

Internationale Konferenz des Berliner Wissenschaftszentrums (WZB)

Auf der internationalen Konferenz des Berliner Wissenschaftszentrums (WZB) vom 5. bis 7. 7. 1989 haben Günther Schmid und Bernd Reissert zum Thema „Gibt es Wege zur Vollbeschäftigung?“ mehrere Vorschläge zu institutionellen Reformen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zur Debatte gestellt.¹

Sie gehen von zwei institutionellen Inkongruenzen im Finanzierungssystem der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus:

- 1) Eine geringere Finanzbelastung infolge sinkender Arbeitslosigkeit entlastet nicht genau und vollständig jene Institutionen, die aktive Maßnahmen finanzieren (fiskalische Inkongruenz).
- 2) Die großenteils BA-beitragsfinanzierte AFG-Politik nützt einem größeren Kreis von Erwerbspersonen als den Beitragszahlern (soziale Inkongruenz).

Mit beiden Feststellungen war bislang immer die Forderung nach einer Budgetausgleichspolitik zwischen den sechs Hauptträgern der Kosten der Arbeitslosigkeit sowie ein genereller Arbeitsmarktbeitrag aller Erwerbstätigen gefordert worden. In einem Finanzierungssystem, das Leistungen bei Arbeitslosigkeit und aktive arbeitsmarktpolitische Ausgaben aus einem Budget bestreitet, kann die Einschränkung aktiver Ausgaben zugunsten passiver bzw. zugunsten AFG-fremder Aufgaben möglicherweise durch eine Regelbindung mittels Bundeszuweisungen zur BA vermieden werden. Andernfalls kommt es immer wieder zu nicht sachgerechten Ausgabewellen. Im Ergebnis wären BA-Ausgaben zyklusneutral und Fremdaufgaben nur zur Durchführung übertragen, aber fremdfinanziert.

Ältere Vorschläge von Dieter Mertens² und Günther Schmid³ aufgreifend stellen die Autoren zur Debatte:

- 1) Ein integriertes Arbeitsmarktbudget, in dem die Kosten und Zusatzeinnahmen aktiver Politik zum Jahresende kalkuliert sind, um horizontal und vertikal zwischen „Nettozahlern“ und „Nettobelasteten“ Ausgleichszahlungen vorzusehen. Problemträchtig sind die Wirkungszurechnungen und die effektiven Belastungsbestimmungen, abgegrenzt auf Fiskal- oder Jahreszeiträume.
- 2) Experimentelle Beschäftigungsvorhaben auf lokal-regionaler Ebene im Trägerverbund, die aus den erwartbaren Zusatzeinnahmen der zusätzlich besetzten Arbeitsplätze und den ersparten Kosten der Arbeitslosigkeit vorfinanziert werden. Freilich braucht es eine Ausfallbürgschaft der Landesregierung, der BA oder der Kreditanstalt für Wiederaufbau, falls die erwarteten Beschäftigungseffekte und Entlastungen nicht oder zu spät oder nur teilweise eintreffen.
- 3) Regelgebundene Bundeszuschüsse an die BA, die etwa ein Drittel der Ausgaben für ABM und FuU aus Steuern oder Kreditaufnahme als festen Regelsatz finanzieren. Gerade die Bildungspolitik für eine alternde Erwerbsbevölkerung im Strukturwandel mit regionalsektoralen Schwerpunkten ist eine Staatsaufgabe, die nicht unbedingt aus BA-Beiträgen zu finanzieren wäre.

¹ Günther Schmid, Bernd Reissert: On the Institutional Pre-Conditions of Effective Labour Market Policies, Beitrag zur Konferenz „No way to full employment“, Berlin, WZB, 7. 7. 1989.

² Dieter Mertens: Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 38, 1981, S. 25-31.

³ Günther Schmid: Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?, in: Wirtschaftsdienst Nr. 66, 1986, S. 141-147.



- 4) Sonderqualifizierungs- und Beschäftigungsprogramme für Regionen und Personen mit überdurchschnittlichen Beschäftigungsrisiken aus Staatsmitteln.
- 5) Übernahme der Verwaltungskosten regionaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik durch den Bund, zumindest teilweise. Schweden und Österreich kennen solche Personalverstärkungen vor Ort, wenn die Arbeitsämter Lohnersatz leisten müssen oder wenn Sonderprogramme in Regionen hoher Arbeitslosigkeit laufen.

Bislang wurden Möglichkeiten der politischen und finanziellen Umsetzung der Idee einer Budgetausgleichspolitik dargestellt. In einem weiteren Schritt ist jedoch auch die politische Verantwortung für die Vollbeschäftigungspolitik zu erörtern. Wäre das Vollbeschäftigungsziel stärker institutionalisiert als es das AFG mit dem hohen Beschäftigungsstand, mit der Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und mit der Vermeidung unterwertiger Beschäftigung vorsieht, ergäben sich folgende Vorteile:

- 1) Der schwindende Einfluß der BA und ihrer Selbstverwaltung auf den BA-Haushalt seit Mitte der 70er Jahre könnte einer echten Mitbestimmung der BA und ihrer Organe Platz machen.
- 2) Die BA hätte die Möglichkeit, die Bundesregierung daran zu hindern, den Bundeshaushalt zu konsolidieren, indem der BA-Haushalt instrumentalisiert wird.
- 3) Die Finanzautonomie der BA-Selbstverwaltung würde gestärkt, sie selbst belebt.
- 4) Die Statusaufwertung der BA könnte von kleineren Änderungen bis zu der Verantwortungs- und Machtzuweisung für einen hohen Beschäftigungsstand reichen wie die Bundesbank Macht und Verantwortung für das Preisstabilitätsziel hat.
- 5) Kleinere Änderungen wären mehr Mitsprache der Arbeitsämter und Landesarbeitsämter bei der Politikformulierung vor Ort und mehr instrumenteller und finanzieller Dispositionsspielraum.
- 6) Die BA sollte ein Vetorecht erhalten, das nur durch eine Zwei-Drittel-Parlamentsmehrheit zu überwinden wäre, wenn die Bundesregierung neue Aufgaben oder neue Programme an die BA überträgt, deren Finanzierung die aktiven und passiven AFG-Maßnahmen einschränkt.

Die Autoren erörtern die Implikationen ihrer Vorschläge nicht näher. Doch sie halten sie für durchsetzbar und politisch für machbar. Freilich seien nicht nur die eingeschränkte Sicht – für Vollbeschäftigungspolitik sei das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, für „flankierende“ Arbeitsmarktpolitik das AFG überwiegend aus sozialpolitischem Anliegen zuständig –, sondern auch die institutionellen Barrieren für Vollbeschäftigungspolitik zu beachten. Solange die AFG-Politik auch beschäftigungspolitische Funktionen habe, aber beitragsfinanziert bleibe, wäre die notwendige Unterstützung aktiverer Arbeitsmarktpolitik selbst durch die Gewerkschaften und die beschäftigten Beitragszahler (die Insider) nicht zu erhalten. Denn beide sähen sich als finanziell Hauptbelastete, ohne die einzig Profitierenden zu sein. Gerade um solche Interessenlagen zu berücksichtigen, seien die vorgeschlagenen institutionellen Reformen bedenkenswert.

Nach: Günther Schmid, Bernd Reissert: On the Institutional Pre-Conditions of Effective Labour Market Policies, Beitrag zur Konferenz „No way to full employment“, Berlin, WZB, 7. 7. 1989.

