

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

Einleitung	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 Leistungsrahmens 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
 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	 285
Tabellenanhang	296
Verzeichnis der zitierten Rechtsgrundlagen	306
Literaturverzeichnis	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:¹

"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.

¹ 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 zugeordnet². 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. DM³ 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.⁴ 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."⁵ Im Gegensatz zum Marktmechanismus, der ein empirisch *lernendes* System der Steuerung darstellt, ist die bürokratisch

² 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.

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

⁴ Vgl. F.-K. Mann, *Die Staatswirtschaft unserer Zeit*, Jena 1930.

⁵ 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* System⁶. 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 Trägersystems⁷ 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.⁸

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.

⁶ Ebenda, S. 76.

⁷ "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.

⁸ Vgl. hierzu ausführlich *Ph. Herder-Dorneich, Sozialökonomik - Angewandte Ökonomik sozialer Systeme*, Baden-Baden 1994.