

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

Von

Hermann Albeck, Horst Hanusch, Gerhard Kleinhenz,
Eckhard Knappe, Heinz Lampert, Dieter Mertens,
Wolfram Mieth, Klaus Norbert Münch, Dieter Schäfer

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 127

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK

Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

Neue Folge Band 127

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik

Von

Hermann Albeck, Horst Hanusch, Gerhard Kleinhenz,
Eckhard Knappe, Heinz Lampert, Dieter Mertens,
Wolfram Mieth, Klaus Norbert Münch, Dieter Schäfer

Herausgegeben von Philipp Herder-Dorneich



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der photomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1982 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1982 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 05229 3

Vorwort

Der Ausschuß für Sozialpolitik hat sich auf seiner Tagung Anfang Oktober 1981 in Münster mit aktuellen Problemen des Arbeitsmarktes auseinandergesetzt. Der vorliegende Band stellt die Referate vor, die auf dieser Symposium diskutiert worden sind und anschließend von den Autoren überarbeitet wurden. Die Manuskripte wurden im wesentlichen Anfang 1982 abgeschlossen. Die Aufgabe, die Referate herauszugeben, fiel mir als dem damaligen Vorsitzenden des Ausschusses zu. Dieser Pflicht bin ich gerne nachgekommen.

Schwerpunktmäßig beschäftigen sich die Referate mit Problemen des Arbeitsmarktes, insbesondere der Arbeitsmarktpolitik. Zu diesem Themenkomplex enthält der vorliegende Band sowohl Beiträge, die die Probleme des Arbeitsmarktes in einen allgemeineren Zusammenhang stellen (Rationalisierungsinvestitionen, regionale Arbeitsmarktprobleme, Beschäftigungspolitik), als auch Beiträge, die sich mit den Voraussetzungen (Berufsprognostik) und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik (Lohnsubventionen, Arbeitslosenunterstützungen, Flexibilität von Lohnstrukturen, Zumutbarkeitskriterien) auseinandersetzen. Der Schwerpunkt liegt dabei jeweils auf der ökonomischen Betrachtungsweise.

Denjenigen, die mir bei der Drucklegung dieser Schrift behilflich waren, möchte ich für ihre Arbeit herzlich danken, insbesondere Herrn Dipl.-Kfm. H.-W. Ortwein, der den umfangreichen Manuskript- und Korrektorengang betreute.

Philipp Herder-Dorneich, Köln

Inhaltsverzeichnis

Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik	
Von <i>Hermann Albeck</i> , Saarbrücken	9
Arbeitslosenunterstützung: Ungewollte Überzahlungen und Verteilungswirkungen	
Von <i>Horst Hanusch</i> und <i>Klaus Norbert Münch</i> , Augsburg	29
Regionale Arbeitsmarktprobleme und Arbeitsmarktpolitik	
Von <i>Gerhard Kleinhenz</i> , Passau	61
Rationalisierungsinvestitionen als arbeitsmarktpolitisches Problem	
Von <i>Eckhard Knappe</i> , Trier	79
Beschäftigungspolitische Leistungsfähigkeit und Grenzen der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	
Von <i>Heinz Lampert</i> , Augsburg	113
Möglichkeiten und Grenzen der Berufsprognostik	
Von <i>Dieter Mertens</i> , Nürnberg	143
Die Forderung nach flexibleren Lohnstrukturen als Entlastung der Arbeitsmarktpolitik	
Von <i>Wolfram Mieth</i> , Regensburg	171
Kriterien der Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit als arbeitsmarktpolitisches Regulativ	
Von <i>Dieter Schäfer</i> , Bamberg	191

Lohnsubventionen als Mittel der Arbeitsmarktpolitik

Von *Hermann Albeck*, Saarbrücken

I.

1. Lohnsubventionen (LS) sind geldwerte Vorteile, die der Staat Arbeitgebern für die Beschäftigung von Arbeitnehmern gewährt, sei es als Geldzahlungen, als Befreiung von Abgabepflichten oder als ähnliche Begünstigungen. Ihr wesentlicher Zweck besteht darin, den Produktionsfaktor Arbeit zu verbilligen und dadurch ein höheres Beschäftigungsniveau und/oder eine andere Beschäftigungsstruktur zu erreichen, als ohne LS zustande gekommen wäre. Anstelle von Lohnsubventionen spricht man deshalb auch häufig von Lohnkostensubventionen, Lohnkostenzuschüssen, Beschäftigungsprämien und ähnlichem.

Die bisherige Subventionspraxis ist vielfältig. Das erste bekannte Beispiel einer LS sind die Steuergutscheine der Regierung Papen: Die Notverordnungen vom 4. und 5. September 1932 sahen neben anderen beschäftigungspolitischen Maßnahmen vor, daß Unternehmen für die Einstellung zusätzlicher Arbeitskräfte Steuergutscheine erhalten sollten, mit denen sie später bestimmte Steuerschulden begleichen konnten; die Gutscheine wurden im Gesamtwert von 700 Mio. RM bereitgestellt, was bei einem Subventionsbetrag von 400 RM je Kopf und Jahr für 1,75 Mio. Einstellungen ausgereicht hätte (tatsächlich kam es damals kaum zu Neueinstellungen)¹. Zu einem festen Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik in westlichen Industriestaaten sind LS allerdings erst in den 70er Jahren geworden, nachdem die lange Periode einer teilweise sehr hohen Beschäftigung zu Ende gegangen war. Heute subventionieren praktisch alle Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, die skandinavischen Länder, Österreich, die Vereinigten Staaten, Kanada u. a. m. in mehr oder weniger großem Umfang und auf die eine oder andere Weise private Arbeitgeber mit dem Ziel, sonst wegfallende Arbeitsplätze zu erhalten oder zusätzliche Arbeitsplätze und Ausbildungsplätze zu schaffen². Soweit ich sehe, dominieren bisher LS zugunsten

¹ Helmut *Marcon*: Arbeitsbeschaffungspolitik der Regierungen Papen und Schleicher; Bern — Frankfurt am Main 1974, S. 190 ff.

² Einen sehr guten und detaillierten Überblick bietet André *Calame*: Arbeitsplätze durch Lohnsubventionierung. Programme und Erfahrungen aus

bestimmter Personengruppen, Regionen oder auch Branchen. Trotz dieser primär strukturpolitischen Ausrichtung haben fast alle Subventionen zugleich den eher konjunkturpolitischen Zweck, das Beschäftigungsniveau insgesamt zu erhöhen; denn zu den Bedingungen ihrer Vergabe gehört die Forderung, daß sie zu „zusätzlichen“ Arbeits- oder Ausbildungsverträgen führen sollen, anders formuliert: daß durch sie die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse größer ist, als sie ohne LS gewesen wäre.

Ein stärkerer konjunkturpolitischer Einsatz von LS ist bisher nur vereinzelt praktiziert worden. Er wurde und wird aber immer wieder gefordert, in den letzten Jahren insbesondere von Gösta Rehn³. Für Rehn sind allgemeine und umfassende LS das wichtigste Mittel, um zusammen mit einer Politik der Nachfrageexpansion zu mehr Beschäftigung ohne mehr Inflation zu kommen; dahinter steht die Vorstellung, daß mit den Subventionszahlungen der Lohnkostenauftrieb gebremst werden kann, der bei einer bloßen Nachfragesteuerung oft eintritt und dann dazu führt, daß die zusätzliche monetäre Nachfrage kaum mengenwirksam wird, sondern überwiegend in höheren Preissteigerungen verpufft. Die Forderung nach umfangreicheren und breiter angelegten LS-Programmen dürfte angesichts hoher und noch steigender Arbeitslosigkeit aktuell bleiben.

2. Die wichtigste Frage im Zusammenhang mit LS ist die nach ihrer Wirksamkeit. Sie ist in den letzten Jahren verstärkt angegangen worden, allerdings meist in der Form von Fallstudien und mit unterschiedlichen Methoden und Fragestellungen im einzelnen. Es hat mich gereizt, einmal überblicksweise auf einige Fragen und Überlegungen einzugehen, die unabhängig von den Details einzelner Subventionsformen bei der Wirkungsanalyse von LS bedeutsam sind.

Ausgegangen wird von der Tatsache, daß praktisch alle LS die Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft erhöhen und oft auch strukturell verändern sollen; daraus ergibt sich als erstes die Frage nach den Beschäftigungswirkungen der LS selbst. Weil Subventionen finanziert werden müssen und dies je nach Finanzierungsart unterschiedliche Belastungen für Unternehmen und Haushalte bedeutet, schließt sich als

Belgien, Kanada, Österreich, Schweden, USA und Großbritannien; Internationales Institut für Management und Verwaltung am Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/dp 79—50, 1979. Kurzinformationen über die jeweiligen nationalen Maßnahmen auf dem Gebiet der LS enthält das vierteljährlich erscheinende *Social and Labour Bulletin*, ILO, Genf.

³ Vgl. neben verschiedenen Stellungnahmen auf OECD-Konferenzen über Manpower Policy vor allem die zusammenfassende Darstellung in Gösta Rehn: Mit Expansionskostensenkung gegen die Stagflation; Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB) Heft 4, 1980, S. 543—551.

zweites die Frage nach den Beschäftigungswirkungen der Mittelaufbringung an; obwohl sie nicht auf die spezifischen Wirkungen *der* LS abzielt, darf sie bei einer integrierten Betrachtungsweise nicht fehlen. Da ein bestimmter beschäftigungspolitischer Zweck auch mit anderen Mitteln angestrebt werden kann, kommt als dritte Frage hinzu, ob LS ein *vergleichsweise* wirksames Mittel sind; verglichen werden kann dabei mit anderen budgetpolitischen Maßnahmen, Konjunkturprogrammen etwa, aber auch mit anderen quantitativen und qualitativen Mitteln staatlicher Wirtschaftspolitik. In jedem Fall kann und muß der Vergleich auch die Lohnpolitik der Tarifvertragsparteien bzw., allgemeiner, die Lohnbildung auf den Arbeitsmärkten umfassen; denn sie bestimmt in allererster Linie die Kosten der Beschäftigung für den Arbeitgeber und damit bei gegebener beschäftigungspolitischer Zielsetzung die Art und den Umfang des staatlichen Korrekturbedarfs. Jede der drei Fragen bedarf im Grunde sowohl einer einzelwirtschaftlichen Analyse, bei der die Reaktionen der einzelnen Unternehmen und Haushalte auf LS, Mittelaufbringung und alternative Maßnahmen interessieren, als auch einer gesamtwirtschaftlichen Analyse, bei der es vor allem darum geht, die möglichen Auswirkungen dieser Reaktionen auf andere Märkte und die daraus wieder resultierenden Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sichtbar zu machen. Bei alledem spielt der zeitliche Aspekt eine wesentliche Rolle: Kurzfristig gewährte LS sind anders zu beurteilen als langfristige; denn die Anpassungsreaktionen von Unternehmen und Haushalten fallen auf kurze Sicht anders aus als in einem längeren Zeitraum, in dem Gewöhnungsprozesse ablaufen können.

Ich beschränke mich im folgenden auf stichwortartige Anmerkungen zu den drei genannten Fragebereichen, die überwiegend in das Gebiet der finanzwissenschaftlichen Subventionswirkungslehre fallen⁴. Betrachtet werden überwiegend *marginale* LS: Für *zusätzliche* Beschäftigungsmengen, in der Regel zusätzliche Beschäftigte, erhält der Arbeitgeber eine Prämie, die einen bestimmten vH -Satz des Tariflohns oder des Gesamtlohns dieser zusätzlichen Beschäftigungsmenge ausmacht; „zusätzlich“ wird dabei gemessen entweder an einer Ist-Beschäftigung der Vergangenheit oder an einer Soll-Beschäftigung, die der Arbeitgeber für die Gegenwart und/oder für die Zukunft plant.

⁴ Zur allgemeinen Subventionsanalyse vgl. vor allem Norbert *Andel*: Subventionen als Instrument des finanzwissenschaftlichen Interventionismus; Tübingen 1970. *Derselbe*: Artikel „Subventionen“; in: HdWW, Band 7, 1977, S. 491—510.