eine  
          Problemskizze

Die Aufgabe einer arbeitsmarktpolitischen Steuerungstheorie besteht darin, die Funktionsweise und Wirkung möglicher Steuerungseingriffe im Zusammenhang mit der oben entwickelten Steuerungs- und Entscheidungshierarchie zu klären. Die klassische Frage "Macht Politik einen Unterschied?" wird formuliert zur Frage "Machen die unterschiedliche Ausprägung und Mischung staatlicher Steuerung einen Unterschied?". Oder in anderen Worten: Lassen sich systematische Zusammenhänge zwischen Steuerung und Wirkungsfeld feststellen? Die Beantwortung dieser Frage ist Aufgabe zukünftiger Forschung. Ausgehend von den oben identifizierten Steuerungsproblemen und von bisherigen Erfahrungen lassen sich jedoch schon Brennpunkte der Analyse feststellen. Nach Vorstellung einer Typologie von Instrumenten arbeitsmarktpolitischer Steuerung und nach der Entwicklung eines Analyserasters werden einige dieser Brennpunkte auf den vier Steuerungsebenen cursorisch abgehandelt.

5.1      Typen staatlicher Steuerung

Zum Verständnis der folgenden Typologie empfiehlt es sich, das Schaubild 2 (S. 12) und die Schaubilder 3 bis 6 (S. 30, 46, 79, 93) nochmal vor Augen zu führen. Entsprechend der dort dargestellten Steuerungs- und Entscheidungshierarchie lassen sich prinzipiell vier Möglichkeiten identifizieren, in das sozio-ökonomische Geschehen steuernd einzugreifen: der Staat kann selbst Produktionsfunktionen übernehmen, also Güterproduktion und Dienstleistungen selber erbringen bzw. als Nachfrager (Käufer) induzieren, oder durch Einkommensübertragungen die Reproduktion, d.h. den Unterhalt von Bürgern garantieren (kollektive Leistungserbringung); er kann allokativer

Funktionen übernehmen, sei es über die Setzung substantieller Normen, z.B. Gebote und Verbote, sei es durch Korrekturversuche am verteilungspolitischen Ergebnis des Marktes in Form von positiven oder negativen (materiellen) Anreizen, z.B. progressive Besteuerung, Steuererleichterung, Subventionen oder Zinspolitik (allokative Steuerung); er kann Integrationsfunktionen übernehmen, sei es durch verschärfte Kontrolle abweichenden Verhaltens zur Erhöhung von Stabilität und Sicherheit, sei es durch Abschneiden oder Eröffnen von Handlungsoptionen z.B. mittels neuer Organisationen oder Verfahrensregeln (integrative Steuerung); schließlich kann der Staat die individuelle Entscheidungsbildung selbst beeinflussen, sei es durch Informationen, Deutungsmuster der Wirklichkeit oder durch sinnstiftende Appelle an die "Vernunft", "Solidarität", "Nation" etc. (kognitive und motivationale Steuerung).

Der Steuerungs- und Entscheidungshierarchie folgend können wir somit vier grundlegende Steuerungstypen mit je zwei Untertypen unterscheiden. Die Hauptkriterien der Typen sind ihre Funktionen und die Medien, derer sie sich bedienen (in Klammer):

- (1) KOLLEKTIVE LEISTUNGSERBRINGUNG
- |   |   |
|---|---|
| a) staatliche Investitionen, Dienstleistungen oder Käufe (Kapital und Arbeit) | b) Unterhaltsgarantie (Versicherungsfonds, Transfers) |
|---|---|
- (2) ALLOKATIVE STEUERUNG
- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| a) regulative Steuerung (Recht) | b) positive und negative Anreize (Steuerung, Geld) |
|---------------------------------|--|
- (3) INTEGRATIVE STEUERUNG
- |   |  |
|---|--|
| a) Kontrolle abweichenden Verhaltens (Sanktionen) | b) institutionelle Steuerung (Organisation, Verfahren) |
|---|--|
- (4) KOGNITIVE UND MOTIVATIONALE STEUERUNG
- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| a) informatorische Steuerung (Information) | b) überzeugende Steuerung (Ideologie) |
|--|---------------------------------------|

Der Hinweis erübrigt sich nahezu, daß es sich hier wie bei jeder Typologie um "reine" Formen handelt, die in Wirklichkeit oft gemischt auftreten, und die sich empirisch auch nicht immer scharf trennen lassen. Gegenüber der Mehrzahl der bisherigen Ansätze hat diese Typologie die Vorteile, in ein umfassenderes Systemmodell eingebettet zu sein, funktionell wie strukturell systematisch definiert zu sein und auf funktionale Äquivalente aufmerksam zu machen. So mag es zwar überraschen, daß Steuerungsformen, die üblicherweise zusammen behandelt werden, hier getrennt erscheinen, wie etwa die 'regulative Steuerung' und die 'Kontrolle abweichenden Verhaltens'. In der Tat ist das eine ohne das andere nicht zu denken. Diese Feststellung ist aber eine Trivialität. Interessant sind die Beziehungen zueinander, und von einer Beziehung kann man erst sprechen, wenn es eindeutige funktionelle und strukturelle Trennungslinien gibt, und wenn die einzelnen Elemente unterschiedlichen Einflußgrößen unterliegen. Die gleiche regulative

Maßnahme kann unterschiedliche Kontrollformen verlangen, je nach dem das Integrationssystem beschaffen ist: Eine Einstellungspflicht für Behinderte z.B. wird zu seiner Durchsetzung weniger polizeilicher und bürokratischer Kontrolle bedürfen, wenn mächtige Organisationen und funktionierende Verhandlungssysteme die Behinderteninteressen wahrnehmen als in Gesellschaften, in denen eine solche außerpolitische Integrationsfunktion nicht geleistet wird.

Ein langes Kapitel wäre zu schreiben über den geschichtlichen Wandel staatlicher Steuerungsformen. Vieles spricht für die Vermutung, daß die Steuerungsinstrumente 'von oben nach unten' in historischer Betrachtung für die staatliche Verwaltung immer untypischer werden. Öffentliche Dienstleistungen und Investitionen in Fällen, wo der Markt oder nichtstaatliche Organisationsformen versagen oder in Fällen, wo der Lebensunterhalt garantiert werden muß, scheinen historisch die ursprünglichsten Steuerungsformen des Staates zu sein. Es sei daran erinnert, daß das Militär ursprünglich eine gesellschaftliche Einkommensquelle war (Raub, Eroberung, Verleih von Truppen) und erst in der jüngeren Geschichte überwiegend zur "Produktion" des Kollektivguts öffentliche Sicherheit eingesetzt wird; oder es sei an das Zeitalter des Merkantilismus erinnert, in dem der Staat wesentliche Produktions- und Innovationsfunktionen übernahm. Demgegenüber scheint die staatliche Einwirkung auf das individuelle Entscheidungssystem historisch erst neueren Datums zu sein.

Die Logik der Steuerungstypologie besteht weiterhin darin, daß Reichweite und Zielgenauigkeit und vermutlich auch die Kostenintensität von 'oben nach unten' abnehmen; andererseits impliziert die entscheidungslogische Gegenhierarchie, daß der wichtigste Engpaßfaktor im individuellen Entscheidungssystem und nicht in der Produktionsfunktion zu suchen ist. D.h., wenn es gelänge - überspritzt formuliert -, die

Menschen zu immer altruistischem und solidarischem Verhalten zu motivieren, oder wenn es gelänge, (ideelle) Anreizstrukturen auszuschalten, die zu gegenproduktiven Entscheidungen führen (vgl. Gefangenendilemma), dann würde sich ein Großteil der anderen Steuerungseingriffe erübrigen. Dies ist das theoretische Steuerungs-dilemma, auf das wir später nochmal zurückkommen.

Am Beispiel einer Arbeitsmarktpolitik für Behinderte sollen die abstrakt formulierten Steuerungstypen kurz illustriert werden. Zunächst könnten mehr öffentliche Werkstätten gebaut und unterhalten werden, und der Staat kann selbst als Käufer der Güter, die von Behinderten produziert wurden, auftreten (staatliche Leistungserbringung oder Käufe); man könnte sich aber auch auf die Verbesserung des Lebensunterhalts konzentrieren (Unterhaltsgarantie). Auf einer zweiten Stufe der Eingriffsmöglichkeiten könnte man von Betrieben im Hinblick auf die Bereitstellung von Arbeitsplätzen höhere Quoten fordern (regulative Steuerung), und/oder man könnte mit Lohnsubventionen oder mit Sachmittelzuschüssen die Einstellung von Behinderten zusätzlich honorieren, oder die Abgaben für den "Freikauf" von der Quotierung erhöhen. Auf einer weiteren Stufe wäre an eine Verschärfung der Kontrollen zu denken, um die zur Zeit gültige, aber nicht ausgeschöpfte Quotenregelung besser zur Geltung zu bringen, beispielsweise durch regelmäßige Stichproben (Kontrolle abweichenden Verhaltens); eine organisatorische Innovation wäre die Erweiterung der Institution des Schwerbehindertenbeauftragten zu einer drittelparitätisch besetzten "Anpassungsgruppe", um durch einen Verbund mehrerer Akteure größere Handlungsmöglichkeiten, d.h. Optionen zu schaffen (institutionelle Steuerung). Auf der Ebene kognitiver und motivationaler Steuerung schließlich könnte eine verstärkte Aufklärung über die Situation von Behinderten erfolgen (informativische Steuerung), und eine Einwirkung auf sinnvermittelnde Motivation könnte beispielsweise

durch aktivere Werbung für erfolgreiche Eingliederungsfälle versucht werden (überzeugende Steuerung).

Auch diese Illustrierung sollte wiederum nicht als Reformprogramm verstanden werden; dazu bedarf es gründlicherer Überlegungen über Funktionsweise und Bedingungen der einzelnen Steuerungsinstrumente, die wir weiter unten ansatzweise vornehmen wollen. Das folgende Analyseraster soll entsprechende Vorarbeiten leisten.

## 5.2 Analyseraster einer instrumentellen Steuerungstheorie

In Fortführung des grundlegenden Variablenmodells einer Steuerungstheorie (vgl. Schaubild 1, S. 8) läßt sich eine 16-dimensionale Matrix erstellen, die als Analyseraster zur Wirkungsanalyse arbeitsmarktpolitischer Steuerung verwendet werden kann. Die Wirkung der Steuerung hängt danach ab von der Problemstruktur des Wirkungsfeldes, von der spezifischen Strukturierung und Mischung der Steuerungstypen (Programmstruktur), von der Implementations- und von der Adressatenstruktur.

Schaubild 7: Analyseraster einer instrumentellen Steuerungstheorie

	Problemstruktur	Programmstruktur	Implement.-struktur	Adressatenstruktur
Kollektive Leistungserbr.	1	2	3	4
Allokative Steuerung	5	6	7	8
Integrative Steuerung	9	10	11	12
Kognitive u. motivationale Steuerung	13	14	15	16

Mit der Problemstruktur bezeichnet man typische Merkmale des zu lösenden Problems, mit dem Handelnde konfrontiert sind. Wichtig sind hier die zeitliche, soziale und sachliche Dimension des Problemfeldes, also ob z.B. ein Ereignis stochastisch oder deterministisch bestimmt ist, ob das Problem Verteilungskonflikte impliziert, oder ob das Problem durch starke Interdependenzen gekennzeichnet, entsprechend also auch mit erheblichen Neben- oder Folgewirkungen zu rechnen ist. Entscheidend ist auch, ob Merkmale kumulativ auftreten, z.B. Behinderung häufig gekoppelt ist mit sozialer Schicht, Alter, Unterversorgung von sozialer und politischer Infrastruktur, oder ob sich Verursachungsmerkmale leicht isolieren lassen und dementsprechend einem partiell gezielten Eingriff eher zugänglich sind. Sollte sich z.B. herausstellen, daß Behinderung nicht nur medizinisch, sondern in starkem Maße auch politisch oder ökonomisch bedingt ist, wird eine Steuerung des Problems offensichtlich nicht eindimensional auf Kompensation von medizinisch-biologischen Leistungsdefiziten zielen dürfen.

Die Programmstruktur kennzeichnet die geläufigen Varianten innerhalb der Steuerungstypen sowie deren Mischung. So kann eine Lohnkostensubvention zur Wiedereingliederung von Behinderten (vgl. Zelle 6) global (für alle infrage kommenden Adressaten) oder selektiv (nur für bestimmte Adressaten) vergeben werden; sie kann absolut (bestimmte Höhe) oder relativ (bezogen auf Einkommen) konditioniert sein; sie kann zeitlich befristet oder unbefristet sein; sie kann im Windhundverfahren oder mit Quotierungsvorgaben implementiert werden; sie kann streng konditional (bei Vorliegen standardisierter Voraussetzungen) oder diskretionär (d.h. der Einschätzung eines Sachbearbeiters überlassen) gehandhabt werden, oder sie kann pauschal und vorab (in einer Summe am Anfang) oder nachträglich entsprechend dem Kostenanfall geregelt sein.

Die Implementations- oder Durchsetzungsstruktur beschreibt das Netz der relevanten Akteure, die am Implementationsprozeß beteiligt sind, ebenso wie die internen Organisationsbedingungen, insofern sie handlungsrelevant sind (beispielsweise das organisationsinterne Anreiz- und Kontrollsystem, in dem z.B. ein über Lohnkostenzuschüsse entscheidender Arbeitsvermittler arbeitet; vgl. Zelle 7).

Die Adressatenstruktur, in unserem Zusammenhang Individuen oder Betriebe, kennzeichnet die "Empfänglichkeit" im Hinblick auf die Steuerungsinstrumente. Bei Lohnkostenzuschüssen (vgl. Zelle 8) ist es z.B. wichtig zu wissen, inwiefern der Lohnkostenfaktor im betrieblichen Entscheidungskalkül überhaupt eine Rolle spielt. Von der Adressatenstruktur her wäre z.B. auch zu entscheiden, ob es mehr Sinn macht, die alloкатive Steuerung an der Produktion, d.h. also am Betrieb als Handlungseinheit anzusetzen (z.B. Lohnkostenersatz), oder an der Reproduktion, d.h. also bei den Adressaten, denen die Maßnahme am Ende zugute kommen soll (z.B. in Form negativer Einkommenssteuer oder anderer Formen des Einkommensausgleichs).

Jede Art der Steuerung hat, in Abhängigkeit von den gegebenen Rahmenbedingungen, ihre Vor- und Nachteile bezüglich Zielerreichung (-genauigkeit), Flexibilität oder Anpassungsgeschwindigkeit und Kostenaufwand. Im Zusammenhang damit stehen das Ausmaß an negativen Nebenwirkungen wie Drogen- und Mitnehmereffekte und die Verschiedenartigkeit der politischen Folgewirkungen hinsichtlich Verteilung, Legitimität, Entscheidungsstruktur oder "gesellschaftspolitischer Ordnung", und entsprechend differenziert sind die Realisierungschancen einzuschätzen. Im folgenden sollen die einzelnen Steuerungstypen unter diesen Gesichtspunkten betrachtet werden.

5.3 Arbeitsmarktpolitik als kollektive Leistungserbringung

Staatlich-kollektive Leistungserbringung zielt von der Funktion her direkt auf produktive Wertschöpfung und auf die Garantie des Lebensunterhalts (Reproduktion), sofern diese nicht vom Markt oder von anderen nichtstaatlichen Organisationsformen erbracht werden. Produktion von Bildung, Gesundheit oder öffentlicher Sicherheit sind Beispiele produktiver Leistungserbringung; soziale Sicherung ist das wichtigste Beispiel für die reproduktive Seite dieser Steuerung, d.h. die Garantie des Lebensunterhalts. Medium kollektiver Leistungserbringung sind Kapital und Arbeit, bzw. Transfers, die im wesentlichen aus Steuer- und Kreditmitteln bzw. aus Versicherungsfonds finanziert werden. Typisch für entwickelte kapitalistische Gesellschaften ist die Dominanz der steuerlichen Finanzierung kollektiver Leistungserbringung, da der Staat in der Regel keine eigene ökonomische Wertschöpfungsbasis hat. Dies bindet die Handlungsmöglichkeiten des Staates an die Entwicklung der privat-ökonomischen Wertschöpfung und schafft damit einen fiskalischen Druck zur "Wachstumspolitik". Andererseits wird die Steuerung weitgehend auf indirekte Eingriffe in die ökonomische Produktionsphäre beschränkt.<sup>91)</sup>

Die wichtigsten allgemeinen Merkmale der Problemstruktur, die zu kollektiver, meist staatlicher Leistungserbringung führen (vgl. Zelle 1), sind Unteilbarkeiten des Gutes bzw. Nichtausschließbarkeit Dritter von der Nutzung bzw. vom Schaden (externe Effekte) und Ungewißheit (im Sinne der Nichtbeeinflußbarkeit) der Umweltbedingungen.<sup>92)</sup> Auf den Arbeitsmarkt bezogene Beispiele dafür sind berufliche Bildung, Information und Arbeitslosigkeit. Da z.B. berufliche Fortbildung in mehr oder weniger großem Umfang übertragbare Qualifikationen enthält, deren Verwertung durch andere nicht ausge-

geschlossen werden kann, wird ein mehr oder weniger großer Teil der Fortbildung kollektiv produziert oder organisiert. Ein zweites Beispiel ist die vom reinen Marktmodell geforderte Transparenz des Marktes, die deshalb nicht ohne weiteres produziert wird, weil Informationen u.U. direkt vom Konkurrenten zum Schaden des Informationsgebers ausgenutzt werden können. Es besteht daher die Tendenz zu zentralisierten Informationsbörsen, die Angebot und Nachfrage zusammenbringen, die u.U. auftretenden negativen externen Effekte durch Geheimhaltung bzw. durch vertrauliche Behandlung der Informationen aber ausschließen.

Ein Beispiel für Ungewißheit über das äußere Geschehen, die den Bestand individuellen Lebens psychisch und materiell bedrohen kann, stellt die unfreiwillige Arbeitslosigkeit dar. Keynes' Theorie, daß eine den Marktgesetzen unterliegende Produktion notwendigerweise zu Ungleichgewichten führe, weil die Adressaten Marktsignale entweder nicht zur Kenntnis nehmen oder falsch interpretieren (vgl. z.B. die Theorie der "Liquiditätsfalle"; Zelle 4 des Analyserasters), und die entsprechende Forderung einer staatlichen Nachfragesteuerung bzw. einer Sozialisierung von Investitionen, wurden schon oben diskutiert (vgl. 4.1.2).

Ein grundsätzliches Problem kollektiver Leistungserbringung ist der Zusammenhang zwischen Finanzierungsform und Verteilungswirkung (Zelle 2 und 4 des Analyserasters). Die wichtigsten Finanzierungsformen sind gemeinschaftliche Fonds nach dem Versicherungsprinzip, Gebühren und Steuern. Versicherungsfonds gehen von versicherbaren Risiken und verteilungspolitischer Neutralität aus. Diese Voraussetzungen sind aber nicht immer gegeben, wie am Beispiel der Arbeitslosenversicherung gezeigt werden kann. Eine Gebührenfinanzierung setzt entweder eine differenzierte Erhebung oder aber Gleichverteilung voraus, da die unterschiedlichen Mög-

lichkeiten zur Inanspruchnahme sonst die Wirkung des Instruments beeinträchtigen. Steuerlich finanzierte Leistungen haben zwar den grundsätzlichen Vorteil, politischen Optionen entsprechend verteilt zu werden, dafür stehen sie aber unter dem Konkurrenzdruck privater Konsumweise, die den Umfang des Steuerfonds nach oben begrenzt, eine Grenze, die zur Zeit weitgehend ausgeschöpft scheint ("Glistrupschwelle").<sup>93)</sup> Neben dieser grundsätzlichen Niveaubegrenzung steht Steuerfinanzierung unter dem Konkurrenzdruck vielfältiger privater Anforderungen an den Staat, die eine Unterfinanzierung sozialpolitisch wünschenswerter Aufgaben wahrscheinlich machen.

Es würde den Rahmen dieser Studie sprengen, ausführlich die Problematik von kollektiven Finanzierungsformen und der Verteilungswirkung kollektiver Güter- oder Dienstleistungserbringung zu diskutieren. An dieser Stelle soll lediglich ein Aspekt versicherungspolitischer Steuerung angesprochen werden, der in der Bundesrepublik vor allem deswegen Bedeutung erlangt, weil aus der Arbeitslosenversicherung nicht nur Transferzahlungen geleistet werden, sondern zunehmend produktive Leistungen im weiteren Sinne finanziert werden. Während in anderen Ländern "produktive" Arbeitsmarktpolitik (Beratung, Vermittlung, berufliche Weiterbildung, Arbeitsbeschaffung) in der Regel aus dem Steuerfond finanziert wird, hat die Bundesrepublik diese Funktionen bisher im wesentlichen aus der Versicherungskasse bestritten. Daraus ergeben sich jedoch bestimmte Komplikationen, die im folgenden kurz angedeutet werden sollen.

Um Mißverständnisse zu vermeiden, muß hier gleich hinzugefügt werden, daß die Arbeitslosenversicherung natürlich keine Versicherung im privatwirtschaftlichen Sinne ist. Da-

gegen spricht vor allem die Einbettung in das staatliche System der Sozialversicherung, die sich vor allem in der Verpflichtung des Bundes ausdrückt, im Falle von Liquiditätsschwierigkeiten Zuschüsse zu zahlen. Auch bestimmte sozialpolitische Gewichtungen im AFG, etwa die besondere Förderung von älteren Arbeitslosen, oder die sozialen Gesichtspunkte bei der Bemessung der Arbeitslosenhilfe sprechen gegen übliche privatwirtschaftliche Versicherungsgrundsätze. Insofern hat die Arbeitslosenversicherung Merkmale einer Arbeitsmarktsteuer.

Dennoch hat die Arbeitslosenversicherung auch echte Versicherungsmerkmale. Wie etwa in der Unfallversicherung orientiert sich die Kompensation nicht an den Ursachen, sondern an den Schäden, hier also am relativen Einkommensverlust. Eine Differenzierung der Kompensation nach Ursachen ist lediglich durch die Sperrklausel von einem Monat angedeutet, wenn Arbeitslosigkeit durch eigene Kündigung selbst verschuldet ist. Als unseres Wissens einziges Land hatte Frankreich eine Differenzierung nach wirtschaftlichen Ursachen vorgesehen: Erwerbspersonen, die aufgrund von wirtschaftlichen Ursachen arbeitslos wurden, erhielten bis zu 90 v.H. Einkommensersatz, eine Regelung, die aber vor kurzem aufgegeben wurde, weil sie andere Ungerechtigkeiten implizierte (z.B. arbeitslose Berufsanfänger wurden geringer entschädigt), nicht zuletzt aber auch, weil dadurch die Arbeitslosenkasse zu stark belastet wurde.

Das vermutete Versicherungsrisiko spiegelt sich allerdings in weit schwächerem Maße als in sonstigen Versicherungsarten in der Art der Beitragszahlung wider: das Risiko ist auf abhängige Beschäftigte beschränkt, und die Risikohöhe orientiert sich (bis zu einer "Bemessungsgrenze") am Einkommen, d.h. Beiträge und auch die Leistungen im Schadensfall sind prozentual bemessen. Grundsätzlich gibt es aber keinen Zusammenhang zwischen Beitragshöhe und Arbeitslosen-

risiko, etwa in dem Sinne, daß diejenigen die höchsten Beiträge zahlen, die am häufigsten arbeitslos sind. Dieser reinen Versicherungskonstruktion steht das "Solidarprinzip"<sup>94)</sup> entgegen, das Entschädigung unabhängig von einer an der Eintrittswahrscheinlichkeit orientierten Beitragszahlung gewährleistet.

Gegenüber den meisten Versicherungen ist das Versicherungsereignis "Arbeitslosigkeit" nicht zufällig (stochastisch) und versicherungsmathematisch schwer berechenbar. Kündigungen sind nicht stochastisch unverbundene Ereignisse, sondern treten in der Regel sektoral und konjunkturell geballt auf, und sie sind tendenziell zu Lasten von Marginalgruppen strukturiert.<sup>95)</sup> Das Risiko Arbeitslosigkeit ist von Konjunkturen, strukturellem Wandel, aber auch von Wirtschaftspolitik abhängig; viele andere Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit betrieblichem Personalverhalten und individuellem Suchverhalten spielen noch eine Rolle, so daß eine Berechenbarkeit der Eintrittswahrscheinlichkeit weit weniger möglich ist als bei Risiken wie Unfall, Krankheit oder Tod.<sup>96)</sup>

Üblichen Versicherungsgrundsätzen gemeinsam ist allerdings wieder die Voraussetzung, daß Häufigkeit und Dauer des Risikos unabhängig vom Verhalten der Versicherungsmitglieder und von anderen Versicherungsereignissen ist. Diese Voraussetzung ist bei der Arbeitslosenversicherung nur beschränkt gegeben, da die Versicherung selbst sowohl das Entlassungsverhalten (besonders drastisches Beispiel das vorgezogene Altersruhegeld), als auch das Suchverhalten und u.U. auch das Kündigungsverhalten von Arbeitslosen beeinflusst. Während man etwa bei der Unfallversicherung davon ausgehen kann, daß das Versicherungsereignis mit Sicherheit unerwünscht ist, kann diese Voraussetzung im Falle der Arbeitslosigkeit nicht uneingeschränkt angenommen werden: beide

Versicherungsteilnehmer, Arbeitnehmer und besonders Arbeitgeber können u.U. Interesse an Arbeitslosigkeit haben (Lohn-drückungsfunktion, Selektionsmöglichkeiten; Präferenz von Arbeitslosigkeit gegenüber unangenehmen Arbeitsbedingungen).

Die Konzeption der jetzigen Arbeitslosenversicherung wäre auch problemloser, wenn Arbeitslosigkeit in der Regel ein Massenphänomen wäre (was bei der Errichtung dieses Versicherungssystems wohl eher zutraf als heute), dessen Verteilungswirkung in etwa der Beitragsverteilung entspricht. Je strukturierter Arbeitslosigkeit aber wird, insbesondere in einem Sinne strukturiert, die der Beitragsstruktur entgegenläuft,<sup>97)</sup> desto mehr muß eine gezielte Arbeitsmarktpolitik auf versicherungsrechtlicher Basis in Schwierigkeiten geraten. Die Schwierigkeit besteht hauptsächlich darin, "arbeitsmarktpolitische Zweckmäßigkeit" mit der versicherungsrechtlichen Einschränkung der "Neutralitätspflicht" in Einklang zu bringen. Wir wollen das am Beispiel Kurzarbeit knapp erläutern.

Kurzarbeit ist von ihrer Funktion her zunächst eindeutig der kollektiven Leistungssteuerung in ihrer Funktion der Sicherung des Lebensunterhalts zuzuordnen: ein zeitlich befristeter Arbeitsausfall, der auf wirtschaftlichen Ursachen oder auf einem sonst unabwendbaren Ereignis beruht, wird hinsichtlich des entsprechenden Einkommensverlustes teilweise kompensiert. Die Transferzahlung aus dem Fond der Arbeitslosenversicherung entspricht der Höhe des Arbeitslosengeldes, also 68 Prozent. So sollen den Arbeitnehmern in der Regel die Arbeitsplätze, den Betrieben die eingearbeiteten Arbeitnehmer erhalten bleiben.

Obwohl Arbeitsausfälle, die "branchenüblich, betriebsüblich oder saisonal bedingt sind", von diesem Programm ausdrücklich ausgeschlossen sind, stellt sich hier das Problem, inwieweit Betriebe Kurzarbeit dazu nutzen, Teile des normalen

Betriebsrisikos auf die Arbeitslosenversicherung abzuwälzen. In der Praxis bereitet es nämlich Schwierigkeiten, die oben erwähnten Ausschlußtatbestände zu prüfen, und außerdem ist der objektive Tatbestand "Nachfrageschwankung" nicht zufallsverteilt, wie es die Grundkonstruktion des Programms eigentlich voraussetzt. Ein zweites Problem von Kurzarbeit besteht darin, daß zum Zeitpunkt der Gewährung der Kurzarbeit unmöglich vorausgesehen werden kann, ob das Grundziel - nämlich Erhaltung von Arbeitsplätzen - tatsächlich erreicht werden kann. Die Konditionierung des Programms ist also auf einer Prämisse aufgebaut, die völlig unrealistisch ist, sofern es sich um Arbeitsausfall aufgrund von Nachfrageschwankungen handelt. Bisläng jedenfalls ist keiner in der Lage, sicher vorherzusagen, wie die Konjunktur sich entwickeln wird, wie lange der Arbeitsausfall dauern wird und ob der Arbeitsausfall ein bleibender oder ein zeitlich befristeter sein wird. Die sektorale Verteilung der Kurzarbeit während der letzten fünf Jahre zeigt, daß vor allem Industriezweige Kurzarbeit in Anspruch genommen haben, deren Beschäftigung in der gleichen Zeit stark zurückging (z.B. Stahlindustrie, Textilindustrie).<sup>98)</sup>

Was sich in der Realität zu entwickeln scheint, ließe sich jedoch als positive, bisher nicht vorgesehene Funktion von Kurzarbeit umdeuten: Verzögerung von Entlassungen, um Zeit für aktive Arbeitsvermittlung zu gewinnen und um den "Unfallschaden" für den Einzelnen weiter zu vermindern; Kurzarbeit könnte so eine gezielte Fallschirmfunktion ausüben.

Schließlich könnte es arbeitsmarktpolitisch durchaus sinnvoll sein, die Zeit der Kurzarbeit etwa durch Umstrukturierung der Produktion und/oder durch betriebliche Weiterbildung der Kurzarbeiter "produktiv" zu nutzen, um Arbeitslosigkeit vorbeugend und langfristig zu verhindern. An diesem Beispiel ist die Einschränkung durch die Neutralitätspflicht am offensichtlichsten, da eine derartig betriebsorientierte

Einsetzung des Instruments kurzfristig jedenfalls eher dem Betrieb zugute kommt als der "Solidargemeinschaft" der Versicherten, und weil die langfristige Auszahlung einer solchen Maßnahme für die Versichertengemeinschaft (weniger Arbeitslosigkeit und entsprechend geringere Beitragssätze) mit politischen und ökonomischen Unsicherheiten belastet ist.

Wir fassen die versicherungsrechtlichen Überlegungen zusammen: Je weniger gezielte Arbeitsmarktpolitik mit Arbeitslosigkeit unmittelbar verbunden ist (also etwa langfristig und vorbeugend angelegt ist), desto mehr verlangt sie politische Abstützung und Legitimität. Je mehr gezielte Arbeitsmarktpolitik selektiv wirkt, also bestimmte Gruppen bevorzugt, desto mehr gerät sie in Konflikt mit Versicherungsprinzipien.

Wir sind nun in der Lage, den Bezug zu unseren aufgestellten Zielkriterien herzustellen. Kollektive Leistungserbringung eignet sich für dauerhafte Marktschwächen, die wir hier nicht weiter diskutiert haben, sowie für Katastrophenfälle, die nicht vorhersehbar und nicht steuerbar sind. Kollektive Leistungserbringung in ihrer Funktion der reproduktiven Sicherung ist idealtypisch strikt konditional programmiert und im funktionalen Sinne eindimensional, d.h. auf Ausgleich von Schäden durch "Unfall" orientiert. Ihr Zweck ist festgelegt, und ebenso die Bedingungen, unter denen ein Ausgleich erfolgen soll. Zielgenauigkeit ist also programmatisch festgelegt und bis ins einzelne geregelt. Dies erfordert auf der anderen Seite erhebliche Kontroll- und Regulierungseingriffe, um Abweichungen von den Bedingungen auszuschließen. Dies erklärt auch den ständigen Kampf um die präzise Definition von Arbeitslosigkeit und um die richtige Interpretation, wer arbeitslos ist und vor allem auch, welche Arbeit als zumutbar zu gelten hat.

Flexibilität ist nur im Hinblick auf die verschieden eintretenden Katastrophenfälle gegeben, aber nur in routinisierte Form, nicht im Hinblick auf die subjektiv unterschiedliche Betroffenheit und im Hinblick auf die unterschiedliche Bedingungskonstellation. Ausgesprochen rigide dagegen ist eine solche Transfersteuerung im Hinblick auf den Zweck, und sie ist per definitionem reaktiv, d.h. sie rastet ein, wenn ein (voraus definiertes) Ereignis eintritt, nimmt aber auf die Wahrscheinlichkeit des Eintritts keinen Einfluß.

Am Beispiel Kurzarbeit (andere Beispiele im Zusammenhang mit "produktiver" Arbeitsmarktpolitik sind denkbar) konnte aber gezeigt werden, daß die Ereignisse, welche die Steuerung auslösen, nicht eindeutig interpretierbar sind, daß das Instrument in der Realität selbst die Eintrittswahrscheinlichkeit des Ereignisses beeinflusst, und daß sogar mehrere Situationen denkbar sind, in denen eine vorbeugende Beeinflussung des Ereignisses wünschenswert und möglich ist. Eine solche Flexibilität, die eher eine "Zweckprogrammierung"<sup>99)</sup> voraussetzen würde, ist in der derzeitigen Programmstruktur von Kurzarbeit aber nicht vorgesehen.<sup>100)</sup>

#### 5.4 Arbeitsmarktpolitik als allokativer Steuerung

Allokative Steuerung zielt in ihrer Funktion auf die Beeinflussung von Verhalten, um dieses in eine gewünschte Richtung zu lenken. Es wird also von der Annahme ausgegangen, daß die Motivation autonomer Wirtschaftssubjekte ohne allokativer Steuerung zu gesellschaftlich unerwünschtem Verhalten bzw. Resultaten führe. Gegenüber der Beeinflussung des individuellen Entscheidungssystems, die direkt an den kognitiven und motivationalen Anreizfaktoren "Modelle" und "Sinn" ansetzen, wirkt allokativer Steuerung indirekt über die Veränderung von handlungsrelevanten Parametern, deren Wirkung von der Interpretation des Entscheidungssystems (Erkenntnis und Motivation) abhängt.

Allokative Steuerung bietet zweifellos die größte Palette von Steuerungsinstrumenten. Sie kann als ein Kontinuum von Verhaltensforderung (Verbote) und unverbindlichem Verhaltensangebot (Belohnung, d.h. positive materielle Anreize) betrachtet werden. Die wichtigsten Steuerungsmedien sind Recht (regulative Steuerung), Einkommen und Geld (negative und positive materielle Anreize), die meist über Variation von Steuer- oder Zinssätzen oder über Subventionen erfolgt.

#### 5.4.1 Regulative Steuerung

Regulative Steuerung enthält folgende Politikinformationen:

- Verbote (z.B. Verbot von Nachtarbeit für Frauen, Verbot der Frauenarbeit in bestimmten Produktionsbereichen mit besonders schweren und gefährlichen Arbeiten, Verbot der Kündigung während der Schwangerschaft); Verbote mit Erlaubnisvorbehalt
- Gebote (z.B. Anmeldepflicht von Massenentlassungen, Quotenregelung für Schwerbehinderte, Vorschriften über Ruhepausen für Frauen)
- Genehmigungen mit Bedingungen, Auflagen etc.

Regulative Steuerung versucht, bestimmte Zustände und Wirkungen bei Androhung polizeilicher oder gerichtlicher Kontrolle oder finanzieller Sanktionen zu erzielen oder zu verhindern. Hinter regulativer Steuerung steht letztlich also hoheitliche Gewalt mit entsprechenden Sanktionsmitteln. Verbot als das schärfere Mittel im Hinblick auf die unmittelbare Sanktionsdrohung soll bestimmte Situationen von vorn-

herein ausschließen, entweder um sonst ungeschützte Interessen zu sichern oder um kalkulierbares Verhalten (z.B. Einhaltung von Verträgen) zu erzwingen. Im Hinblick auf unmittelbare Sanktionsdrohung sind Gebote das schwächere Mittel. Gebote versuchen, bestimmte Wirkungen durch Aufforderungen zu erzielen, wobei das Resultat in der Regel sehr stark davon abhängt, wie intensiv die Kontrolle ist.

Zwischen Kontrollchance, Intensität des Eingriffs und Wahl des Instruments besteht ein wichtiger Zusammenhang: je tiefer oder intensiver der Eingriff, d.h. je größer die geforderte Abweichung vom sonst präferierten Verhalten und je geringer die Kontrollchance, desto wahrscheinlicher wird die Form des Gebotes gewählt; je weniger der Eingriff das sonst präferierte Verhalten tangiert und je größer die Kontrollchance, desto wahrscheinlicher wird die Form des Verbotes erfolgreich sein. Konsens ist ein wichtiger Mediator zwischen diesen Variablen: Kündigungsverbot während der Schwangerschaft z.B. dürfte hohe Konsensfähigkeit haben, da es allgemeinen anthropologischen und ethischen Normen bzw. Verhaltensweisen entspricht; die Wahrscheinlichkeit der Abweichung ist gering, dennoch ist Verbot erforderlich, da der Schutz jedes einzelnen Falles notwendig ist, also auch (statistisch betrachtet) kleine Abweichungen nicht durchgelassen werden dürfen.

Über Umfang und arbeitsmarktpolitische Bedeutung regulativer Steuerung wurde oben schon berichtet. Im Hinblick auf unsere Zielkriterien lassen sich vorläufig die folgenden allgemeinen Thesen formulieren:

(1) Zielgenauigkeit und Kostenaufwand regulativer Steuerung werden sehr stark davon abhängen, inwieweit die rechtliche Norm auf allgemeinem Konsens beruht. Allgemein ist davon auszugehen, daß regulative Steuerung, insbesondere in Form von Verboten, hohen Konsens für ihre Wirksamkeit voraus-

setzt, und daß Kontroll- und Kostenaufwand mit fallendem Konsens steigen.

(2) Die Effizienz regulativer Steuerung ergibt sich aufgrund ihrer globalen Gültigkeit: sie deckt gewissermaßen mit einem Schläge alle möglichen Fälle ab, und kann sich dann auf die Kontrolle abweichenden Verhaltens beschränken. Aus dieser "flächendeckenden" Wirkung folgt aber auch ihre grundsätzliche Schwäche. Sie weist geringe Flexibilität auf, kann unterschiedliche Bedingungen nicht berücksichtigen und ist anpassungsträge im doppelten Sinne: das Verfahren rechtlicher Normentwicklung in demokratisch strukturierten Gesellschaften dauert lange, und das individuelle Verhalten setzt voraussehbare Normen voraus. Eine stop and go-Steuerung über Recht ist also kaum denkbar und wäre jedenfalls sehr schwierig.

#### 5.4.2 Steuerung über materielle Anreize

Materielle Anreizsteuerung kann folgende Politikformen annehmen:

- positive materielle Anreize (z.B. Zuschüsse, Darlehen, Steuererleichterungen, Zinssenkung zwecks Anregung privater Investitionen, Abwertung zwecks Anregung der externen Nachfrage),
- negative materielle Anreize (z.B. Abgaben, Steuererhöhungen, Zinserhöhungen zwecks Bremsung der privaten Investition, Aufwertung zwecks Reduktion der externen Nachfrage).

Steuerung über Anreize beabsichtigt, kollektiv erwünschtes Verhalten privater Wirtschaftssubjekte zu induzieren. Die üblichen Steuerungsmedien in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaften sind Geld oder Steuern. Eine Möglichkeit, das gewünschte Verhalten tatsächlich zu erzwingen,

besteht nicht. Abweichungen vom gewünschten Verhalten trotz positiver oder negativer Anreize müssen durch Änderung der Anreize beantwortet werden.

Die Arbeitsmarktpolitik hat in jüngster Zeit in immer stärkerem Maße Züge der Anreizsteuerung erhalten. Das gilt nicht nur für die Bundesrepublik, sondern für alle entwickelten Industrienationen, die seit Jahren mit ansteigender Arbeitslosigkeit zu kämpfen haben.<sup>101)</sup> Dies gilt vor allem für die "kategoriale" Form positiver materieller Anreize, d.h., für die gezielt auf bestimmte Gruppen eingesetzte Steuerung. Die Gründe hierfür können in Marginalisierungs- und Dualisierungstendenzen gesehen werden (vgl. Analyseraster Zelle 5),<sup>102)</sup> in der Tendenz zur Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung mit Rückwirkung vor allem auf Problemgruppen (vgl. Kap. 4.2.2), und in der ordnungspolitischen Neutralität sowie der zumindest vordergründig erscheinenden Flexibilität und leichten Administrierbarkeit dieses Instruments (Zelle 6 und 7 des Analyserasters). Ein weiteres Moment für die Verstärkung meist selektiv gezielter Anreizpolitik scheint darin zu liegen, daß die keynesianischen Parameter allokativer Steuerung, d.h. Zins- und Währungsrelationen, in dem Augenblick an Bedeutung verlieren, wie der Geld- und Kapitalmarkt internationaler Regulierungen unterworfen ist (z.B. feste oder im Rahmen einer Bandbreite flexible Wechselkurse).

Mit zunehmender Verbreitung allokativer Steuerung in Form materieller Anreize verstärken sich jedoch die Zweifel hinsichtlich ihrer Wirksamkeit, so daß es sich lohnt, Funktion und Wirksamkeit dieses Steuerungstyps näher zu betrachten. Am Beispiel der Lohnsubventionen wurde dies schon an anderer Stelle durchgeführt.<sup>103)</sup> Im folgenden sollen nur einige allgemeine Überlegungen zum Zusammenhang von Programmstruktur und Adressatenstruktur (vgl. Zellen 6 und 8 des Analyserasters) skizziert werden.

Ökonomische Anreizsysteme und Verhaltensreaktionen induzieren komplexe Lernprozesse, die erhebliche Anforderungen an die Programmstruktur stellen, wenn unerwünschte Nebenwirkungen vermieden werden sollen. Fast jedes Programm öffnet z.B. durch sog. "Schlupflöcher" Ausweichstrategien.

"Schlupflöcher" sind Lücken in Gesetzen oder Anordnungen, deren Ausnutzung zum einseitigen Vorteil der wirtschaftlichen Akteure gereicht, ohne daß dieses Verhalten zum gegebenen Zeitpunkt sanktioniert werden kann. Die gewünschte Wirkung ist dann Null oder gar in ihr Gegenteil verkehrt. Wird z.B. ein finanzieller Anreiz für jede Neueinstellung eines Arbeitslosen geboten, könnte durch Entlassungen und Firmen-neugründung dieser Anreiz ausgiebig in Anspruch genommen werden, ohne daß am Ende die erwünschte Anhebung des Beschäftigtenniveaus bzw. die Senkung der Arbeitslosigkeit erreicht worden wäre.

Eine andere, unerwünschte Nebenwirkung von Beschäftigungsprämien könnte darin bestehen, daß im Endeffekt lediglich subventionierte gegen nicht-subventionierte Erwerbspersonen ausgetauscht werden, was den Extremfall totaler Verdrängung darstellen würde. Dieser Verdrängungsprozeß kann folgende Form annehmen: Betrieb A produziert das Gut Z und stellt zusätzlich Arbeitskräfte ein, wofür er einen bestimmten Lohnkostenzuschuß erhält. Betrieb B, der ebenfalls Gut Z herstellt, mit Betrieb A also auf dem Markt konkurriert, hat nun einen entsprechenden Kostennachteil. Betrieb A kann Gut Z billiger auf dem Markt anbieten, und sofern die Nachfrage infolge des geringeren Preises nicht wesentlich gesteigert werden kann, wird Betrieb B weniger verkaufen können und Arbeitskräfte entlassen müssen. Andere und kompliziertere Verdrängungsprozesse sind denkbar bis hin zu internationalen Verdrängungen (Arbeitslosenexport), sofern solche Lohnkostenzuschüsse eine kritische Masse erreichen

und längere Zeit wirksam sind.

Jeder Eingriff in ein soziales System, und einen solchen stellen positive und negative ökonomische Anreize dar, führt zu Anpassungen bzw. zum Lernen. Je länger ein solcher Eingriff besteht, desto wahrscheinlicher und desto stärker die Anpassungsreaktion. So kann man u.U. in kurzer Zeit mit einem relativ geringen Lohnkostenzuschuß einen guten Beschäftigungseffekt erreichen, wobei die Maßnahme wegen der zurückfließenden Steuern und eingesparten Leistungen an sozialer Sicherung ein sehr günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis erzielen kann.

Das "Lernen" wird entweder darin bestehen, nach einer gewissen Zeit auf den Anreiz nicht mehr zu reagieren, weil der relative Kostenvorteil verschwindet, sobald andere ihn ebenfalls wahrnehmen (Reizabschwächung). Das "Lernen" kann sich aber auch dadurch ausdrücken, daß sich das System an den Reiz gewöhnt, daß Betriebe also beispielsweise bestimmte Personengruppen (etwa Behinderte oder teilzeitarbeitssuchende Frauen) nur noch bei Subventionierung einstellen, die früher bei Bedarf selbstverständlich noch ohne Zuschüsse rekrutiert wurden (Reizermüdung). Eine Reizblockierung wiederum ist denkbar, wenn ein Anreiz (etwa eine Einstellungsprämie) durch eine andere Regelung (etwa verstärkter Kündigungsschutz) in seiner Wirkung konterkariert wird.

Ein weiteres Problem verteilungspolitischer Steuerung liegt darin, daß sie bei globaler Konditionierung, also bei flächendeckender Wirkung, kaum kontrollierbare Mitnehmereffekte oder verkehrte Abschreckungseffekt produziert. Mitnehmereffekte ergeben sich bei positiven ökonomischen Anreizen, wenn etwa ein Betrieb einen Lohnkostenzuschuß für eine Einstellung einstreicht, die er sowieso geplant und ge-

tätigt hätte. Ein typisches Beispiel bei einer globalen Einstellungsprämie als Anreizung zusätzlicher Beschäftigung wäre eine Wachstumsindustrie oder ein neu gegründeter Betrieb, die auch unabhängig von der Einstellungsprämie zusätzlich Personen rekrutiert hätten, bei Vorliegen eines solchen Anreizes die Prämie aber natürlich "mitnehmen".

Verkehrte Abschreckungseffekte können bei negativen Anreizen, etwa bei Abgaben, entstehen. Diese Steuerungsform ist oft mit kollektiver Leistungserbringung oder mit regulativer Steuerung gekoppelt. Die erwünschte Wirkung einer Abgabe (Gebühr) bei kollektiven Dienstleistungsangeboten ist die Ausschließung von Adressaten, "die es nicht nötig haben", die Verteilung der Kosten der Dienstleistung entsprechend ihrer Inanspruchnahme sowie teilweise oder vollständige Kostendeckung der Dienstleistungen. Dies kann u.U. zu einer Nicht-Inanspruchnahme der Dienstleistung gerade bei denjenigen Personengruppen führen, die am ehesten darauf angewiesen wären. Ein Beispiel wäre eine Gebühr für die Inanspruchnahme von Arbeitsberatung oder -vermittlung in den Arbeitsämtern, die aus den erwähnten Gründen jedoch nicht erhoben wird. Ein realistisches Beispiel stellt jedoch die Lohnsummensteuer dar, die jede zusätzliche Beschäftigung oder auch arbeitsintensive Produktionsweisen bzw. Technologie negativ sanktioniert und u.a. aus diesen Gründen nun auch abgeschafft wurde.

Um Mitnehmer- und verkehrte Abschreckungseffekte zu minimieren, werden ökonomische Anreize immer seltener global eingesetzt, sondern selektiv, d.h. auf bestimmte Zielgruppen hin, konditioniert. Diese Selektivität kann sich auf Regionen, auf Industrien oder auch auf Personen beziehen, Diese Möglichkeit eines selektiven Einsatzes stellt auch einen der prinzipiellen Vorteile der verteilungspolitischen Steuerung dar. Ein anderer Vorteil gegenüber den meisten anderen Steuerungsarten ist die Flexibilität dieses Instru-

ments. Mit Ausnahme der Schwierigkeiten, die aus dem erwähnten Drogeneffekt folgen können, ist dieses Instrument grundsätzlich flexibel im Hinblick auf Höhe, Umfang und Dauer einzusetzen. Andere Vorteile sind die vergleichsweise geringen administrativen Kosten, die sich u.a. auch deswegen gering halten lassen, weil verteilungspolitische Steuerung mit routinemäßiger Verwaltungstätigkeit (etwa Steuereintreibung, Auszahlung von Sozialleistungen) oder gebündelt mit funktional verschiedenen Steuerungsarten gekoppelt werden kann. Ein letzter, aber nicht unbedeutender Faktor, der den Vorrang dieses Steuerungstyps erklärt, ist die ordnungspolitische Neutralität im Rahmen einer auf freier Marktwirtschaft basierenden Gesellschafts- und Rechtsordnung.

Funktions- und Wirkungsweise verteilungspolitischer Steuerung lassen sich in folgender These zusammenfassen:

Die Erscheinungen "Reizblockierung" und "Reizermüdung" als Reaktion auf verteilungspolitische Korrekturen mit Hilfe ökonomischer Anreize führen dazu, daß die Anreize ständig wiederholt und/oder verstärkt werden müssen, um längerfristig dieselbe Wirkung zu erzielen oder um eine einmal erreichte Wirkung überhaupt nur aufrechtzuerhalten. Mit dieser Reiz-Reaktionsdynamik gleichen sie Drogen, weshalb wir diese Erscheinung der abnehmenden Maßnahmewirkung als "Drogeneffekt" bezeichnen. Ebenso wie es schwierig ist, die Einnahme von Drogen nach längerem Gebrauch abzusetzen (Entzugseffekte), ist es auch schwierig, das Steuerungsinstrument positiver ökonomischer Anreize nach längerer Wirkungszeit wieder abzubauen. Es liegt daher in der "Natur" dieser Steuerungsart, daß sie sich hauptsächlich für kurzfristige Zielsetzungen und Aktionen eignet und bei längerfristigem Einsatz zu schwer kontrollierbaren Nebeneffekten (u.a. Mitnahmeeffekt) führt.

## 5. 5 Arbeitsmarktpolitik als integrative Steuerung

Wenn Preise die Abstimmung individueller Präferenzen nicht mehr zustande bringen, kollektive Leistungserbringung nicht möglich ist, regulative Steuerung und materielle Anreize ausgeschöpft sind, dann sind integrative Steuerungsmechanismen eine weitere Möglichkeit der Beeinflussung von Arbeitsmärkten. Zwei grundlegende Formen integrativer Steuerung wurden unterschieden:

- Kontrolle abweichenden Verhaltens durch administrative, polizeiliche oder rechtsprechende Gewalt (z.B. Sperrfristen der Beziehung von Arbeitslosengeld bei Nichtannahme eines zumutbaren Arbeitsplatzes; Überprüfung der Einhaltung der Arbeitszeitregelung durch Gewerbeaufsichtsamt; Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Kündigung),
- institutionelle Steuerung durch "Verleihung" hoheitlicher Regulierungsgewalt an intermediäre Organisationen (z.B. Betriebsräte, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände; aber auch die Bundesanstalt für Arbeit als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltungsfunktionen und drittelparitätischer Besetzung von Entscheidungs- und Aufsichtsgremien: im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes stehen der Bundesanstalt Anordnungsbefugnisse mit rechtlichem Charakter zu).

Typisches Steuerungsmedium der Kontrolle abweichenden Verhaltens sind gewaltmäßige Sanktionen, im Extremfall Verurteilung zum Tode oder lebenslanger Haft, also totale Desintegration bzw. Ausschluß aus der Gesellschaft. Steuerungsmedium institutioneller Steuerung sind Organisation oder Verfahrensregeln, welche die Zuständigkeiten und den Rahmen, innerhalb dessen frei entschieden werden darf, festlegen. Da wir in einer verschärften Kontrolle abweichenden Verhaltens keine Reformperspektiven der Arbeitsmarktpolitik

sehen, wenden wir uns im folgenden der institutionellen Form integrativer Steuerung zu.

#### 5.5.1 Institutionelle Steuerung

Institutionelle Steuerung bezieht sich nicht direkt auf das Was, sondern darauf, wie Ergebnisse erzielt werden. Obwohl Institutionen mit ihren je eigenen Verfahren Ergebnisse mehr oder weniger beeinflussen, ist doch das Charakteristische dieses Steuerungstyps, durch Organisation und Entscheidungsregeln Akteure zu "Verhandlungssystemen" zusammenzubringen oder Verhandlungen formal zu steuern, indem Zeit der Verhandlung, Teilnehmer, Häufigkeit, Wahlregeln und Verhandlungspunkte manipuliert werden - ohne das konkrete Ergebnis des Verfahrens vorweg zu nehmen.<sup>104)</sup>

Der Vorteil institutioneller Steuerung ist die Entlastung von Informationsverarbeitung, Kontrolle und Verantwortung. Der Nachteil liegt, auch wenn das paradox erscheinen mag, in der Knappheit der Ressource: man kann nicht beliebig viele Organisationen oder Institutionen gründen; der Formierungsprozeß solcher Steuerungsmittel ist mit langwierigen Abstimmungsprozessen verbunden (z.B. Gesetzgebungsprozeß), und man kann schlicht nicht alle Tage Verfahren ändern. Institutionalisierte Verfahren sind von der Struktur her konservativ, weil sie eben komplexe soziale Netzwerke konstituieren, deren Wirksamkeit von in der Regel langen Lernprozessen abhängig ist.

Institutionelle Steuerung weist also geringe Flexibilität auf, sie kann aber die Voraussetzungen für ein höheres Maß an Flexibilität schaffen, indem sie Entscheidungskompetenzen delegiert und Voraussetzungen für dezentrales, autonomes Handeln schafft. Zielgenauigkeit wird in der Regel sehr offen gehalten, da die genauere Zielbestimmung ja meist Ge-

gegenstand der Delegation selbst ist. Diese Zieldefinition kann allerdings mit Kopplung regulativer Steuerung mehr oder weniger präzise vorgegeben werden, so daß im anderen Extremfall die Ziele exakt vorgegeben sind, die Umsetzung aber völlig im Belieben der Akteure steht.

Zielerreichung wird oft erst dadurch garantiert, daß Verhandlungssysteme institutionalisiert und den jeweiligen Akteuren Optionen der Verhandlungsstrategie verschafft werden. Der Grund dafür liegt in der Vielschichtigkeit der Probleme, die in der Arbeitsmarktpolitik häufig gegeben ist (vgl. Zelle 9 des Analyserasters). Ein Arbeitsloser z.B. ist ja nicht nur ohne Arbeitsplatz, also ohne ein leicht identifizierbares Gut, das ihm zu verschaffen oder das zu kompensieren wäre. Das "Gut" Arbeitsplatz hat einen qualifikatorischen Aspekt, einen sozialen und lebensbiographischen Kontext, und eine räumliche Dimension. Diese Vielschichtigkeit kann häufig nicht durch eine Maßnahme allein angemessen berücksichtigt werden: eine finanzielle Kompensation etwa für einen potentiellen Arbeitgeber, einen Arbeitslosen mit anfänglich geringer Produktivität einzustellen, kann das Ziel völlig verfehlen, wenn die soziale Integration des Arbeitslosen in das betriebsspezifische Arbeitsklima nicht gelingt, und wenn Motivation und psychologische Stabilisierung der Person nicht gleichzeitig entwickelt werden. Umgekehrt können psychologische Aufrüstung und sozialpolitische Gutwilligkeit frustriert werden, wenn die materiellen Voraussetzungen nicht gegeben sind.

Verhandlungssysteme leben von strategischen Optionen, von Entscheidungs- und Handlungsspielraum, aber auch von sozialer Kontrolle. Zeitliche und räumliche Veränderlichkeit der Problemsituation, ebenfalls ein Kennzeichen arbeitsmarktpolitischer Entwicklung, verlangt daher flexible und selektive Reaktionsmöglichkeiten. Flexibilität setzt die Verfügbarkeit verschiedener Instrumente voraus, Selektivität im-

pliziert Freiheitsspielräume in der Ziel- und Zielgruppenbestimmung. Eine Arbeitsvermittlung z.B., die abgeschnitten wäre vom Einsatz finanzieller Anreize,<sup>105)</sup> oder die zu stark auf einzelne Berufe spezialisiert wäre, hätte daher grundsätzlich größere Schwierigkeiten, Verhandlungssysteme mit ihren "Klienten" (Arbeitslose, Arbeitsuchende, Arbeitgeber) aufzubauen, als eine Arbeitsvermittlung, der ein "multifunktionales Instrumentenbündel" zur Verfügung steht und deren interne Organisation der externen Problemverflechtung gerecht wird.

Institutionalisierte Verhandlungssysteme zeichnen sich dadurch aus, daß alle relevanten Akteure zu einem Handlungssystem verflochten sind, das durch Verfahren und Entscheidungsregeln, aber (in der Regel) nicht durch inhaltlich und autoritativ festgelegte Zielvorgaben (Gebote und Verbote) gesteuert wird. Insofern steht institutionelle Steuerung mit regulativer Steuerung im Konflikt: eine streng legalistische Tradition, wie sie partiell in der Bundesrepublik gegeben ist, dürfte daher für die Entwicklung dezentraler Verhandlungssysteme nicht günstig sein. Dem steht der Vorteil gegenüber, daß die deutsche Arbeitsverwaltung die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Funktionen zentral in ihrer eigenen Regie durchführt, in einer gegebenen Problemsituation also grundsätzlich über mehrere Politikoptionen verfügt.

Die Ressource "institutionelle Steuerung" ist auch deswegen grundsätzlich knapp, weil sie schnell auf ordnungspolitische Schranken und historisch eingefahrene Gewohnheiten stößt. Der unmittelbare finanzielle Kostenaufwand ist schwer vorzuschätzen; die Folgekosten dürften in der Regel aber erheblich sein wegen der Personalintensität, vor allem aber wegen des hohen Zeitaufwands von "Verhandlungssystemen", der exponentiell mit der Zahl der Verhandlungspartner steigt; dem kann aber - wie oben ausgeführt - ein sehr hoher Grad an Zielerreichung gegenüber stehen.

Regulierungseingriffe in bestehenden Institutionen beschränken sich in der Regel auf Feststellung und Gewährleistung ordnungsgemäßen Verfahrens. Sie rufen erst ein, wenn ein Verhandlungspartner die Einhaltung von Verfahren einklagt, ist also Ausnahmeregulierung. An die Stelle von hoheitlichen Kontrollmaßnahmen, die vor allem bei kollektiver Leistungssteuerung und bei regulativer Steuerung eine Rolle spielen (Verwarnungen, Geldstrafen, Haft), treten in der Regel soziale Kontrollmechanismen, deren Effektivität nicht zu überschätzen ist (verinnerlichtes Verantwortungsgefühl, gegenseitige Verhaltenserwartungen, soziale Anerkennung bzw. Ablehnung).

#### 5.5.2 Regulative versus institutionelle Steuerung am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik für Behinderte

Behinderte stellen in der Arbeitsmarktpolitik eine besondere Problemgruppe dar. Schweden und die Bundesrepublik unterscheiden sich in der Problemlösung: während die Bundesrepublik eine Quotenregelung, verknüpft mit einem - allerdings mäßigen - negativen Anreiz (Ausgleichsabgabe), vorsieht, das Problem also regulativ angeht, versucht Schweden schon seit Jahren ein institutionelles Lösungsmuster mit der Einrichtung der Institution der "Anpassungsgruppen". Vergleichende Wirkungsanalysen liegen noch nicht vor. Es ist aber zu vermuten, daß die Steuerung über institutionalisierte Verhandlungssysteme unter bestimmten Bedingungen problemgerechter ist als die Quotenregulierung. Nach Darstellung der unterschiedlichen Lösungen soll diese Vermutung kurz begründet werden.

Das Schwerbehindertengesetz in der Bundesrepublik sieht vor, daß alle Betriebe, Verwaltungen und Behörden mit mehr als 16 Beschäftigten 6 % der Arbeitsplätze für Schwerbehinderte zur Verfügung stellen oder je unbesetzten Platz 100,-- DM je Monat als Ausgleichsabgabe an die Hauptfürsorgestelle ab-

führen. Dieses Geld wird für Zwecke der Rehabilitation verwendet. Zur Durchsetzung der Beschäftigungspflicht wurde neben der Ausgleichsabgabe ein besonderes Kündigungsschutzverfahren eingeführt: alle Kündigungen müssen von der Hauptfürsorgestelle genehmigt werden. Die vorgesehene Quote wird allerdings nicht realisiert. Im Oktober 1975 betrug die Istquote 3,8 %, im Oktober 1977 4,5 %. Regional wie branchenmäßig schwankt die Quote beträchtlich. Es ist analytisch aber noch ungeklärt, inwieweit diese Schwankungen auf die objektive Problemstruktur (Zelle 5: Behinderungshäufigkeit, -grad), inwieweit auf unterschiedliche Implementationspraktiken (Zelle 7 des Analyserasters) und inwieweit auf die unterschiedliche Adressatenstruktur (Zelle 8: betriebliche Bedingungen) zurückzuführen sind. Vermutlich spielt jedoch die Variation der Adressatenstruktur die größere Rolle; dies wird schon dadurch angezeigt, daß die sektorale Variation der Istquote größer ist als die regionale.<sup>106)</sup>

Schweden hat dagegen auf eine strikte, flächendeckende Quotenregelung verzichtet, und stattdessen die konkrete Gestaltung der Integration behinderter und älterer Erwerbspersonen einem flexiblen, dezentralen Verhandlungssystem überlassen. In Betrieben mit mehr als fünfzig Beschäftigten wurden sogenannte Anpassungsgruppen eingerichtet, die sich aus Vertretern der entsprechenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie aus Vertretern des entsprechenden lokalen Arbeitsamtes zusammensetzen. Gegenwärtig arbeiten ca. 5.000 solcher Anpassungsgruppen. Der Aufgabenbereich der Anpassungsgruppen ist umfassend und läßt der Eigeninitiative der beteiligten Gruppen großen Spielraum. Allerdings haben sie lediglich Beratungsfunktionen, so daß ihre Wirksamkeit stark vom Einsatz und von der Überzeugungskraft der beteiligten Personen abhängt.

Im einzelnen sollen die Anpassungsgruppen folgende Funktionen erfüllen:

- Beeinflussung der öffentlichen Meinung und der betrieblichen Personalpolitik durch Informationen, Aufklärung und Bereitstellung von Informationsmaterial;
- Maßnahmen zur Förderung der Rekrutierung älterer und behinderter Erwerbspersonen: Anleitung von und Beteiligung an Untersuchungen der Arbeitsplatzstruktur, um zu erkunden, welche Veränderungen zur Verbesserung der Situation dieser Problemgruppen erforderlich und möglich sind;
- Heranziehen von Ergonomen, Medizinern und Psychologen zur Entwicklung neuer Ideen zwecks Verbesserung der Arbeitsorganisation; Analyse der Altersstruktur, Vergleich mit anderen Betrieben und Klärung der Unterschiede;
- Maßnahmen zur Förderung schon erwerbstätiger Personen: wird z.B. eine Stelle frei, soll geprüft werden, ob sie für ältere oder behinderte Personen geeignet ist oder ob der Arbeitsplatz so veränderbar ist, daß er von solchen Personen besetzt werden kann; Vorschläge für die Inanspruchnahme arbeitsmarktpolitischer Hilfen (Ausbildungszuschüsse, Investitionshilfen etc.);
- Maßnahmen in Verbindung mit neuen Investitionen: werden z.B. neue Gebäude errichtet oder neue Maschinen gekauft, sollen die Anpassungsgruppen prüfen, inwieweit sie den gesetzlichen Auflagen genügen und welche ergonomischen und organisatorischen Möglichkeiten bestehen, sie den Bedürfnissen älterer oder behinderter Erwerbspersonen anzupassen.

Nur wenn in einem lokalen Arbeitsmarkt oder in einzelnen Betrieben dieses System zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, greift die Arbeitsmarktbehörde mit weiteren Sanktionen ein. Bevor zu letzten Rechtsmitteln gegriffen wird, wird auch hier zuerst ein System von "Gesprächsrunden" mit den

nächsthöheren Verwaltungsebenen vorgeschaltet. Kommt keine Einigung zustande, kann die Arbeitsmarktbehörde Instruktionen erteilen; dies kann eine Empfehlung sein, ältere oder behinderte Arbeitskräfte im Falle von Neueinstellung zu bevorzugen, es kann aber auch eine Anordnung sein, die Altersstruktur der Beschäftigten zu verändern. Kommt der Betrieb den Empfehlungen oder Anordnungen nicht nach, kann dann die Arbeitsmarktbehörde entscheiden, daß der Betrieb nur noch solche Personen einstellen darf, die vom entsprechenden Arbeitsamt bewilligt sind. Der nicht geringste Vorteil eines solchen Systems liegt darin, daß die Schwierigkeiten von Problemgruppen ständig und viel stärker ins Bewußtsein der Hauptakteure am Arbeitsmarkt eingehen.

Genau betrachtet stellt sich also die schwedische Lösung als eine "Politikmischung" von rahmenrechtlicher Regulierung, finanziellen Anreizen oder Kompensationen sowie institutionalisierten Verhandlungssystemen auf dezentraler Ebene dar (integrative Steuerung). Dazu kommt noch das in Schweden große Angebot öffentlicher Werkstätten für Behinderte und Leistungsgeminderte, der sog. "geschützte Sektor" (kollektive Leistungserbringung). Davon abgesehen dominiert jedoch eindeutig die Institution der Anpassungsgruppe, deren Initiative maßgeblich für die Effizienz der Regelung sein wird. Die bundesrepublikanische Lösung ist bei näherer Betrachtung ebenfalls eine Mischung von regulativer (Quoten), verteilungspolitischer (Abgabe) und institutioneller Steuerung (Hauptfürsorgestelle; dazu kommt noch der Beauftragte für Schwerbehinderte in Betrieben mit mehr als 5 Behinderten); hier überwiegt jedoch eindeutig die Beschäftigungspflicht. Die öffentliche Bereitstellung von Werkstätten ist zur Zeit noch gering.

Die Wirksamkeit regulativer Steuerung hängt vom Nutzenkalkül und vom Sanktionspotential der Adressaten ab, an die sich ein Gebot wie die Beschäftigungspflicht von Behinderten richtet. Je größer der vermeintliche oder tatsächliche Produktivitäts-

verlust, desto größer die Abneigung einer Einstellung von Behinderten und desto größer der erforderliche Kontrollaufwand zur Durchsetzung des Steuerungszieles. Der Kontrollaufwand wird aber solange bescheiden bleiben, wie der Staat selbst weder hinsichtlich der Legitimität noch hinsichtlich seiner Ressourcen gefährdet ist. Diese Art von Gefährdung wird von Behinderten wohl kaum erzielt werden können, da sie eine zwar wohlorganisierte, aber eben doch eine ökonomisch schwache Minderheit darstellen. Darüber hinaus wird der erforderlichen Kontrolle schon dadurch die Spitze genommen, daß die Betriebe sich durch eine relativ bescheidene Ausgleichsgabe freikaufen können. Ironischerweise erfüllt der Staat selbst seine Quote nicht, so daß der öffentlichen Verwaltung auch das moralische Druckmittel fehlt, um private Betriebe zur Quotenerfüllung anzuregen.

Der Erfolg integrativer Steuerung über die Institution von "Anpassungsgruppen" dürfte letztlich aus zwei Gründen größere Erfolgchancen haben: Dezentrale Anpassungsgruppen, die jedoch gleichzeitig überbetrieblichen Charakter haben, können soziale Kontrollmechanismen mobilisieren, indem sie Betriebe, die wenig für Behinderte tun, einem öffentlichen Rechtfertigungsdruck aussetzen. Entscheidender dürfte jedoch die präventive Sorge um behindertengerechte Arbeitsplätze bei Berücksichtigung der betrieblichen Gegebenheiten sein. Allerdings müssen künftige Analysen erweisen, ob die Anpassungsgruppen auch über eine dritte Bedingung, nämlich ausreichende institutionelle Sanktionsmechanismen verfügen, um substantielle Änderungen in die Wege zu leiten. Eine solche Sanktion wäre beispielsweise die Fähigkeit, die Funktion der Anpassungsgruppen effektiv mit öffentlichen Dienstleistungen oder mit finanziellen Anreizen zu verbinden, und zwar im positiven wie im negativen Sinne. Läßt sich eine Betriebsleitung nicht in die Verhandlungen mit der Anpassungs-

gruppe ein, müßte diese - etwa über den externen Vertreter der Arbeitsverwaltung - einen Stop öffentlicher Förderungsmittel in die Wege leiten können.

#### 5.6 Arbeitsmarktpolitik als kognitive und motivationale Steuerung

Verhalten wird nicht nur durch die "externe Polizei" (den gemeinschaftlichen Repressionsapparat), sondern auch durch die "interne Polizei", d.h. durch verinnerlichte Verhaltensstandards, durch Moral, soziale Normen oder Religionen gesteuert (vgl. Inputstrom "Ideologie" in Schaubild 6, S. 93). Ebenso sind die Ziele (Pläne) von Interessenorganisationen nicht identisch mit den Zielen der individuellen Mitglieder, ganz abgesehen davon, daß Interessen mehr oder weniger organisationsfähig sind; umgekehrt steht fest, daß die individuelle Motivation sich stark an Gruppennormen orientiert, darüber hinaus aber auch von der Wahrnehmung der Wirklichkeit bzw. vom Grad der Informiertheit abhängt (vgl. Inputstrom "Information" in Schaubild 6, S. 93). Dementsprechend haben wir zwei grundlegende Steuerungsmöglichkeiten auf der Ebene des individuellen Entscheidungssystems unterschieden, die sich wiederum nach Steuerungsmedien und spezifischer Funktion unterscheiden lassen:

- motivationale Steuerung, darunter wiederum (nach Funktion und Steuerungsmedien unterschieden und ohne Anspruch auf Vollständigkeit) symbolische Steuerung, z.B. die häufig bloße Proklamierung des "Rechts auf Arbeit"; oder moralische Steuerung ("moral suasion"), z.B. Appelle zur lohnpolitischen Zurückhaltung oder Appelle zur freiwilligen Schaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze oder Appelle, bestimmte Angebote des AFG - Kurzarbeit, Eingliederungsbeihilfen etc. - stärker wahrzunehmen, verbunden mit moralischen Appellen an die

soziale Verantwortung, Solidarität oder auch einfach an die volkswirtschaftliche Vernunft; oder stimulierende Steuerung durch öffentliche Anerkennung vorbildhafter Beispiele (Auszeichnungen, Orden, anerkennende Erwähnung etc.);

- kognitive Steuerung, darunter wiederum informatorische Steuerung, z.B. Vergabe von Forschungsaufträgen zur Informationsproduktion und gezielte Verbreitung oder auch Verschweigen der Forschungsergebnisse; auch die Statistik kann die Wahrnehmung von Problemen maßgeblich beeinflussen; informatorische Steuerung ist häufig gekoppelt mit überzeugender Steuerung (im Grunde genommen eine Mischung von motivationaler und kognitiver Steuerung), z.B. systematische Informations- und Meinungskampagnen zur Aufklärung über das Leistungsangebot der Arbeitsverwaltung; Arbeitsmarktgespräche; Betriebsbesuche; Informations- und Werbebroschüren.

Motivationale Steuerung beeinflusst die Sinnbildung von Individuen. In der Form der symbolischen Politik<sup>107)</sup> besteht motivationale Steuerung in der Deklaration von Programmen oder Postulaten, die bei der Bevölkerung Sicherheit oder Unterstützung für die Regierung erzielen sollen. Ein Vollzug des Programms oder eine Realisierung des Postulates ist von vornherein nicht beabsichtigt. Moralische Steuerung bemüht sich, soziales Verhalten durch Appelle an soziale Normen, religiöse oder ethische Werte oder an Gruppengefühle zu induzieren. Fred Hirsch hat in aller Ausführlichkeit und Eindringlichkeit auf die Bedeutung von Ideologie (hier zusammenfassend für Normen, Religion, allgemein anerkannte Werte) gerade für marktwirtschaftlich organisierte Gesellschaften hingewiesen.<sup>108)</sup> Steuerung durch Vorbilder als wirksame "erzieherische Maßnahme" bedarf keiner weiteren Begründung.

Kognitive Steuerung zielt auf die Wahrnehmung der Wirklichkeit, d.h. auf das Modell, das der Einzelne von der Wirk-

lichkeit hat. Kognitive Steuerung bedient sich nicht wie motivationale Steuerung diffuser, wertgeladener oder gar emotionaler Signale, sondern spezifischer "objektiver" Nachrichten, mit denen für den oft ahnungslosen Bürger Wirklichkeit manchmal erst hergestellt wird (sog. sekundäre Realität), die nicht unbedingt mit der "wirklichen" Wirklichkeit (primäre Realität) identisch sein muß. Entscheidend sind dabei Selektion und Kombination von Informationen. So macht es einen Unterschied, ob man eine Arbeitslosenquote von 4 Prozent in der BRD den 6 Prozent in Großbritannien oder den 2 Prozent in Schweden gegenüberstellt, um nur ein kleines Beispiel zu nennen. Kognitive Politik als überzeugende Politik versucht das Verhalten der Adressaten durch rationale Argumente zu beeinflussen, etwa durch Hinweise auf ökonomische Vorteile oder durch didaktisch geschickte Darstellung von Information. Eine Form überzeugender Politik ist einschüchternde oder abschreckende Politik, etwa durch übertriebene, kampagneartige Warnung vor einer "Lehrerschwemme", oder durch Drohungen mit Verstärkung gewaltmäßiger Sanktionen, etwa verschärfter Anwendung von Sperrklauseln (Aussetzen der Zahlung von Arbeitslosengelt), oder durch Drohungen mit verstärkter administrativer Kontrolle (z.B. Kontrolle der Nebenbeschäftigung bzw. Schwarzarbeit).

Von allen hier behandelten Systemebenen politischer Steuerung ist auf der Ebene der unmittelbaren Beeinflussung des individuellen Entscheidungssystems das größte Defizit an systematischem Wissen zu beklagen. Die Gründe dafür liegen auf der Hand. Einerseits ist das abschreckende Beispiel von Diktaturen, insbesondere von faschistischen vor Augen, in denen Deutungsmuster der Wirklichkeit (Modelle) und handlungsleitende Impulse (Sinn) nach Gesetzen der Massenpsychologie und mit Mitteln der Terrors gesteuert und mißbraucht wurden. Andererseits ist die liberalistische Auffassung noch tief verwurzelt, daß soziale Kooperation, Solidarität und Gerechtigkeit dann am besten verwirklicht werden, wenn je-

der in seinem eigenen Interesse handelt.

Nun ist es aber übereinstimmendes Ergebnis der Sozialpsychologie und Organisationstheorie, daß Individuen dann nicht automatisch in ihrem eigenen Interesse handeln, wenn zur Verwirklichung dieses Interesses soziale Kooperation erforderlich ist, d.h., wenn das zu produzierende Gut Merkmale eines öffentlichen Gutes hat (z.B. Preisstabilität), oder wenn es darum geht, ein öffentliches Übel abzuschaffen (z.B. Arbeitslosigkeit). Der rationale Individualist weiß, daß er in solchen Situationen dann am besten wegkommt, wenn alle anderen kooperieren, er aber nicht, und er dennoch - weil es sich um ein Gut handelt, von dem er nicht ausgeschlossen werden kann - am Ergebnis teilhaben kann ("Trittbrettfahrer", "free rider"). Er kommt am schlechtesten weg, wenn er allein kooperiert, und alle anderen "mitfahren". Fred Hirsch stellt - in Anlehnung an Olson - zusammenfassend fest: in der Abwesenheit von Zwangsmechanismen (z.B. Steuern, Beiträge zur Arbeitslosenversicherung) oder verinnerlichten Regeln der Kooperation (Moral, Grundwerte etc.) wird sich der rationale Individualist für Nichtkooperation entscheiden.<sup>109)</sup>

Die Erfahrungen mißbräuchlich betriebener kognitiver und motivationaler Steuerung sollten nicht zur völligen Abstinenz im Bereich der Steuerung von Handlungsanreizen führen. Nichtsteuerung hat auch ihre Wirkungen, etwa in der Begünstigung tradiierter Handlungsmotive, und es gibt - nach einem treffenden Wort von Kenneth Boulding - nicht nur "Sünden des Begehens" (sins of commission), sondern auch "Sünden der Unterlassung" (sins of omission).<sup>110)</sup> Der Steuerungsspielraum wird allerdings weniger in der Förderung dieser oder jener substantiellen Norm liegen, sondern in der Förderung und Diffusion von Meinungsbildungsprozessen. So könnte beispielsweise der oben erwähnte Wertwandel der Arbeit (vgl. Kap. 4.4.1) stärker zum Thema öffentlicher Diskussionsforen und programmatischer Bemühungen von Regierungs- und Oppositions-

parteien gemacht werden. In Anknüpfung daran könnten die Gewerkschaften ihren Regulierungsspielraum (vgl. 4.3.1) nutzen und Arbeitsbedingungen sowie Arbeitsorganisation stärker in ihre Tarifvereinbarungen einbeziehen; daran anschließend wiederum könnten in der Praxis bewährte Regelungen zum Gegenstand der Gesetzgebung werden (vgl. 4.2.1) oder Bedarfe kollektiver Leistungserbringung deutlicher festgestellt werden (vgl. 4.1.2). Die Induktion solcher Kreisläufe - und weniger die direkte Steuerung von Handlungsanreizen - wäre Aufgabe kognitiver und motivationaler Steuerung.

Was für Individuen gilt, trifft auch auf Gruppen zu, sofern ihr Verhalten externe Effekte induziert. Ein zentrales Problem für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist - neben der Arbeitslosigkeit und den Arbeitsbedingungen - die Aufrechterhaltung der Preisstabilität. Da Preisstabilität ein öffentliches Gut ist, von dem niemand ausgeschlossen werden kann, ist jedermann für eine Antiinflationpolitik - aber auf dem Rücken von anderen. Keine Gruppe wird von sich aus die Forderungen nach höheren Löhnen zurückschrauben oder von einer Preiserhöhung absehen, um "ihren Beitrag" zur Preisstabilität zu erbringen. Moralische Appelle werden hier wirkungslos bleiben, solange kein Steuerungsmechanismus garantiert, daß jeder einzelne oder jeder Verband sich so verhält, als ob er altruistisch sei, auch wenn er es in Wirklichkeit nicht ist.<sup>111)</sup>

Allerdings sind die Bedingungen für ein solches Verhalten heute wie gestern nicht allein durch verinnerlichte Moral (z.B. Religion) oder durch symbolisch-moralische Instanzen, seien sie persönlich (König, Parteiführer) oder unpersönlich (Verfassungsgericht), herzustellen. Immer bedarf es offensichtlich einer Kombination von Sanktions- und Regelmechanismen, um Kooperation zu gewährleisten, die letztlich im Interesse aller ist. Das System von Handlungsanreizen

ist auch - wie oben gezeigt - eine Funktion von Macht (vgl. den Inputstrom "Macht" in Schaubild 6, S. 93 ). Bestanden früher die Sanktionsmechanismen vor allem in der Anwendung oder Drohung von repressiver Gewalt, sind die modernen und demokratisch akzeptablen Sanktionsmechanismen Konstruktionen von Kontrolle und Gegenkontrolle (check and balances), letztlich also partizipatorische Konstruktionen, die Entscheidungsverhältnisse berühren. Steuerung individueller Entscheidungssysteme, so die verallgemeinernde These, ist letztlich nur wirkungsvoll in Kombination mit Entscheidungsstrukturen, die eine sichtbare Kopplung von Handlung und Wirkung herstellen. Von den Gewerkschaften etwa lohnpolitische Zurückhaltung zu fordern ohne Beteiligungsmöglichkeiten an der Preisgestaltung, wäre eine zur Wirkungslosigkeit verurteilte "moralische Steuerung", weil die zugrundeliegende Voraussetzung - nämlich tarifliche Lohnzurückhaltung bewirkt Preisstabilität - nicht zutreffen muß. Denn aufgrund von konjunktur- und marktbestimmten "wage drifts" (= Abweichungen vom Tariflohn) könnten sich die Effektivlöhne anders als geplant entwickeln; außerdem ist das Erreichen der Stabilitätsziele auch von weiteren Faktoren, den übrigen Nachfragekomponenten und der Liquiditätsversorgung abhängig.

Ein Beispiel für eine zu kurz greifende moralische und informatorische Steuerung stellt die "Konzertierte Aktion" dar. Diese Konstruktion wurde typischerweise Ende der sechziger Jahre "erfunden", als in verstärkter Form zu Maßnahmen keynesianischer Globalsteuerung gegriffen wurde. Schiller hatte damals richtig erkannt, daß auch Globalsteuerung letztlich auf die Pläne von Millionen Wirtschaftssubjekten zu transformieren ist, also auf das Verhalten von einzelnen und von wirtschaftlich relevanten Gruppen.<sup>112)</sup> Darüber hinaus schien ihm bewußt zu sein, daß jedes zusätzliche Element staatlichen Eingriffes ein zusätzliches Moment kooperativer Motivation bedarf, d.h. einer Abstimmung von Motiven auf individueller Ebene (nach F. Hirsch "Mikro-Moralität") mit der

volkswirtschaftlich erstrebten Zielsetzung ("Makro-Moralität"), weil ja der übliche marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus (Einkommens- und Beschäftigungsverluste, Absatzeinbußen) teilweise außer Kraft gesetzt ist oder außer Kraft gesetzt wird. Diese Aufgaben sollte die "Konzertierte Aktion" bewerkstelligen, d.h. ein Forum des freiwilligen Austauschs von Informationen und gegenseitiger Aufklärung, an dem die wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Interessenverbände beteiligt waren, die für die Übertragung gesamtwirtschaftlicher Zielsetzungen auf die Wirtschaftspläne ihrer Mitglieder hätten sorgen sollen. Als Ausgleich für die Selbstbindung dieser Verbände an globale Zielrichtwerte sollte ihre Beteiligung am wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozeß in die Wege geleitet werden. Zu einer solchen Beteiligung ist es aber nie gekommen, so daß die "Konzertierte Aktion" ein unverbindlicher Gesprächskreis blieb, der von den Gewerkschaften folgerichtig aufgekündigt wurde, als die Arbeitgeber vor dem Verfassungsgericht gegen das neue Mitbestimmungsgesetz klagten. Kognitive und motivationale Steuerung finden so ihre Grenzen in Interessenstrukturen und in Entscheidungsverhältnissen der Adressaten, es sei denn, sie werden mit repressiven Steuerungsmechanismen verknüpft, was aus verschiedenen Gründen unerwünscht ist.

## 6 Zusammenfassung

Der Ansatz einer Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes, wie er hier vorgestellt wurde, enthält folgende Elemente: Zunächst wird ein analytischer Bezugsrahmen einer politisch-ökonomischen Steuerungstheorie entworfen und am Beispiel von Arbeitsmarktpolitik und -verwaltung erläutert. Dieser Bezugsrahmen stellt einerseits ein formales Analyseraster dar, enthält andererseits aber schon Elemente einer allgemeinen Theorie von Steuerungs- und Entscheidungshierarchien.

Nach der Einführung des umfassenden Modells wird der Bezugsrahmen in vier analytisch differenzierbare Handlungssysteme aufgegliedert: in den Arbeitsmarkt als Produktionssystem, als Allokationssystem, als Integrationssystem und als Anreizsystem. Auf diesen Ebenen werden die grundlegenden Austauschbeziehungen beschrieben, die wichtigsten Theorien erörtert und die aktuelle Steuerungsproblematik herausgestellt.

(1) Die Steuerungskapazität staatlicher Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, so die wichtigste These im Rahmen des Arbeitsmarktes aus produktionstheoretischer Sicht, findet ihre Grenzen im Hinblick auf das Beschäftigungsniveau vor allem an den Plänen von Produzenten auf Geld- und Gütermärkten, die dem Arbeitsmarkt vorgelagert sind, im Hinblick auf die Beschäftigungsstruktur aber in den geänderten Strategien des Personaleinsatzes von Produzenten in Abhängigkeit von variierenden Gütermärkten. Diese Strategien lassen sich kurz so charakterisieren, daß Unternehmungen auf Schwankungen des Gütermarktes kurzfristig nicht mit Preisschwankungen reagieren, sondern mit Mengenrationierungen, die im Hinblick auf den Faktor Arbeit selektiv wirken. Erfolgreiche Steuerung von Arbeitsmärkten kann sich so zwar dem keynes'schen Argument des "strukturellen" Nachfragedefizits mit der Notwendigkeit entsprechend expansiver Strategien nicht verschließen, sie muß aber gleichzeitig und

verstärkt auf die Struktur der Arbeitsnachfrage einwirken. Außerdem vernachlässigt keynes'sches Raisonement fast völlig die Auswirkungen globaler Steuerungsstrategien auf das Erwerbsverhalten sowie die Wechselwirkungen zwischen Beschäftigungsniveau und -struktur.

(2) Die Hauptthese im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt als Allokationssystem besagt, daß öffentlich-rechtliche Regulierungsformen zugenommen und dazu beigetragen haben, daß der Faktor Arbeit in zunehmenden Maße zu einem fixen Produktionsfaktor wurde. Daraus resultieren veränderte Strategien von Arbeitsanbietern und Arbeitsnachfragern. Gesamtwirtschaftlich macht sich dies in einer Tendenz zur Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung bzw. von Gütermärkten und Arbeitsmärkten bemerkbar. Komplementär steigt der Bedarf an selektiver Beschäftigungspolitik, und die erforderlichen steuerungspolitischen Anstrengungen bzw. Ausgaben steigen für jede zusätzlich gewonnene Beschäftigungseinheit überproportional an.

In kursorischer Form wird drei weiteren Hypothesen Aufmerksamkeit geschenkt. Freie Arbeitsverträge mit der Möglichkeit beider Vertragspartner, Ungewißheit zu produzieren (Kündigung bzw. Entlassung) und einseitige Vorteile zu nutzen, können in Widerspruch geraten mit dem Erfordernis langfristiger Investitionen (z.B. in Humankapital), die entsprechend größere Gewißheit über die Zukunft voraussetzen. Dieser Widerspruch induziert eine systematische Unterinvestition in Humankapital und Mangel an guten, d.h. qualitativ anspruchsvollen Arbeitsplätzen. Lösungsmöglichkeiten werden vorgestellt und diskutiert.

In diesem Zusammenhang werden manchmal auch Modelle vorgeschlagen, die hierarchische Betriebsstrukturen durch "mehr Markt" ersetzen wollen. Diese liberal-syndikalische Lösung

birgt jedoch Gefahren der Arbeitsmarktspaltung in sich. Wie am Beispiel des jugoslawischen Modells gezeigt werden kann, wird durch die bloße Dezentralisierung von beschäftigungsrelevanten Entscheidungen zwar einerseits die Autonomie der Arbeitsgruppe, u.U. auch die ökonomische Anpassungsfähigkeit an veränderte Umweltbedingungen erhöht, andererseits führt diese Lösung zu verstärktem Leistungsdruck und zu Ausschließungstendenzen der Gruppe mit der Konsequenz einer Dualisierung des Arbeitsmarktes.

Ein wichtiger Gesichtspunkt dieser Arbeit ist die These, daß Probleme immer mehrere Lösungsmöglichkeiten zulassen. So wird die Arbeitsorganisation im Betrieb keineswegs eindeutig durch die Technik determiniert. Es gibt auch kein eindeutiges Optimum der Lohn-Produktivitäts-Relation, sondern es existieren multiple Optima. Bei mehr oder weniger großen Freiheitsgraden der Problemlösung spielt die historisch gewachsene, politisch-soziale Struktur eine große Rolle in der Allokation der Produktionsfaktoren. Diese These wird durch vergleichende Untersuchungen der Lohn- und Betriebsstruktur in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland illustriert. Die Ergebnisse zeigen, daß Löhne, hierarchische Positionen im Betrieb sowie Karrierechancen bei Konstanthalten ökonomischer Variablen zwischen diesen Ländern beträchtlich variieren und z.B. stark vom kulturell und sozial etablierten Ausbildungssystem abhängen.

(3) Neben dem Produktions- und Allokationssystem sind Arbeitsmärkte auch stark vom Integrationssystem, d.h. von der Art und Weise kollektiver Interessenorganisation sowie kollektiver Kontroll- und Sanktionsmechanismen bestimmt. In der Bundesrepublik, wie in vielen westlichen Industrienationen mehr oder weniger auch, hat sich ein integriertes gesellschaftliches Steuerungssystem entwickelt, das unter dem Etikett "liberaler Korporatismus" bekannt ist. Wich-

tige Interessenorganisationen, darunter vor allem die Gewerkschaften, haben sich in der jüngeren historischen Entwicklung zu Trägern öffentlicher Aufgaben verwandelt: indem sie die Interessen ihrer Mitglieder mit denen des - wie auch immer definierten - Gemeinwohls vermitteln, entlasten sie den Staat von anders kaum lösbaeren Steuerungsproblemen. In anderen Worten: eine Steuerungstheorie des Arbeitsmarktes unter staatlicher Perspektive muß das funktionale Äquivalent nicht-staatlicher Steuerung (von der marktlichen Preisregulierung abgesehen) auf der Ebene von Verbänden oder informeller Verhandlungssysteme mit berücksichtigen.

Institutionalisierte Organisationen sind vergleichbar mit sozial langfristig bindenden Investitionen, die neben dem kurz- und mittelfristigen Steuerungsvorteil die Gefahr der "institutionellen Sklerose" (Olson) bergen. Jede Struktur im Sinne einer "Problemlösung ins Ungewisse" (Luhmann) oder im Sinne einer "hypothetischen Anpassungsleistung" (Popper) reduziert prinzipiell das Problemlösungspotential bzw. das Potential an Reorganisationsmöglichkeiten wegen der natürlichen Trägheit gesellschaftlicher Institutionen. Je länger solche Strukturen sich etablieren und je schneller der gesellschaftliche Wandel, desto größer die Wahrscheinlichkeit eines Steuerungsdefizits. Die Aufgabe besteht in der Konstruktion "dynamischer Strukturen" oder in der Notwendigkeit, mit jeder sich institutionalisierenden Problemlösung - insbesondere bei Organisationen - gewissermaßen ein Gegenmittel zu erfinden.

Als problematisch erweist sich die Tendenz zur Verrechtlichung von Konfliktregelungen. In den industriellen Beziehungen der Bundesrepublik drückt sich dies durch eine Gewichtsverschiebung der Konfliktregelung von Gewerkschaften auf Betriebsräte aus. Damit besteht aber die Gefahr, daß

die Gewerkschaften einen ihnen von Rechts wegen zugestanden, offenen Handlungsspielraum für die Regulierung des Arbeitslebens - dessen Gestaltung notfalls auch durch Streik erkämpft werden kann - aus der Hand geben.

(4) Auf der Ebene des Arbeitsmarktes als System von kognitiven und motivationalen Handlungsanreizen ist ein zunehmender Widerspruch zwischen Güter- und Arbeitsmärkten sowie Wert- und Motivationsstrukturen festzustellen. Die Wertstruktur betont zunehmend Elemente produktiver und selbstbestimmter Aktivität in der Arbeit; auch kürzere oder flexiblere Arbeitszeiten gewinnen an Wert. Arbeitsplätze, die solche Elemente in starkem Umfange enthalten, werden zunehmend begehrt, andererseits ist deren Angebot weitgehend unelastisch. Der "Arbeitsmarkt" für solche Positionsgüter erweist sich als Statusfalle und erinnert an die Geschichte vom Hasen und Igel: am vermeintlichen Ziel angekommen, ist der Konkurrent immer schon da, oder das erstrebte Positionsgut ist mittlerweile entwertet. Zwei sich ergänzende Lösungen, die speziell auf das System von Handlungsanreizen zielen, werden diskutiert und vorgeschlagen: eine partielle Entkopplung von Arbeitsplätzen mit hohem Positionswert und hoher Entlohnung bzw. Vergütung; Einschränkung der Werbung und Verbesserung der allgemeinen Qualifikation, um den Wertpluralismus zu steigern. Darüber hinaus muß das Angebot von Arbeitsplätzen im Hinblick auf die zeitliche Dimension flexibilisiert und dem Variationsreichtum des Arbeitsangebots angepaßt werden.

(5) In Analogie zu den vier analytischen Teilsystemen des Arbeitsmarktes lassen sich nach Funktion und Medium charakterisierte Steuerungstypen der Arbeitsmarktpolitik unterscheiden:

- kollektive Leistungserbringung (z.B. staatliche Investitionen oder Dienstleistungen, Unterhaltsgarantien),
- allokativen Steuerung (d.h. regulative und materielle Anreizsteuerung),
- integrative Steuerung (Kontrolle abweichenden Verhaltens, Errichtung und Schutz von Verhandlungssystemen mit kollektiven Handlungsfunktionen),
- kognitive und motivationale Steuerung (d.h. Steuerung durch Information, Deutungsmuster der Wirklichkeit, Überzeugung).

Dabei interessiert uns vor allem die Wirkungslogik der Steuerung, d.h. die Frage, ob es systematische Zusammenhänge zwischen instrumenteller Struktur und den Strukturen der betreffenden Probleme, Adressaten und Durchführungsorgane gibt. Das wichtigste Ergebnis besteht in theoretisch wie empirisch unterstützten Hinweisen auf systematische Grenzen traditioneller Steuerungsformen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Diese konzentrieren sich auf kollektive Leistungserbringung in reaktiver Form, d.h. vor allem auf Einkommensübertragungen zur Sicherung des Lebensunterhalts bei Verlust des Arbeitsplatzes oder eingeschränkter Arbeitszeit (Arbeitslosengeld, -hilfe, Kurzarbeitergeld, Sozialhilfe) und auf öffentliche Dienstleistungen zur Reintegration in das Arbeitsleben (berufliche Rehabilitation, Vermittlung und Beratung von Arbeitslosen). Arbeitsmarktpolitik als kollektive Leistungserbringung stößt aber permanent an die Grenzen des Versicherungsprinzips, wenn sie präventiv, diskriminierend (d.h. Gruppen oder Regionen bevorzugend bzw. benachteiligend) oder gestaltend eingreifen will, weil sie von den Versicherungsleistungen aller abhängigen Arbeitnehmer finanziert wird. Es scheint, daß Arbeitsmarktpolitik als kollektive Leistungserbringung von der jetzigen Finanzierungsstruktur grundlegend blockiert wird, und daß künftige Überlegungen in die Richtung einer Abkopplung von Versicherungsleistungen zielen müssen, um die erforderliche Erweiterung und Verbesserung kollektiver Leistungser-

bringung im Sinne präventiver und gestaltender Arbeitsmarktpolitik in die Wege zu leiten.

In starkem Maße wurden in jüngster Zeit allokative Steuerungsformen weiterentwickelt, d.h. die normative Regulierung des Arbeitsmarktes und die positiven oder negativen (materiellen) Anreize (z.B. Lohnsubventionen) wurden verstärkt. Ein Großteil dieser Maßnahmen ruft jedoch Anpassungsreaktionen hervor, welche die beabsichtigte Wirkung mehr oder weniger verpuffen lassen (durch Mitnehmer- und Verdrängungseffekte), oder entgegengesetzte Wirkungen erzeugen (z.B. auf verstärkten Kündigungsschutz folgen höhere Einstellungsbarrieren). So kämpft allokative Steuerung ständig mit der Tendenz einer endlosen Eigeninduktion staatlicher Intervention, d.h., allokative Steuerung löst Gegenreaktionen der Adressaten aus und diese wiederum werden mit politischen Gegenmaßnahmen beantwortet usw., ein Prozeß, bei dem "Steuerer" und "Gesteuerte" in wachsendem Maße Frustrationen erleben. Die Karte allokativer Steuerung, die in unserer Systematik regulative wie anreizorientierte Maßnahmen umfaßt, scheint weitgehend ausgereizt. Sicherlich gibt es hier zahlreiche Verbesserungsmöglichkeiten im Einzelnen, auf die im Rahmen dieser Arbeit auch teilweise hingewiesen wird. Ein grundlegend neues Handlungspotential ist in diesem Steuerungstyp aber nicht zu sehen.

Demgegenüber sind bei der integrativen Steuerung, vor allem bei der Einwirkung auf Organisation und Verfahren von Interaktionen sowie bei der kognitiven und motivationalen Steuerung von Handlungsanreizen für die Arbeitsmarktpolitik eher noch weitere Möglichkeiten auszuschöpfen. Am Beispiel der Behindertenpolitik wird gezeigt, wie durch eine Strategie "gesteuerter Konfliktfähigkeit" Optionen geöffnet werden können. Diese Strategie besteht in der Institutionalisierung dezentraler Verhandlungssysteme, welche die wichtigsten Akteure umfassen und an die in gewissem Umfang hoheitliche Gewalt delegiert

wird. Dabei ist entscheidend, daß den vom Verhandlungsgegenstand Betroffenen ausreichende Sanktionsmöglichkeiten und gleichzeitig auch Anreize zur Verfügung stehen, sich in ein solches Verhandlungssystem einzulassen. Die zentrale Steuerung wird dabei von Informations- und Kontrollfunktionen entlastet, muß aber gleichzeitig (darum "gesteuerte" Konfliktfähigkeit) flankierende, stützende und appellationsfähige Instanz bleiben.

Kognitive und motivationale Steuerung sind vor allen in Situationen am Platze, die durch das "Gefangenen-Dilemma" gekennzeichnet sind. In solchen Situationen erzeugt die Struktur des individuellen Entscheidungssystems (Motivation, Wahrnehmung der Wirklichkeit) gegenproduktive oder zumindest suboptimale Wirkungen: indem der einzelne aus seiner kurzsichtigen Perspektive sein Wohl maximiert, minimiert er das Gemeinwohl und langfristig u.U. auch sein eigenes. Kooperatives oder solidarisches Verhalten kann nur durch Zwangsmittel oder durch verinnerlichte Ideologie (vgl. etwa die kant'sche Maxime; religiöse oder ethische Grundsätze) hervorgerufen werden. Soll kognitive oder motivationale Steuerung nicht zur Indoktrination werden, so bleibt zur Steuerung individueller Entscheidungssysteme im wesentlichen nur das indirekte Mittel der Förderung und Diffusion von Meinungsbildungsprozessen oder die Veränderung von Entscheidungsstrukturen, die über das Medium von Macht die Funktionen von Erkenntnis und Motivation beeinflussen. Als Beispiel wurde die "Konzertierte Aktion" angeführt, die durch Information, Meinungsaustausch, "Seelenmassage" und dergleichen die großen Verbände, insbesondere die Gewerkschaften an gesamtwirtschaftlichen "Orientierungsgrößen" verpflichten wollte. Diese Form der "moral suasion" wird solange wenig Wirkung zeigen, wie die angesprochenen Verbände nicht an der Entscheidung dieser Größen selbst (etwa an Preisbildung, Investitionen) beteiligt sind.

Fußnoten

- 1) Vgl. Schmid 1980.
- 2) Vgl. zum Zusammenhang von hierarchischen Arbeitsverhältnissen und der Funktionsweise von Arbeitsmärkten Offe/Hinrichs 1977.
- 3) Vgl. Schmid/Semlinger 1980, vor allem das letzte Kapitel zu reformpolitischen Vorschlägen.
- 4) In etwas pointierter Formulierung zur Politisierung der Bürokratie vgl. Blankenburg/Treiber 1972.
- 5) Zur Einführung des Begriffs "Verhandlungssysteme" als Steuerungsmittel vgl. Offe 1975, vor allem S. 93 ff.
- 6) Zu Problemen planender Verwaltung vgl. u.a. Mayntz/Scharpf 1973; Schmid/Treiber 1975.
- 7) Simon 1979, S. 28.
- 8) Als klassischer Überblick zum "Marktversagen" vgl. F. Bator 1959; vgl. auch die Diskussion um den Begriff der "Externalitäten" (externe Effekte), u.a. Staaf/Tannian 1958.
- 9) Z.B. Weisbrod 1978, Wolf 1979, Jänicke 1979.
- 10) Vgl. dazu vor allem die Arbeiten im "Implementationsverbund der Deutschen Forschungsgemeinschaft" von Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Helmut Wollmann, Hegner/Grunow u.a.
- 11) Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel 1976; Mayntz 1977; Wollmann/Hellstern 1977.
- 12) Vgl. z.B. Nathan 1976.
- 13) Hervorzuheben ist, daß Keynes im Gegensatz zu neoklassisch orientierten Ökonomen a) von einer Theorie des Ungleichgewichts ausging und b) neben Preisen auch institutionelle Faktoren in seinen Analysen berücksichtigte; vgl. z.B. Appelbaum 1979, Ostleitner 1978, Landmann 1976.
- 14) Blankenburg/Krautkrämer 1979.
- 15) Offe 1975, S. 82 ff.
- 16) Luhmann 1972.
- 17) Weber 1956, S. 38.

- 18) Zu diesem Verständnis von Macht vgl. u.a. Crozier/Friedberg 1977, S. 55 ff.
- 19) Etzioni 1968, S. 22 f. benutzt statt "Modell" das Konzept "map of symbols" als Voraussetzung, um mit der "nicht-symbolischen Welt" zu interagieren. Im deutschen Sprachgebrauch scheint der Begriff des Modells trotz der technizistischen Mitbedeutung (Konnotation) geeigneter zu sein, um den "aktiven" Charakter der Wirklichkeits-Abstraktion zu verdeutlichen.
- 20) Als ein literarisch gutes Beispiel vgl. die berühmte Novelle "The Pearl" von John Steinbeck: "My son will read and open the books, and my son will write and will know writing. And my son will make numbers, and these things will make us free because he will know..." (Steinbeck 1977 [1945] : S. 26).
- 21) Auch hier wieder plastisch aus "The Pearl": "But know, by saying what his future was going to be like, he had created it. A plan is a real thing, and things projected are experienced. A plan once made and visualized becomes a reality along with other realities - never to be destroyed but easily to be attacked." (Steinbeck 1977 [1945] : S. 28.).
- 22) Maslow 1970, S. 35 ff.; dazu kritische Argumente zusammenfassend Kmiecik 1976, S. 163 f.
- 23) H. Arndt 1979, S. 32.
- 24) H. Ostleitner 1978, S. 91.
- 25) "Im Anschluß an die von Leijonhufvud und Clower ausgelöste Debatte ist behauptet worden, daß zwischen 'keynesianischer Theorie' und der 'Theorie von Keynes' unterschieden werden muß. Leijonhufvud konstatiert, daß keynesianische Ökonomie gleichgewichtsorientiert ansetzt, der Lehrmeister jedoch eine Ungleichgewichtstheorie formuliert hat. Diese Interpretation geht davon aus, daß Keynes Walras 'ohne den Auktionator' gefaßt hat und damit das Postulat der vollkommenen Information bzw. der unendlichen Preisanpassungsgeschwindigkeit auflösen konnte. Wird Tausch und Produktion unter der Bedingung unvollkommener Information analysiert, ist 'false trading' nicht mehr ausgeschlossen. Produktion und Tausch finden bei falschen Preisen statt bzw. unterbleiben. Die Konsequenzen sind kumulative Prozesse, die die Instabilität des privaten Sektors begründen." (aus: Bolle 1976, S. 42).

- 26) Bei der folgenden Darstellung orientiere ich mich vor allem an dem excellenten Überblick von Eileen Appelbaum 1979, S. 39 ff, modifiziere und erweitere jedoch entsprechend dem oben entwickelten analytischen Strukturplan.
- 27) Vgl. vor allem E. Phelps (ed.) 1970, und darin die Beiträge von Phelps, Holt und Alchian; als Überblick Freiburghaus 1976.
- 28) Bolle 1979, S. 295.
- 29) E. Phelps, a.a.O., S. 17.
- 30) Die folgenden Ausführungen orientieren sich wiederum an Appelbaum 1979, unter Hinzuziehung von Bolle 1976, Bolle 1979, Ostleitner 1978, Spahn 1976, Landmann 1976. Vgl. auch die guten Theorieüberblicke von Gerfin 1978 und Bombach 1979.
- 31) Ostleitner 1978, S. 92.
- 32) Vgl. zum Einstieg die Theorieüberblicke von Gerfin 1978 und Bombach 1979, auch Bolle 1976, Bolle 1979; vor allem aber Ostleitner 1978, Zinn 1978.
- 33) Vgl. z.B. Spahn 1976.
- 34) Keynes 1965, S. 378.
- 35) L. Poullain "Eigenkapitalfinanzierung und Investitionstätigkeit", zitiert in Zinn 1978, S. 363.
- 36) Zinn 1978, S. 363/4.
- 37) Bereinigte Nettolohnquote 1950 = 65,7, 1955 = 61,4, 1960 = 59,8, 1965 = 61,1, 1970 = 58,4, 1975 = 60,7 (nach: Gutachten der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Göttingen 1977, S. 185.)
- 38) Ostleitner 1978, S. 95.
- 39) Bolle 1976, S. 30.
- 40) Ausführlicher dazu vgl. z.B. P.C. Roberts 1978.
- 41) Bolle 1979, S. 304.
- 42) Zu einem kurzen Überblick der Ergebnisse einiger solcher Untersuchungen vgl. OECD 1978, S. 32.

- 43) Ballerstedt/Glatzer 1979<sup>3</sup>, S. 475.
- 44) Auszug aus Johannesson/Schmid 1979, S. 21 ff.
- 45) Sengenberger 1979, S. 42. Auch die anderen Ausführungen zu neueren gesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik stützen sich stark auf den Bericht von Sengenberger.
- 46) Vgl. Okun 1974; Perry 1977.
- 47) Bombach 1979, S. 237 f.
- 48) Vgl. Kaufman 1977; Koshiro 1979.
- 49) Dies läßt sich durch einen Vergleich zweier Studien zum Okun'schen Gesetz darstellen. Ich beziehe mich auf eine schwedische Studie von Johan Lybeck 1978 (vgl. Literaturverzeichnis), die den Okun'schen Koeffizienten für Schweden und USA für die Zeit von 1964-74 durch eine hyperbolische Funktion schätzte:

$$\begin{array}{l} \text{Schweden: } P = F (1 + \alpha(U - \sigma)) \\ \text{USA} \quad : P = F (1 + \alpha(U - \sigma)) \end{array}$$

wobei : SWE  $\alpha = 0,025$        $\sigma = 2,0$   
          USA  $\alpha = 0,032$        $\sigma = 4,0$   
          P = Potentielles Bruttonsozialprodukt, d.h.,  
          BSP bei Ausschöpfung des Erwerbspotentials  
          F = Reales Bruttonsozialprodukt  
          U = Arbeitslosenquote

Für Vergleichszwecke läßt sich die schwedische Schätzfunktion umformulieren zu:

$$(1) \quad U = -\frac{1}{\alpha} + \sigma' + \frac{1}{\alpha} * \frac{P}{F}$$

$$\text{wenn : } \left(-\frac{1}{\alpha} + \sigma'\right) = \epsilon$$

$$\frac{1}{\alpha} = \xi$$

$$\frac{F}{P} = C, \text{ dann gilt:}$$

(2) Schweden  $U = \epsilon + \xi C^{-1}$

Die Formel von Bolle läßt sich umformulieren zu:

(3)  $U = a_0 + a_1 - a_1 \frac{F}{P}$

wenn :  $a_0 + a_1 = \beta = 1,892$

$\frac{F}{P} = C$ , dann gilt:

(4) BRD  $U = \beta - a_1 C$

Die empirischen Tests dieser beiden Funktionen sind noch in Bearbeitung.

- 50) Vgl. Johannesson/Schmid 1979, S. 14 f. und Tabelle 3 S. 77/78. Ein anderer, die These bestätigender Indikator ist die durchschnittliche Dauer der Beschäftigung bei einem Arbeitnehmer. Diese betrug in den USA 4,6 Jahre (1963) bzw. 3,6 Jahre (1979); in Schweden betrug sie 1974 ca. 9,3 Jahre, für die Bundesrepublik sind keine Zahlen bekannt. (Quellen: für USA Department of Labor and Department of Commerce bzw. arbeit und beruf, H. 11/1979, S. 344; für Schweden errechnet aus den Angaben eines Surveys 1974 über die Lebensbedingungen: Institutet för Social Forskning, Kodbrok för 1974 Års Levnadsnivåundersökning, S. 149).
- 51) Vgl. Salais 1977.
- 52) Bolle 1979, S. 290.
- 53) Als Überblick über Entwicklung und Stand dieser Theorie vgl. Furubotn und Pejovitch 1974.
- 54) Vgl. Azariadis 1975.
- 55) Fitzroy/Müller 1977.
- 56) Ich orientiere mich wieder an Fitzroy/Müller 1977; in die Richtung dieses Lösungsvorschlages zielend vgl. auch Backhaus 1979.

- 57) Eine Lösung in diese Richtung stellt das holländische Arbeitsrecht dar: beide Seiten können bei Kündigung bzw. bei Entlassung vor einem Gericht einen Aufschub der Entscheidung und u.U. eine finanzielle Entschädigung verlangen. Kündigt also ein Arbeitnehmer, kann der Arbeitgeber auf Nichtlösung des Arbeitsverhältnisses oder auf Schadenersatz klagen, wenn er nachweisen kann, daß er viel in die Qualifikation des Arbeitnehmers investiert, und diese Investition sich noch nicht ausgezahlt hat, vgl. Martin 1977.
- 58) Fitzroy/Müller 1977, deutsche Zusammenfassung.
- 59) Wie im Sonderprogramm der Bundesregierung 1979/80 (sog. 500-Millionen Programm) realisiert.
- 60) Vgl. U. Wagner 1976, S. 37.
- 61) Olson 1968, S. 37 f.
- 62) Wagner 1976, S. 46 ff.
- 63) Vgl. u.a. Maurice/Sorge/Warner 1979; Maurice/Sellier/Silvestre 1979; Sorge 1979.
- 64) Maurice/Sellier/Silvestre 1979, S. 357.
- 65) a.a.O., S. 331, eine EG-Studie, Stand 1972 zitierend: Variationskoeffizient für männliche Arbeiter in Frankreich 55 %, in der Bundesrepublik 33 %.
- 66) Diesen Begriff einführend vgl. Lehmbruch 1976.
- 67) Diesen Begriff einführend vgl. Olson 1978.
- 68) Vgl. Popper 1979, S. 191.
- 69) Scharpf 1978, S. 578.
- 70) Vgl. dazu vor allem Streeck 1978a, 1978b, 1979, insbesondere Streeck 1978b: Streeck liefert hier eine exzellente Analyse des Industrial Relation Act 1971 und weist nach, daß dieses Gesetz vor allem deswegen scheiterte, weil der besondere Doppelcharakter liberal-korporativistischer Strukturen (Delegation staatlicher Verantwortung bei gleichzeitiger staatlicher Garantie für den Bestand der entsprechenden Organisation) nicht berücksichtigt wurde. Die folgenden Ausführungen stützen sich stark auf die oben angeführten Arbeiten meines Kollegen Streeck.

- 71) Vgl. Simitis 1976, S. 60; Tarifvertragsgesetz in der Fassung vom 25. August 1969, § 2, Satz 1: "Tarifvertragsparteien sind Gewerkschaften, einzelne Arbeitgeber sowie Vereinigungen von Arbeitgebern."
- 72) Vgl. Offe/Wiesenthal 1979, S. 107 f.
- 73) Scharpf 1978, S. 582,3.
- 74) Olson 1968 (1965).
- 75) Typisch dafür sind die Clubs in England; viele von ihnen hatten ursprünglich eine politische Funktion (z.B. der berühmte Reform Club, der 1836 zum Zwecke der Durchsetzung der Reform des Wahlrechts gegründet wurde; heute ist der Club (Mitgliedschaft immer noch für Männer vorbehalten) ein lockerer Kreis von Intellektuellen, Geschäftsleuten und höheren Beamten, der einen angenehmen Aufenthalt, Gespräche, Geselligkeit, gutes Essen und Exklusivität bietet.
- 76) Olson 1978, unveröffentlichtes Manuskript.
- 77) Vgl. Deutsch 1967<sup>2</sup> (1966).
- 78) Vgl. u.a. Simitis 1976, S. 62 ff.; Streeck 1979, S. 601.
- 79) Vgl. Streeck 1978a.
- 80) Ausführlicher Simitis 1976, S. 62 ff.
- 81) Vgl. § 1 und 3/II Tarifvertragsgesetz: "Rechtsnormen des Tarifvertrages über betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen gelten für alle Betriebe, deren Arbeitgeber tarifgebunden sind."
- 82) Simitis 1976, S. 64 ff. Vgl. dort auch die entsprechende unterstützende Replik des IG-Metall Gewerkschafters Steinkühler (a.a.O., S. 84,5): "Das Initiativrecht des Betriebsrats soll nicht in Frage gestellt werden, sondern der Weg müßte dahin gehen, dem Betriebsrat neben seinem Auftrag aus dem Gesetz möglichst viel Gestaltungsaufträge aus dem Tarifvertrag aufzuzwingen und ihn so wieder als Interessenvertreter wirksamer erscheinen zu lassen. Ganz konkret bedeutet das, Rahmenvereinbarungen im Tarifvertrag mit Mindestnormen, die der Betriebsrat im Auftrag der Tarifparteien im Betrieb ausgestalten muß. So müßte das Initiativrecht der Betriebsräte ausgestaltet werden."

- 83) Hannah Arendt 1978: "Vom Sinn der Arbeit", Auszug aus Vita activa.
- 84) Vgl. dazu mit Belegen u.a. Kmiecik 1976; Klages/Kmiecik (Hrsg.) 1979; Noelle-Neumann 1978; Pieroth 1974.
- 85) Vgl. zur Arbeitszeitthematik das Heft 3/1979 der Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- 86) Kmiecik 1976, S. 448.
- 87) F. Hirsch 1977; Fleischmann 1979.
- 88) Hirsch 1977, S. 182 ff.
- 89) Fleischmann 1979, S. 90 ff.
- 90) Die Umwandlung privater in öffentliche Güter ist in der Bundesrepublik rechtlich möglich, wenn der Vorteil für die potentiellen Nutzer größer ist als der Schaden für den enteigneten Nutzer. (Vgl. Grundgesetz, Artikel 14: "Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig.") Ob eine Enteignung politisch durchsetzbar ist, hängt wiederum vom Integrationssystem ab: Im Falle der Enteignung zugunsten von Straßenbauprojekten ist die politische Durchsetzbarkeit meist gegeben, da Automobilnutzer und Automobilproduzent im Vergleich zu dem betroffenen Anliegern eine stärkere politische Verbandsvertretung aufweisen. Bei einer Enteignung zugunsten eines Kinderspielplatzes dürfte die Situation anders sein: Das Gewicht des Hauseigentümergeverbandes dürfte größer sein als das der unorganisierten Eltern.
- 91) Grauhan/Hickel 1978, S. 10.
- 92) Zur zahlreichen Literatur über "externe Effekte" vgl. u.a. Staaf/Tannian 1973; zum Problem öffentlicher oder kollektiver Güter vgl. unter vielen Kohn 1973.
- 93) So genannt nach dem dänischen Politiker Glistrup, der eine Protestbewegung erfolgreich inangsetzte, die eine wesentliche Reduzierung der Steuerlastquote zum Ziel hat und auch Steuerverweigerung als Druckmittel einsetzt.
- 94) Das Solidarprinzip ist allerdings nur teilweise verwirklicht. Selbständige, Beamte und Angehörige freier Berufe bezahlen keine Beiträge, obwohl sie am Funktionieren des Arbeitsmarkts interessiert sind.

- 95) Franz Egle hat berechnet, daß bei einem zufallsverteilten Risiko jeder Erwerbstätige nach durchschnittlich 7 Jahren einmal arbeitslos würde. Bei einem durchschnittlichen Erwerbsleben von 42 Jahren würde also jeder im Laufe seines Lebens 6 mal Arbeitslosigkeit erfahren. Tatsächlich ist die Arbeitslosigkeit alles andere als ein Zufallsprozeß. Nach einer ZUMA-Umfrage im Jahre 1977 haben mehr als 3/4 aller Befragten angegeben, daß sie noch nie in ihrem Leben arbeitslos gewesen sind. (Egle 1979: 186).
- 96) Vgl. auch Preller 1970, Leibfried 1977.
- 97) Relative Zunahme der Arbeitslosen, die bisher keine oder nur geringe Arbeitslosenbeiträge bezahlt haben, d.h. Frauen und Jugendliche (vgl. die Ergebnisse von Kapitel 3 u. 4).
- 98) Zur Wirkungsanalyse der Kurzarbeit vgl. Schmid/Semlinger 1980.
- 99) Vgl. Luhmann 1968, 1971.
- 100) Ausführlicher zur Erweiterung des Instruments der Kurzarbeit vgl. Schmid/Semlinger 1980.
- 101) Vgl. Burton 1979; Johannesson/Schmid 1979.
- 102) Freiburghaus 1978, S. 48 ff.; Schmid 1980, 3. Kapitel.
- 103) Vgl. Schmid 1979; Schmid 1980, Kapitel 7 und 8; Schmid/Wilke 1980.
- 104) Vgl. Offe 1975, S. 93 ff.
- 105) Wie z.B. in England, wo etwa Lohnkostensubventionen nicht vom Vermittler (placement officer), sondern von einer anderen Behörde vergeben werden (vgl. Janet Lewis 1979).
- 106) Im Oktober 1977 schwankte die Istquote regional zwischen 3,3 % (Schleswig-Holstein, Hamburg) und 6 % (Berlin); branchenmäßig zwischen 2,2 % (Baugewerbe) und 9,3 % (Energiewirtschaft und Wasserversorgung, Bergbau); Quelle: ANBA.
- 107) Vgl. dazu klassisch M. Edelmann 1972.
- 108) Hirsch 1977, S. 117 ff.
- 109) ebenda, S. 135.

- 110) K. Boulding 1978, S. 316 f.
- 111) Entsprechend beschreibt Hirsch die "instrumentell-soziale Funktion" von Religion, welche die Sanktionsmechanismen für nicht-kooperatives Verhalten "nach innen" verlegt; a.a.O., S. 142.
- 112) Zur "konzertierte(n) Aktion" und zur "moral suasion" in der Wirtschaftspolitik vgl. u.a. P. Spahn 1976, S. 266 f. und E. Tuchtfeldt 1971.

LITERATURVERZEICHNIS

- ALCHIAN, Armin A.  
1970  
'Information costs, pricing, and recourse unemployment'. In: Phelps et al. (eds.), Microeconomic foundations of employment and inflation theory, London and Basingstoke: 27-52.
- APPELBAUM, Eileen  
1979  
'Post-Keynesian theory: The labor market'. In: Challenge: 39-47.
- ARENDT, Hannah  
1978  
'Vom Sinn der Arbeit'. In: Technologie und Politik 10: 64-174.
- ARNDT, Helmut  
1979  
'Von der Metaökonomie zur Wirtschaftswissenschaft'. In: Wirtschaftsdienst 1: 31-33.
- AZARIADIS, C.  
1975  
'Implicit contracts and underemployment equilibria'. In: Journal of Political Economy 83, 6: 1183-1202.
- BACKHAUS, Jürgen  
1979  
'Neue Wege zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit'. Bericht für die Stiftung Gesellschaft und Unternehmen, mimeogr.
- BALLERSTEDT, Eike/  
GLATZER, Wolfgang  
1979  
Soziologischer Almanach. Handbuch gesellschaftlicher Daten und Indikatoren, Frankfurt, New York, 3. Aufl.
- BATOR, Francis M.  
1958  
'The anatomy of market failure'. In: Quarterly Journal of Economics 72: 351-79.
- BLANKENBURG, Erhard/  
KRAUTKRÄMER, Uta  
1979  
'Aktivierung lokaler Arbeitsmarktpolitik. Ein Vorschlag zur Dezentralisierung aufgrund ausländischer Erfahrungen'. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 18: 61-73.
- BLANKENBURG, Erhard/  
TREIBER, Hubert  
'Bürokraten als Politiker. Parlamentarier als Bürokraten. Empirie des Entscheidungsprozesses und die Gewaltenteilung', in: Die Verwaltung, 3: 273-86.
- BOLLE, Michael  
1976  
'Vollbeschäftigung: Theorie und Politik'. In: Bolle (Hrsg.), Arbeitsmarkttheorie und Arbeitsmarktpolitik, Opladen: 27-47.
- BOLLE, Michael  
1979  
'Keynesiansische Beschäftigungstheorie und Segmentierungskonzepte'. In: Brinkmann u.a. (Hrsg.), Arbeitsmarktsegmentation - Theorie und Therapie im Lichte der empirischen Befunde, Nürnberg, BeitrAB 33: 285-314.

- BOMBACH, Gottfried  
u.a. (Hrsg.)  
1976  
Der Keynesianismus I: Theorie und Praxis Keynesianischer Wirtschaftspolitik. Entwicklung und Stand der Diskussion, Berlin, Heidelberg, New York, Springer.
- BOMBACH, Gottfried  
u.a. (Hrsg.)  
1976  
Der Keynesianismus II: Die beschäftigungspolitische Diskussion vor Keynes in Deutschland. Dokumente und Kommentare, Berlin u.a., Springer-Verlag.
- BOULDING, Kenneth E.  
1978  
A new theory of societal evolution, Beverly Hills, London, Sage Publications.
- CROZIER, M./  
FRIEDBERG, E.  
1977  
L'acteur et le système. Les contraintes de l'action collective, Paris, Editions du Seuil.
- DEUTSCH, Karl W.  
1967  
The nerves of government. Models of political communication and control. New York, London: The Free Press, Collier-Macmillan Limited.
- EDELMAN, Murray  
1971  
Politics as symbolic action. Mass arousal and quiescence, Chicago, Markham Publishing Company.
- ETZIONI, Amitai  
1968  
The active society. A theory of societal and political processes, London, New York, Collier-Macmillan Limited, The Free Press.
- FITZROY, Felix R./  
MUELLER, Dennis C.  
1977  
'Contract and the economics of organization'. In: Discussion Paper Series of the International Institute of Management, Wissenschaftszentrum Berlin, dp/77 - 25.
- FLEISCHMANN, Gerd  
1979  
'Ökonomische Theorie der Bedürfnisbefriedigung und Wertwandel'. In: Klages/Kmieciak (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt, New York: 84-96.
- FREIBURGHaus, Dieter  
1978  
Dynamik der Arbeitslosigkeit, Meisenheim am Glan, Verlag Anton Hain.
- FURUBOTN, E.G./  
PEJOVICH, S. (eds.)  
1974  
The economics of property rights, Cambridge, Mass., Ballinger Publ. Comp.
- GRAUHAN, Rolf R./  
HICKEL, Rudolf  
1978  
'Krise des Steuerstaats? - Widersprüche, Ausweichstrategien, Perspektiven staatlicher Politik'. In: Grauhan/Hickel (Hrsg.), Krise des Steuerstaats?, Opladen: 7-33.

- HOFSTÄTTER, P.R.  
1978 'Erwerbstätige Hausfrauen'. In:  
Psychologie und Praxis XXII: 1-18.
- HALL, Robert  
1970 'Why is the unemployment rate so  
high at full employment?'. In:  
Brookings Papers on Economic Acti-  
city 3: 369-410.
- HOLT, Charles C.  
1970 'Job search, Phillip's wage relation,  
and union influence: Theory and evi-  
dence'. In: Phelps et al. (eds.),  
Microeconomic foundations of employ-  
ment and inflation theory, London  
and Basingstoke: 53-123.
- JÄNICKE, Martin  
1979 'Zur Theorie des Staatsversagens'. In:  
Analysen und Prognosen 11: 18-23.
- KAUFMANN, Roger  
1977 'An international comparison of  
Okun's law'. Paper submitted for  
the Workshop on Comparative labour  
movements, Center for European Studies,  
Harvard University, Cambridge, Mass.
- KEYNES, John M.  
1965 The general theory of employment,  
interest, and money, New York,  
Chicago, Burlingame, Harcourt,  
Brace & World, Inc.
- KLAGES, Helmut  
KMIECIAK, Peter (Hrsg.)  
1979 Wertwandel und gesellschaftlicher  
Wandel, Frankfurt, New York, Campus  
Verlag.
- KMIECIAK, Peter  
1976 Wertstruktur und Wertwandel in der  
Bundesrepublik Deutschland, Göttin-  
gen, Schwartz & Co.
- KOHN, Leopold  
1973 Probleme der Kollektivgüterallokation,  
Zürich, Schulthess Polygraphischer  
Verlag.
- KOMMISSION FÜR WIRT-  
SCHAFTLICHEN UND  
SOZIALEN WANDEL  
1977 Wirtschaftlicher und sozialer Wan-  
del in der Bundesrepublik Deutsch-  
land. Gutachten, Göttingen, Otto  
Schwartz.
- KOSHIRO, Kazatoshi  
1979 'Humane organization of work in the  
plants: Production techniques and  
the organization of work in Japanese  
large factories'. In: Economia 63:  
35-69.
- LANDMANN, Oliver  
1976 'Keynes in der heutigen Wirtschafts-  
politik'. In: Bombach (Hrsg.), Der  
Keynesianismus I: Theorie und Praxis  
Keynesianischer Wirtschaftspolitik,  
Berlin u.a.: 133-210.

- LEHMBRUCH, Gerhard  
1977  
'Liberal corporatism and party government'. In: Comparative Political Studies 10: 91-126.
- LEIBFRIED, Stephan  
1977  
'Die Institutionalisierung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland'. In: Kritische Justiz 3: 289-301.
- LEWIS, Janet  
1978  
Labour market administration in the United Kingdom, Berlin, IIM/78-14c, Publication Series of the International Institute of Management, Wissenschaftszentrum Berlin.
- LUHMANN, Niklas  
1968  
Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen, Tübingen, Mohr.
- LUHMANN, Niklas  
1971  
Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas  
1972  
Rechtssoziologie, Reinbeck bei Hamburg, 2 Bde. (rororo, Bde. 580).
- LYBECK, Johan  
1978.  
Konjunktur och svensk ekonomisk politik, Stockholm, Rabén & Sjögren.
- MARTIN, Donald L.  
1977  
'The economics of employment termination rights'. In: The Journal of Law and Economics 20: 187-204.
- MASLOW, Abraham H.  
1970  
Motivation and personality, New York u.a., Harper & Row, 2. Aufl.
- MATZNER, Egon  
1979  
'Zur ökonomischen Begründung des Staates'. In: Discussion Paper Series of the International Institute of Management, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/dp 79-63.
- MAURICE, Marc/  
SELLIER, François  
SILVESTRE, J.-J.  
'La production de la hiérarchie dans l'entreprise: recherche d'un effet sociétal. Comparaison France-Allemagne'. In: Revue Française de Sociologie 20: 331-65.
- MAYNTZ, Renate/  
SCHARPF, Fritz W.  
(Hrsg.)  
1973  
Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München.

- MAYNTZ, Renate  
1977  
'Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet'. In: Die Verwaltung 10, 4: 51-66.
- NATHAN, Richard P.  
1976  
'Methodology for monitoring revenue sharing'. In: Jones/Thomas (eds.), Public Policy Making in a Federal System, Beverly Hills, London: 65-79.
- NOELLE-NEUMANN, E.  
1978  
Werden wir alle Proletarier? Wertewandel in unserer Gesellschaft, Zürich, Edition Interform.
- OFFE, Claus  
1975  
Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt am Main, ed. Suhrkamp.
- OFFE, Claus/  
HINRICHS, Karl  
1977  
'Sozialökonomie des Arbeitsmarktes und die Lage "benachteiligter" Gruppen von Arbeitnehmern', in: Projektgruppe Arbeitsmarktpolitik/Claus Offe (Hrsg.), Opfer des Arbeitsmarktes, Neuwied und Darmstadt: 3-61.
- OFFE, Claus  
WIESENTHAL, Helmut  
1979  
'Two logics of collective action. Theoretical notes on social class and organizational form'. In: Political Power and Social Theory 1: 67-115.
- OKUN, Arthur M.  
1974  
'Unemployment and output in 1974'. In: Brookings Papers on Economic Activity 2: 495-505.
- OLSON, Mancur Jr.  
1968  
Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen, Mohr.
- OLSON, Mancur  
1978  
'The political economy of comparative growth rates', mimeo.
- OSTLEITNER, Herbert  
1978  
'Keynesianische und Keynesische Wirtschaftspolitik'. In: H. Markmann/D. Simmert (Hrsg.), Krise der Wirtschaftspolitik, Köln: 87-96.
- PERRY, George L.  
1977  
'Potential output and productivity'. In: Brookings Papers on Economic Activity 1: 11-47.

- PERSSON-TANIMURA  
1980  
Structure and development of unemployment in Sweden, Berlin, IIM/80-xx, Publication Series of the International Institute of Management, Wissenschaftszentrum Berlin, forthcoming.
- PHELPS, Edmund S.  
et al. (eds.)  
1970  
Microeconomic foundations of employment and inflation theory, London and Basingstoke, Macmillan.
- PHELPS, Edmund S.  
1970  
'Introduction: The new microeconomics in employment and inflation theory'. In: Phelps et al. (eds.), Microeconomic foundations of employment and inflation theory, London and Basingstoke: 1-26.
- PIEROTH, Elmar (Hrsg.)  
1974  
Die 8 Stunden am Tag, München, Goldmann.
- POPPER, Karl R.  
1979  
Ausgangspunkte. Meine intellektuelle Entwicklung, Hamburg, Hoffmann und Campe.
- PRELLER, Ludwig  
1970  
Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Tübingen, Zürich, Mohr-Polygraph.
- RAPOPORT, A./  
CHAMNAH, A.M.  
1965  
Prisoners' dilemma. A study in conflict and cooperation, Ann Harbor.
- ROBERTS, Paul C.  
1978  
'The breakdown of the keynesian model'. In: The Public Interest 52: 20-33.
- SCHMID, Günther/  
TREIBER, Hubert  
1975  
Bürokratie und Politik, München, Wilhelm Fink Verlag (UTB 422).
- SCHMID, Günther  
1980  
Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein im Taunus, Athenäum Verlag, im Druck.
- SCHMID, Günther  
1979  
'The impact of selective employment policy: The case of a wage-cost subsidy scheme in Germany 1974-75', in: The Journal of Industrial Economics, Vol. XXVII, No. 4 S. 339-358.
- SCHMID, Günther/  
SEMLINGER, Klaus  
1980  
Instrumente gezielter Arbeitsmarktpolitik: Kurzarbeit, Einarbeitungszuschüsse, Eingliederungsbeihilfen Durchführung, Wirksamkeit und Reformvorschläge, Berlin, IIM/80 - xx, Publication Series of the International Institut of Management, Wissenschaftszentrum Berlin.

SCHMID, Günther/  
WILKE, Helmut  
1980

Quantitative Wirkungsanalyse von  
Arbeitsmarktprogrammen am Beispiel  
der Eingliederungsbeihilfen für  
schwervermittelbare Arbeitslose:  
Ein Anwendungsfall und seine metho-  
dischen Probleme, Berlin, IIM/dp80-31,  
Publication Series of the International  
Institut of Management, Wissenschafts-  
zentrum Berlin.

SENGENBERGER, Werner  
1979

Protection of workers in case of  
work force reduction in the under-  
taking - The Case of the Federal  
Republic of Germany, Munich, A report  
prepared for the International Labor  
Office, Geneva, Manuskript.

SIMITIS, Spiros  
1976

'Entwicklungstendenzen im Tarifver-  
trags- und Streikrecht'. In: IG-  
Metall (Hrsg.), Krise und Reform  
in der Industriegesellschaft, Frank-  
furt a.M.: 57-95.

SIMON, Herbert A.  
1979

'On how to decide what to do'. In:  
Economic Impact 27: 28-34.

SORGE, Arndt  
1979

'Engineers in management: A study  
of british, german, and french tra-  
ditions'. In: Journal of General  
Management 5: 46-57.

SPAHN, H.P.  
1976

'Keynes in der heutigen Wirtschafts-  
politik', In: Bombach u.a. (Hrsg.),  
Der Keynesianismus I: Theorie und  
Praxis Keynesianischer Wirtschafts-  
politik, Berlin u.a.: 211-87.

SCHARPF, Fritz W.  
1978

'Organisatorische Voraussetzungen  
der Funktionsfähigkeit der Gewerk-  
schaften in der Bundesrepublik  
Deutschland'. In: Gewerkschaftliche  
Monatshefte 10: 578-88.

SCHARPF, Fritz W./  
SCHNABEL, Fritz  
1977

Steuerungsprobleme der Raumplanung,  
Berlin, IIM 77-12, Publication Series  
of the International Institute of  
Management, Wissenschaftszentrum  
Berlin.

- STAAF, Robert J./  
TANNIAN, Francis X.  
(eds.)  
1973
- Externalities: Theoretical dimensions of political economy, New York, London, Cambridge University Press.
- STEINBECK, John  
1977
- The pearl, the red pony, Harmondsworth, Penguin Book.
- STREECK, Wolfgang  
1978 a
- 'Politischer Wandel und organisatorische Reformen. Zur Überwindung der gewerkschaftlichen Organisationskrise der sechziger Jahre'. In: Gewerkschaftliche Monatshefte 10: 589-601.
- STREECK, Wolfgang  
1978 b
- Staatliche Ordnungspolitik und industrielle Beziehungen: Der britische Industrial Relations Act von 1971, Berlin, IIM/78-3, Publication Series of the International Institute of Management, Wissenschaftszentrum Berlin.
- STREECK, Wolfgang  
1979
- 'Gewerkschaftsorganisation und industrielle Beziehungen. Einige Stabilitätsprobleme industrie- , werkschaftlicher Interessenvertretung und ihre Lösung im westdeutschen System der industriellen Beziehungen'. In: Politische Vierteljahresschrift 20, 3: 241-57.
- THUROW, L.C.  
1975
- Generating Inequality, New York, Basic Books.
- TUCHTFELD, E.  
1971
- 'Moral suasion in der Wirtschaftspolitik'. In: E. Hoppmann (Hrsg.), Konzertierte Aktion, Frankfurt: 19-68.
- VANBERG, Viktor  
1978
- 'Kollektive Güter und kollektives Handeln. Die Bedeutung neuerer ökonomischer Theorieentwicklungen für die Soziologie'. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 30, 4: 652-79.
- WAGNER, Ulrich  
1976
- 'Das Zielsystem der selbstverwalteten Unternehmung und sein Einfluß auf Beschäftigung und Beschäftigungspolitik'. In: Chr. Watrin (Hrsg.), Studien zum Marktsozialismus, Berlin: 35-60.

- WEBER, Max  
1956  
Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie, Köln, Berlin, 2 Bde., Kiepenheuer & Witsch.
- WEISBROD, Burton A.  
1978  
'Problems of enhancing the public interest: Toward a model of governmental failures'. In: Weisbrod et al. (eds.), Public interest law. An Economic and institutional analysis, Berkely et al.: 30-41.
- WOLF, Charles Jr.  
1979  
'A theory of non-market failures'. In: The Public Interest 55: 114-33.
- WOLLMANN, Helmut/  
HELLSTERN, G.-M.  
1977  
'Sozialwissenschaftliche Untersuchungsregeln und Wirkungsforschung. Zur Chance kritischer Sozialwissenschaft im Rahmen staatlicher Forschungsaufträge'. In: P. Haungs (ed.), Res Publica. Festschrift für Dolf Sternberger, München: 415 ff.
- ZINN, Karl Georg  
1978  
'Investitionsfinanzierung, Risikokapital und Lohnkosten'. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 3: 358-65.