

**Sozialpolitische Schriften**

---

**Heft 66**

**Analyse des Träger-  
und Finanzierungssystems  
der Arbeitsmarktpolitik**

**Zur Notwendigkeit seiner Weiterentwicklung**

**Von**

**Peter Stein**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**PETER STEIN**

**Analyse des Träger- und Finanzierungssystems  
der Arbeitsmarktpolitik**

# **Sozialpolitische Schriften**

**Heft 66**

# **Analyse des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik**

**Zur Notwendigkeit seiner Weiterentwicklung**

**Von**

**Peter Stein**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Stein, Peter:**

Analyse des Träger- und Finanzierungsproblems der Arbeitsmarktpolitik :  
zur Notwendigkeit seiner Weiterentwicklung / von Peter Stein. –

Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Sozialpolitische Schriften ; H. 66)

Zugl.: Augsburg, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08333-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0584-5998

ISBN 3-428-08333-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

*Meinen Eltern*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b>	23
-------------------	----

## *Erstes Kapitel*

### **Das Zielsystem der Arbeitsmarktpolitik**

A. Die Soziale Marktwirtschaft als Referenzsystem der Arbeitsmarktpolitik .....	30
B. Die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes und maßgeblicher arbeitsmarktpolitischer Zielbereiche .....	34
I. Die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	35
II. Die Abgrenzung von arbeitsmarktpolitischen Zielen .....	37
C. Die Elemente des Zielsystems .....	40
I. Die Hauptziele der Arbeitsmarktpolitik .....	43
1. Die Ziele der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	43
a) Die Beeinflussung der Arbeitsmarktstruktur .....	44
b) Die Integration benachteiligter Personengruppen .....	45
c) Die optimale Allokation von Arbeitskraft .....	48
2. Die Ziele der passiven Arbeitsmarktpolitik .....	49
II. Zu den Nebenzielen der Arbeitsmarktpolitik .....	50
D. Die Struktur des Zielsystems .....	52



*Zweites Kapitel***Die institutionelle und finanzielle Ausgestaltung  
der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland**

A. Das AFG als zentrale Rechtsgrundlage staatlicher Arbeitsmarktpolitik .....	57
I. Die Entstehungs- und Entwicklungsgeschichte des AFG .....	58
II. Die entstehungsgeschichtlichen Rahmenbedingungen zum Zeitpunkt der Verabschiedung des AFG .....	62
B Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik .....	67
I. Die Instrumente der passiven Arbeitsmarktpolitik .....	67
II. Die Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	69
C. Das Träger- und Finanzierungssystem der Arbeitsmarktpolitik.....	74
I. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung .....	75
1. Überblick über die Reichweite der Weisungsbefugnis des BMA gegenüber der Bundesanstalt .....	76
2. Die Rechtsaufsicht des BMA .....	77
II. Die Bundesanstalt für Arbeit als Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts.....	78
1. Die organisationalen Grundlagen des Verwaltungsaufbaus der Bundesanstalt für Arbeit .....	79
2. Das Haushaltswesen der Bundesanstalt für Arbeit.....	81
a) Die Verteilung haushaltspolitischer Kompetenzen zwischen der Bundesanstalt und der Bundesregierung .....	82
b) Die Struktur und Reichweite haushaltspolitischer Kompetenzen innerhalb der Bundesanstalt.....	85
III. Die Länder und Gemeinden .....	87

*Drittes Kapitel***Untersuchung der gegenwärtigen Ausgestaltung  
des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik**

A. Bestandsaufnahme globaler Entwicklungstendenzen des Umfangs des Instrumenteneinsatzes seit Verabschiedung des AFG.....	91
I. Die Veränderung der Arbeitsmarktlage .....	91
II. Die Ausgabenentwicklung für den Instrumenteneinsatz der passiven Arbeitsmarktpolitik.....	94
III. Die Ausgabenentwicklung für den Instrumenteneinsatz der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....	98
 B. Die Funktionalität des Träger- und Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich eines unter dem Zeitaspekt zweckmäßigen Instrumenteneinsatzes .....	 101
I. Die Determinanten der Dynamik arbeitsmarktpolitischer Handlungsbedarfe .....	103
II. Die Notwendigkeit und inhaltliche Ausgestaltung einer an der Dynamik des Arbeitsmarktes ausgerichteten Orientierung der passiven Arbeitsmarktpolitik.....	108
1. Die maßgeblichen theoretischen und ordnungspolitischen Grundlagen passiver Arbeitsmarktpolitik.....	108
a) Die Möglichkeiten einer Beeinflussung des Arbeitsmarktergebnisses und der Funktionsfähigkeit des Finanzierungssystems durch Veränderungen des Leistungsumrahmens passiver Arbeitsmarktpolitik.....	109
b) Die Möglichkeiten und Grenzen einer konjunkturpolitisch zweckmäßigen Ausgestaltung der passiven Arbeitsmarktpolitik.....	112
α) Die "traditionelle" Theorie von der Arbeitslosenversicherung als Konjunkturstabilisator .....	114

β) Die "neue" Theorie von der Arbeitslosenversicherung als Konjunkturstabilisator .....	116
γ) Die Notwendigkeit zur Vermeidung diskretionärer Eingriffe in das Leistungsrecht .....	118
2. Die Praxis der passiven Arbeitsmarktpolitik seit Verabschiedung des AFG .....	120
a) Die Entwicklung einnahmeseitiger Aktionsparameter ....	121
b) Die Entwicklung ausgabenseitiger Aktionsparameter .....	124
III. Die Notwendigkeit und inhaltliche Ausgestaltung einer an der Dynamik des Arbeitsmarktes ausgerichteten Orientierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	132
1. Die maßgeblichen theoretischen und ordnungspolitischen Grundlagen aktiver Arbeitsmarktpolitik .....	133
a) Die notwendigen Basishypothesen .....	133
b) Die Klassifikation von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach der Art des primär zugrundeliegenden Handlungsbedarfs .....	136
c) Zur Dynamik der Struktur des Handlungsbedarfs im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik in Abhängigkeit von konjunkturell bedingten Ereignissen .....	142
d) Die Konsequenzen für das Finanzierungssystem .....	145
2. Die Praxis der aktiven Arbeitsmarktpolitik seit Verabschiedung des AFG .....	149
IV. Die Koordination des Einsatzes von Instrumenten der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik in der arbeitsmarktpolitischen Praxis .....	158
1. Konzeptionelle Grundlagen einer zweckmäßigen Koordination und die hieraus abgeleiteten Arbeitshypothesen .....	158
2. Die bisherige Entwicklung der Schwerpunkte arbeitsmarktpolitischen Handelns in Abhängigkeit von der Arbeitsmarktlage .....	162

C. Die Implikationen der gegebenen Verteilung von arbeitsmarktpolitischer Verantwortung unter steuerungstechnischen und ordnungspolitischen Gesichtspunkten .....	172
I. Die Auswirkungen der gegebenen Verteilung arbeitsmarktpolitischer Lasten zwischen den fiskalischen und parafiskalischen Haushalten auf die Wirksamkeit der Steuerung des Politikbereiches .....	174
1. Zu den theoretischen Grundlagen .....	174
2. Die Gestalt suboptimaler Anreizeffekte auf seiten der Entscheidungsträger infolge von fiskalischer Inkongruenz.....	179
II. Die Beeinträchtigungen des materialen Gehalts der Selbstverwaltung aufgrund der gegenwärtigen Verteilung haushaltspolitischer Kompetenzen.....	186
1. Die Grundlegung des Selbstverwaltungsgedankens unter besonderer Berücksichtigung seiner Anwendung in der Arbeitsverwaltung .....	187
2. Der faktische Gehalt materialer Selbstverwaltung innerhalb der Arbeitsverwaltung .....	193
3. Kritische Würdigung der Praxis arbeitsmarktbezogener materialer Selbstverwaltung .....	203
D. Die ordnungspolitischen Implikationen der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Instrumente aus den Sozialversicherungsbeiträgen einer Arbeitslosenversicherung .....	207
I. Die Anwendbarkeit und Funktion des Sozialversicherungsprinzips im arbeitsmarktpolitischen Kontext .....	207
II. Das Problem versicherungsfremder Lasten der Arbeitslosenversicherung .....	214
1. Die Grundlagen einer Ableitung von Normen zur Abgrenzung von Versicherungsleistungen.....	214

a)	Das Vorliegen und die Abgrenzung von Versicherungsleistungen im arbeitsmarktpolitischen Kontext unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	215
α)	Allgemeine Vorüberlegungen und Erörterung des geschichtlichen Hintergrundes.....	215
β)	Unterschiedliche Möglichkeiten einer inhaltlichen Abgrenzung des Äquivalenzprinzips .....	219
γ)	Die laufende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.....	221
b)	Die Funktion des Sozialversicherungsbeitrages innerhalb des gewachsenen Systems der sozialen Sicherung .....	224
α)	Die Entwicklungsgeschichte des Sozialbeitrages und seiner Zweckbestimmung unter besonderer Berücksichtigung des Sozialbeitrages zur Arbeitslosenversicherung.....	224
β)	Die strukturelle Konsistenz der Arbeitslosenversicherung unter Berücksichtigung der Gestaltungsprinzipien und von Strukturmerkmalen der sozialen Sicherung.....	228
2.	Die inhaltliche Abgrenzung von versicherungsfremden Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit .....	230
a)	Methodische Grundlagen der weiteren Vorgehensweise..	232
b)	Die Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten unter dem Gesichtspunkt des Äquivalenzprinzips.....	237
α)	Verletzungen des Grundsatzes der Globaläquivalenz durch Exklusion .....	237
β)	Verletzungen des Grundsatzes der Globaläquivalenz durch Inklusion .....	239
c)	Die Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität .....	253
α)	Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf den Leistungsrahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik ...	254
β)	Die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips auf den Leistungsrahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....	261

3. Eine qualitative und quantitative Evaluation der Problemlage .....	266
a) Zur Qualität der Problemlage: Die Frage einer konsistenten Ausgestaltung von Finanzierungssystemen in der sozialen Sicherung unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitslosenversicherung .....	266
b) Versuch einer Quantifizierung versicherungsfremder Leistungen auf der Grundlage unterschiedlicher Szenarien .....	268
α) Szenario 1: Abgrenzung von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei Orientierung an einer global-äquivalenten Ausgestaltung des Finanzierungssystems	268
β) Szenario 2: Abgrenzung sämtlicher arbeitsmarktgestaltender Maßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als versicherungsfremde Leistungen	272
III. Zu den verteilungspolitischen Implikationen der gegenwärtigen Ausgestaltung des Finanzierungssystems .....	276
1. Verteilungswirkungen innerhalb der Arbeitslosenversicherung .....	277
2. Verteilungswirkungen zwischen der Solidargemeinschaft der Arbeitslosenversicherung und externen Personen .....	280
3. Zu den verteilungspolitischen Konsequenzen einer verstärkten Beteiligung des Steuerfonds an der Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Aufgaben .....	282
 <b>Zusammenfassung und Schlußfolgerungen</b>	 285
<b>Tabellenanhang</b>	296
<b>Verzeichnis der zitierten Rechtsgrundlagen</b>	306
<b>Literaturverzeichnis</b>	309

## Tabellenverzeichnis

### Tabellen im Text

Tabelle 1:	Die sektorale Verteilung des Erwerbspersonenpotentials West- und Ostdeutschlands in v.H. ....	105
Tabelle 2:	Kosten der Entlastung des Arbeitsmarktes durch ausgewählte Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1991 .....	147
Tabelle 3:	Die Entwicklung ausgewählter ABM-Kennziffern von 1980 bis 1989 .....	156
Tabelle 4:	Die Struktur der fiskalischen Wirkungen des Einsatzes von ABM im Jahr 1981.....	181
Tabelle 5:	Die Struktur der fiskalischen Wirkungen des Einsatzes von Vollzeitmaßnahmen zur Förderung der beruflichen Bildung und von Kurzarbeitergeld im Jahr 1982 .....	183
Tabelle 6:	Die Leistungen des Bundes zur Finanzierung wiedervereinigungsbedingter Lasten des ostdeutschen Arbeitsmarktes im Bereich der Arbeitsmarktpolitik .....	249
Tabelle 7:	Die versicherungsfremden Leistungen der Jahre 1992 und 1993 auf der Grundlage von Szenario 1 .....	270
Tabelle 8:	Die Auswirkungen versicherungsfremder Leistungen auf die Beitragssatzgestaltung in den Jahren 1992 und 1993 .....	272
Tabelle 9:	Die versicherungsfremden Leistungen von 1970 bis 1993 auf der Grundlage von Szenario 2.....	274

**Tabellen im Anhang**

Tabelle 1:	Die Entwicklung von Beitragsleistungen der Mitglieder (West) .....	296
Tabelle 2:	Die Entwicklung des Leistungsumfangs der passiven Arbeitsmarktpolitik und der Finanzierung von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (West).....	297
Tabelle 3:	Die Entwicklung von Indikatoren des Aktivitätsgrades der Arbeitsmarktpolitik in Westdeutschland .....	298
Tabelle 4:	Die Entwicklung inflationsbereinigter Ausgaben für Maßnahmen der aktiven und der passiven Arbeitsmarktpolitik in Westdeutschland (deflationiert) .....	299
Tabelle 5:	Ausgaben für Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik - Einzelleistungen.....	300
Tabelle 6:	Ausgaben für Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik - Kurzarbeit, ABM sowie Maßnahmen zur ganzjährigen Beschäftigung.....	301
Tabelle 7:	Ausgaben für Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik - Einzelleistungen.....	302
Tabelle 8:	Aggregierte Ausgaben und Salden.....	303
Tabelle 9:	Aggregierte Arbeitsmarktstrukturdaten .....	304
Tabelle 10:	Entwicklung der Beschäftigungsäquivalente ausgewählter Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik.....	305



## Verzeichnis der Schaubilder und Übersichten

### Schaubilder

Schaubild 1:	Die Entwicklung des Arbeitsmarktes in Westdeutschland .....	92
Schaubild 2:	Die Entwicklung der Leistungsausgaben für Maßnahmen der passiven Arbeitsmarktpolitik .....	95
Schaubild 3:	Die Entwicklung der Leistungsausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	99
Schaubild 4:	Die Entwicklung einnahmeseitiger Parameter des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit und von Haushalts-salden der passiven Arbeitsmarktpolitik .....	122
Schaubild 5:	Die Anteile der Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (Westdeutschland).....	126
Schaubild 6:	Die Wirksamkeit von ausgewählten Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Beschäftigungs-äquivalent.....	151
Schaubild 7:	Die Entwicklung der Anteile aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik an den instrumententenbezogenen Gesamtausgaben .....	163
Schaubild 8:	Die Entwicklung des Beschäftigungsäquivalents ausge-wählter arbeitsmarktpolitischer Instrumente in Relation zum Arbeitslosenpotential.....	168
Schaubild 9:	Die Entwicklung disponibler und indisponibler Ausga-ben der Bundesanstalt.....	200

**Übersichten**

Übersicht 1:	Die Teilbereiche arbeitsmarktpolitischen Handelns.....	36
Übersicht 2:	Die Klassifikation der im AFG geregelten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik nach dem zugrundeliegenden Handlungsbedarf .....	138
Übersicht 3:	Unterschiede in der Behandlung von Leistungen und Leistungsansprüchen im System der sozialen Sicherung .....	267

# Abkürzungsverzeichnisse

## Abkürzungen im Text

ABM	Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung
ABM-AO	ABM-Anordnung des Verwaltungsrats
ABS-Gesellschaft	Gesellschaft zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklung
Abs.	Absatz
AfA	Ausschuß für Arbeit
AfAS	Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AFKG	Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz
AMP	Arbeitsmarktpolitik
AN	Arbeitnehmer
ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
Art.	Artikel
AtzG	Altersteilzeitgesetz
Aufl.	Auflage
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BA	Bundesanstalt für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz

bB	berufliche Bildung
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMA	Bundesministerium/Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
BMF	Bundesministerium/Bundesminister für Finanzen
BMFuS	Bundesministerium für Familie und Senioren
BR-D	Bundesratsdrucksache
BSGE	Bundessozialgerichtsentscheid
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
BSP	Bruttosozialprodukt
BT-D	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsentscheid
bzw.	beziehungsweise
c.p.	ceteris paribus
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
d.h.	das heißt
d.Verf.	des Verfassers, der Verfasser
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FN	Fußnote
FuU	Fortbildung und Umschulung
GBI	Gesetzblatt der DDR
GG	Grundgesetz

ggf.	gegebenenfalls
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
GRV	gesetzliche Rentenversicherung
HdFW	Handbuch der Finanzwissenschaft
HdStR	Handbuch des Staatsrechts
HdSW	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HdWW	Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
i.d.R.	in der Regel
insbes.	insbesondere
i. V. m.	in Verbindung mit
i. w. S.	im weitesten Sinne
Jh.	Jahrhundert
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
NF	neue Folge
Reha.	Rehabilitation
RGBl	Reichsgesetzblatt
RNr.	Randnummer
RVO	Reichsversicherungsordnung
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt
StabWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
STV	Vertrag über die Schaffung einer Währungs- Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der Bundesrepublik Deutschland (Staatsvertrag)

SVR	Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Tab.	Tabelle
u. a.	unter anderem
v.H.	von Hundert
VRG	Vorruhestandsgesetz
WeimRVerf.	Weimarer Reichsverfassung
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
Z.	Ziffer

### Abkürzungen in Tabellen und Schaubildern

ABM	Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung
AL	Arbeitslose
ALG	Arbeitslosengeld
AlgQ	Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld an den gemeldeten Arbeitslosen
AlgAlhiQ	Anteil der Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe an den gemeldeten Arbeitslosen
ALHi	Arbeitslosenhilfe
AlhiQ	Anteil der Bezieher von Arbeitslosenhilfe an den gemeldeten Arbeitslosen
ALQ1	Arbeitslosenquote bezogen auf Zahl der abhängig Beschäftigten
Alv	Arbeitslosenversicherung
AMP	Arbeitsmarktpolitik
AN	Arbeitnehmer
AÜ	Altersübergangsgeld
Bq	Beschäftigungsäquivalent

BM	Bildungsmaßnahmen
BZ	Bundeszuschuß gemäß § 187 AFG
DM	Deutsche Mark
DM85	Deutsche Mark zum Geldwert 1985
EvA	Eingliederung von Aussiedlern
EWPg1000	Erwerbspersonen in Tausend (gesamt)
EWPo1000	Erwerbspersonen in Tausend (Ostdeutschland)
EWPw1000	Erwerbspersonen in Tausend (Westdeutschland)
FuU	Fortbildung und Umschulung
GKV	gesetzliche Krankenversicherung
GRV	gesetzliche Rentenversicherung
KuG	Kurzarbeitergeld
Reha	Rehabilitationsmaßnahmen
Rv	Veränderung der Rücklagen
TDM	Tausend Deutsche Mark

## Einleitung

Seit 1974 hat sich die Arbeitsmarktlage in mehreren Schritten verschlechtert. Im Zuge dieser Entwicklung ist nicht nur die Zahl der Arbeitslosen angestiegen, sondern es war gleichzeitig eine zunehmende Strukturalisierung des Arbeitslosenpotentials und damit eine Verfestigung der Problemlage festzustellen. Die hiermit verbundene dauerhafte Ausgrenzung einer wachsenden Zahl von Erwerbspersonen hat eine Situation herbeigeführt, die insbesondere auch aus sozialpolitischen Gründen als verbesserungsbedürftig gilt. Daher und wegen der gesamtwirtschaftlichen Folgelasten der Massenarbeitslosigkeit hat die Arbeitsmarktpolitik in dem genannten Zeitraum erheblich an Bedeutung gewonnen, zumal seit der Wiedervereinigung immer deutlicher erkennbar wird, daß die gegebene Arbeitsmarktlage die Gefahr einer Beeinträchtigung des sozialen Friedens in sich birgt. Vor dem Hintergrund dieser Umstände erlangt ein vor beinahe hundert Jahren formuliertes Zitat von Georg Adler erneut an Aktualität:<sup>1</sup>

"Die durch die soziale Organisation erzeugte Arbeitslosigkeit arbeitsfähiger und arbeitswilliger Personen hat seitdem wie ein düsteres Fragezeichen auf der bürgerlichen Gesellschaft gelastet; sie hat bisher aller Anstrengungen zu ihrer Beseitigung gespottet, und je grossartiger Gewerbe und Industrie sich entwickeln, je lauter die Stimme der unteren Klassen erschallt, - desto drückender wird diese atra cura der modernen Gesellschaft und desto mehr Bedeutung gewinnt sie für die Entwicklung der sozialen Theorien, welche stellenweise ganz auf dieses Problem radiziert erscheinen."

Die Art und Intensität sozialer Konfliktpotentiale haben in der Gegenwart aufgrund veränderter materialer und sozialer Rahmenbedingungen eine andere Gestalt angenommen als gegen Ende des neunzehnten Jahrhunderts. Gleichwohl läßt sich für die gegenwärtige wirtschaftliche Lage der Bundesrepublik feststellen, daß die bestehende Arbeitslosigkeit ein Problem von erstrangiger Bedeutung darstellt. Dieser Sachverhalt spiegelt sich auch in der Entwicklung des arbeitsmarktbezogenen Schrifttums wider, wie sich bereits anhand des Umfangs der Forschungsdokumentationen des IAB belegen läßt.

---

<sup>1</sup> G. Adler, Arbeitslosigkeit, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 1, 2. Aufl., Jena 1898, S. 922.



Bei einer Durchsicht der besagten Forschungsdokumentationen fällt jedoch auf, daß die "Entwicklung der sozialen Theorien", wozu in dem von Adler gebrauchten Sinne auch die Wirtschaftswissenschaften gehören, sich im arbeitsmarktpolitischen Kontext deutlich auf Untersuchungen beschränkt, die einzelne Interdependenzen *innerhalb* des Arbeitsmarktgeschehens oder die Einbettung des Arbeitsmarktgeschehens in seinen gesamtwirtschaftlichen Kontext zum Gegenstand haben.

Nur vergleichsweise geringes Interesse findet demgegenüber der institutionelle Rahmen, bzw. das Trägersystem, innerhalb dessen arbeitsmarktpolitisches Handeln geplant und durchgeführt wird; dem entsprechenden Abschnitt in der Forschungsdokumentation von 1993 waren 24 von insgesamt 2.432 erfaßten Veröffentlichungen zugeordnet<sup>2</sup>. Es kann sicherlich kaum von einer mangelnden Relevanz des institutionellen Rahmens der Arbeitsmarktpolitik als Untersuchungsgegenstand ausgegangen werden, da die Funktionsfähigkeit des mit der Planung und Durchführung betrauten institutionellen Gefüges eine Schlüsselfunktion bei der Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme hat, für die allein innerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Bundesanstalt für Arbeit im Jahre 1992 insgesamt rund 108 Mrd. DM<sup>3</sup> aufgewendet wurden.

Dabei ist die Bedeutung einer gezielten Gestaltung von Träger- und Finanzierungssystemen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften keineswegs unbekannt: Bereits im Jahre 1930 wurde von F.-K. Mann, einem Soziologen, der gleichzeitig auch als Finanzwissenschaftler tätig war, darauf hingewiesen, daß die Entwicklung und Verteilung des Sozialproduktes in zunehmendem Maße unter dem Einfluß der öffentlichen Wirtschaft stehe.<sup>4</sup> Diese Anregung aufgreifend konstatierte v. Ferber im Jahre 1969: "Betrachten wir ... die Steuerung in der Verteilung des Sozialproduktes, so müssen wir feststellen, daß an die Stelle des Marktmechanismus bürokratisch vermittelte Formen getreten sind, an denen die Entscheidungen in der gesamtwirtschaftlichen Verteilung sich orientieren."<sup>5</sup> Im Gegensatz zum Marktmechanismus, der ein empirisch *lernendes* System der Steuerung darstellt, ist die bürokratisch

---

<sup>2</sup> Vgl. den mit "AFG, Gesetzestexte, Gesetzeskommentare, Gesamtdarstellungen, Grundprobleme und Aufgaben der Bundesanstalt" überschriebenen Abschnitt Nr. 43200 in: Bundesanstalt für Arbeit, Forschungsdokumentation, Auflage 1/1993, Nürnberg 1993.

<sup>3</sup> Einschließlich durchlaufender Mittel, abzüglich Ausgaben für arbeitsmarktfremde Zwecke; vgl. *Bundesanstalt für Arbeit*, Geschäftsbericht, 1993 Nürnberg, S. 81 ff.

<sup>4</sup> Vgl. F.-K. Mann, *Die Staatswirtschaft unserer Zeit*, Jena 1930.

<sup>5</sup> Ch. v. Ferber, *Der Beitrag der Soziologie zur Sozialreform*, in: A. Blind, Ch. v. Ferber, H.-J. Krupp, *Sozialpolitik und persönliche Existenz*, Festgabe für H. Achinger, Berlin, 1969, S. 75.

vermittelte Steuerung ein axiomatisch *fixiertes* System<sup>6</sup>. Diese Fixierung ist in dem Maße problembeladen, wie materiale und gesellschaftliche Sachverhalte in ihrer Eigenschaft als Umwelt des Trägersystems Veränderungsprozessen unterliegen, die durch das Trägersystem möglicherweise mitvollzogen werden müssen, wenn es seinen funktionalen Bezug gegenüber dem maßgeblichen Politikbereich bzw. gegenüber dem Gemeinwesen nicht - zumindest teilweise - verlieren und in diesem Sinne zu einem historischen Artefakt degenerieren soll; ein entsprechender Forschungsansatz hat daher notwendigerweise geschichtliche Tatbestände und Entwicklungsprozesse zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund dieser Umstände wird unter anderem zu klären sein, inwieweit die durchaus umfangreichen gesetzgeberischen Aktivitäten im arbeitsmarktpolitischen Kontext eher einem kurzfristigen und auf operativer Ebene angesiedelten Schema folgen, oder ob auch eine langfristig angelegte strategisch-konzeptionelle Fortentwicklung der maßgeblichen Rechtsgrundlagen verwirklicht werden konnte.

Die angedeutete Selektivität der arbeitsmarktbezogenen Forschung, die eine Vernachlässigung des Trägersystems<sup>7</sup> als Untersuchungsgegenstand zur Folge hatte, ist um so überraschender, weil im einzelwirtschaftlichen Zusammenhang der Forschungsbereich der Organisationsanalyse und -entwicklung als Gegenstück zur Trägersystemanalyse keineswegs als unterentwickelt zu bezeichnen ist. Die Trägersystemanalyse greift dabei über das erwähnte Pendant der betriebswirtschaftlichen Forschung hinaus, da neben die Frage nach einer auf organisationaler Ebene funktionsgerechten Ausgestaltung von formellen und informellen Strukturen der Verteilung von Machtbeziehungen und der Allokation materialer Ressourcen die Frage nach einer systemgerechten Einbindung des politischen Trägersystems in die Wirtschafts- und Sozialordnung des Gemeinwesens tritt. Weiterhin ist festzustellen daß es durchaus auch in der Volkswirtschaftslehre Ansätze gibt, in welchen die Frage nach den institutionellen Voraussetzungen wirksamer Wirtschaftspolitik Berücksichtigung findet.<sup>8</sup>

In den Vordergrund des Interesses der vorliegenden Untersuchung soll die Wirksamkeit jener Elemente und Strukturbeziehungen des Trägersystems der Arbeitsmarktpolitik gestellt werden, die für eine funktionsgerechte und systemkonforme Allokation von finanziellen Ressourcen maßgeblich sind.

---

<sup>6</sup> Ebenda, S. 76.

<sup>7</sup> "Unter Trägern der Wirtschafts- und Sozialpolitik verstehen wir Einrichtungen, die legitimiert sind, entweder über die Ziele der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu entscheiden und/oder legitimiert sind, über den Einsatz wirtschaftspolitischer Mittel zu entscheiden." H. Lampert, Volkswirtschaftliche Institutionen, München 1980, S. 16.

<sup>8</sup> Vgl. hierzu ausführlich Ph. Herder-Dorneich, Sozialökonomik - Angewandte Ökonomik sozialer Systeme, Baden-Baden 1994.