

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Douglas Webber

Zwischen programmatischem Anspruch und
politischer Praxis: Die Entwicklung der
Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland
von 1974 bis 1982

15. Jg./1982

3

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin
Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB),
90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de: (09 11) 1 79 30 16,
E-Mail: gerd.peters@iab.de: (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de: Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0;
Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30.
Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309.
ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis: Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1974 bis 1982

Douglas Webber*)

Dieser Beitrag untersucht zuerst die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1974. Er behandelt hauptsächlich Fragen der Förderung der beruflichen Bildung, die *Zumutbarkeit* von Arbeitsplätzen, die den Arbeitslosen durch die Arbeitsämter angeboten werden, und die Finanzierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Das herausragende Merkmal der Arbeitsmarktpolitik während dieser Zeit war ihr betont prozyklisches Entwicklungsmuster: In wirtschaftlichen Aufschwungsphasen wurde die Arbeitsmarktpolitik ausgeweitet und „liberalisiert“, in Rezessionszeiten wurde sie beschnitten und restriktiver gemacht. Die Kürzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen – gerade in Rezessionsphasen – beleuchtet das Auseinanderklaffen zwischen programmatischem Anspruch und praktizierter Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik.

Im zweiten Teil des Beitrages werden sieben Thesen untersucht, die zu einer Erklärung dieser Divergenz zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis beitragen können. Die wirtschaftliche Krise liefert eine notwendige, aber keine hinreichende Erklärung dieses Auseinanderfallens. Eine Erklärung dafür, weshalb öffentliche Sparmaßnahmen so stark auf die Arbeitsmarktpolitik konzentriert worden sind, muß auch folgende Einflüsse berücksichtigen:

1. Die Rolle der F.D.P. in der sozial-liberalen Koalition;
2. die Logik der finanzpolitischen Philosophie (die zu weiten Teilen von der SPD geteilt wird), daß die größten Ausgabenkürzungen dort vorzunehmen sind, wo die größten (unvorhergesehenen) Ausgabenzuwächse auftreten;
3. die Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik und
4. der vergleichsweise schwache Widerstand gegenüber Ausgabenkürzungen und einer mehr restriktiven Fassung der Politik auf diesem Gebiet.

Gliederung

1. Einführung
2. Die „Praxis“ der Arbeitsmarktpolitik von 1974 bis 1982
 - 2.1 Einleitung
 - 2.2 Die Arbeitsmarktpolitik von 1974 bis 1976 (*L Haus-*
haltsstrnkurgesetz)
 - 2.3 Die Arbeitsmarktpolitik von 1977 bis 1980
 - 2.4 Die Arbeitsmarktpolitik nach der Bundestagswahl
1980 (*AFKG*)
 - 2.5 Zusammenfassung
3. Bestimmungsgründe für die Divergenz zwischen pro-
grammatischen Anspruch und der „Praxis“ der Arbeits-
marktpolitik
 - 3.1 „Die Wirtschaftskrise hat, wie in anderen Politikbe-

- reichen, Einschnitte bei der Arbeitsmarktpolitik un-
ausweichlich gemacht“
- 3.2 „Die Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind
erreicht oder sogar überschritten“
- 3.3 „Die Machtverteilung zwischen Entscheidungsfin-
dung und Arbeitsverwaltung in der Bundesrepublik
hat Einschnitte in die Arbeitsmarktpolitik er-
zungen“
- 3.4 „Der Druck der öffentlichen Meinung hat die Regie-
rung gezwungen, die Arbeitsmarktpolitik einzu-
schränken“
- 3.5 „Als Preis für die Fortsetzung der Koalition mit der
F.D.P. war die SPD gezwungen, Kürzungen in der
Arbeitsmarktpolitik hinzunehmen“
- 3.6 „Die Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik
und die wachsende Abhängigkeit der Bundesanstalt
für Arbeit von Bundeszuschüssen haben die Ar-
beitsmarktpolitik besonders kürzungsanfällig ge-
macht“
- 3.7 „Einschränkungen in der Arbeitsmarktpolitik stell-
ten den Weg des geringsten politischen Widerstan-
des dar“

4. Schlußfolgerung

1. Einführung

Kein anderes wirtschaftspolitisches Ziel hat eine so zentrale Stellung in den Programmen der westdeutschen politischen Parteien und in der sozial-liberalen Bundesregierung seit 1974/75 wie die „Wiederherstellung eines hohen Beschäfti-

*) Douglas Webber ist Doktorand in politischer Wissenschaft an der Universität Essex, Großbritannien, und war von September 1980 bis Februar 1982 Stipendiat des Deutschen Akademischen Austauschdienstes an der Universität Bonn. Aus Platzgründen wurde hier auf eine ausführliche Beschreibung der Veränderung in der Arbeitsmarktpolitik und auf eine ausführliche Dokumentation der Quellen verzichtet. Die Doktorarbeit des Autors zu diesem Thema wird im Jahre 1983 bei der Universität Essex eingereicht. Die Übersetzung des Beitrages besorgte Jürgen Kühl. Kursiv gesetzte Worte sind im Originaltext bereits deutsch. Wir veröffentlichen diesen Beitrag (Stand Juli 1982), weil er einen interessanten Einblick in die Sicht eines aufmerksamen ausländischen Beobachters gibt. Es ist selbstverständlich, daß diese Darstellung, die allein vom Autor zu verantworten ist, keine Rückschlüsse auf die Sicht der Redaktion oder der Herausgeber zuläßt.
Zur Entwicklung arbeitsmarktpolitischer Regelung vgl. auch die jeweilige „Chronik zur Arbeitsmarktpolitik“ in den einzelnen Heften der MittAB (seit 1979).

gungsstandes“.¹⁾ In der politischen Praxis hat jedoch die Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung keinen entsprechenden Vorrang gegenüber konkurrierenden wirtschaftspolitischen Zielen genossen. Während die Bundesrepublik Deutschland seit 1974 stabilere Preise, eine günstigere Außenhandelsbilanz und geringeres Wachstum der Staatsverschuldung gehabt hatte als die meisten anderen westlichen Industriestaaten, zählte sie mit ihrer Leistung bei der Errichtung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu den schwächsten.

Tabelle 1: Die Entwicklung der Arbeitnehmerbeschäftigung in der Europäischen Gemeinschaft*) von 1973 - 1979, in Mio

	1973	1976	1979
Bundesrepublik Deutschland	22,5	21,2	22,0
Belgien	3,1	3,1	3,2
Frankreich	17,4	17,8	18,1
Italien	13,9	14,4	14,8
Niederlande	4,0	4,0	4,1
Dänemark	1,9	1,95	2,0
Großbritannien	23,1	22,9	23,2
Irland	0,7	0,7	0,8

*) Ohne Luxemburg

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1981/82.

Zwischen 1973 und 1979 war die Bundesrepublik das einzige EG-Mitgliedsland, in dem die Beschäftigung von Arbeitnehmern insgesamt zurückging (vgl. Tabelle 1). Daß der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Bundesrepublik anscheinend weniger Priorität zugekommen sein sollte als in anderen EG-Staaten – mit Ausnahme von Großbritannien seit 1979 –, ist besonders merkwürdig angesichts der Tatsache, daß sie eins von nur zwei Mitgliedsländern ist, die in dieser Zeit stets eine sozialdemokratisch geführte Bundes-

regierung hatten und daß es eine traditionelle Überzeugung sozialdemokratischer Parteien ist, daß „*der dauerhaften Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes die höchste Priorität unter allen gesamtwirtschaftlichen Zielen zukomme, weit mehr als ein Schwerpunkt für Sonntagsreden*“.²⁾

Die Entwicklung der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit 1974 veranschaulicht diese Diskrepanz zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis auf dem Gebiet der wirtschaftspolitischen Steuerung. Auf der einen Seite erkennen die großen politischen Parteien an, daß aktive Arbeitsmarktpolitik eine unentbehrliche, wenn auch nur „flankierende“ Rolle bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit spielt. Auf der anderen Seite waren es gerade diese Maßnahmen, auf die in dieser Zeit die beiden größten Sparpakete der Bundesregierung hauptsächlich abzielten. Als Folge der ersten dieser beiden Maßnahmegruppen wurden der Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihr Beitrag zur Senkung der Arbeitslosigkeit beträchtlich vermindert. Trotz der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit im Gefolge der Rezession von 1974/75 erreichten – und überschritten – Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik lediglich im Jahre 1981 den Umfang, den sie 1975 erreicht hatten (vgl. Tabelle 2). Die im *Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz* (AFKG) getroffenen Maßnahmen bedeuten höchstwahrscheinlich, daß ab 1982 der Umfang der aktiven Arbeitsmarktpolitik erneut zurückgeht, während die Arbeitslosigkeit weiter wächst.³⁾ Dieser Beitrag untersucht die Entwicklung der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ in der Bundesrepublik seit 1974 und einige – auf den ersten Blick – plausible „Erklärungen“ für die Diskrepanz zwischen programmatischem Anspruch und politischer Praxis, die für sie charakteristisch war. Er konzentriert sich insbesondere auf Fragen der Förderung der beruflichen Bildung, die Bestimmung zumutbarer Arbeitsplätze für die Arbeitslosen und die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und der Bundesanstalt für Arbeit (BA).

2. Die „Praxis“ der Arbeitsmarktpolitik von 1974 bis 1982

2.1 Einleitung

Das *Arbeitsförderungsgesetz* (AFG) wurde 1969 mit Unterstützung aller Parteien im *Bundestag* angenommen – alle Parteien konnten beanspruchen, mit den Worten des damaligen Arbeitsministers, „Väter dieses Gesetzes“ gewesen zu sein.⁴⁾ Allerdings waren nicht alle Bestimmungen des AFG unumstritten. Die Finanzierung der nun auszuweitenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde am meisten – wenn auch nicht ausschließlich – von den Gewerkschaften kritisiert, die Maßnahmen in staatlicher Verantwortung aus ordentlichen Steuereinnahmen finanziert wissen wollten. Obwohl richtig vorhergesehen wurde, daß insbesondere die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Bildung steigen würden, wurde weder der Beitragssatz zur BA, noch ihre

¹⁾ Vgl. SPD, „Ökonomisch-politischer Orientierungsrahmen für die Jahre 1975-1985“ vom November 1975, S. 28; F.D.P., Kieler Thesen vom November 1977, S. 38; CD U, Grundsatzprogramm der Christlich Demokratischen Union Deutschlands vom Oktober 1978, S. 30-31; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung; Kontinuität und Konzentration, Regierungserklärung vom 17. Mai 1974, S. 26 und Regierungspolitik 1977-1980, Erläuterungen zur Regierungserklärung vom 16. 12. 1976, S. 17; Kurs des Friedens und der guten Nachbarschaft wird fortgesetzt, Regierungserklärung vom 24. November 1980, abgedruckt in der Frankfurter Rundschau vom 9. Dezember 1980.

²⁾ Herben Ehrenberg, Anke Fuchs: Sozialstaat und Freiheit, Frankfurt/Main 1980, S. 262.

³⁾ Nach den Prognosen des IAB sinkt 1982 die Teilnehmerzahl an Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von 38 000 auf 25 000 und an Vollzeitmaßnahmen zur beruflichen Bildung von 108000 auf 85000 gegenüber 1981. Vgl. Autorengemeinschaft, der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1982, in: MittAB 1/1982.

⁴⁾ Hans Katzer, damals Arbeitsminister, Protokoll der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Band 70, 234. Sitzung am 13. Mai 1969, S. 12936.

Tabelle 2: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik und geschätzter Nettoeffekt (Reduktion der Arbeitslosigkeit) arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland 1974-1981*), in %

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Ausgaben (Anteil am Bruttosozialprodukt)	0,48	0,67	0,49	0,45	0,47	0,58	0,65	0,73
Geschätzte Reduktion der Arbeitslosigkeit (Anteil an den Erwerbspersonen)	1,0	1,6	1,3	1,2	1,3	1,3	1,4	–

Quelle: IIMV/Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsmarktpolitik in Schweden und der Bundesrepublik, Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik (Nr. 6, Oktober 1981) und eigene Berechnungen (1981).

*) Maßnahmen: berufliche und regionale Mobilität, Kurzarbeit und Schlechtwettergeld, Beschäftigungsförderung einschl. Arbeitsbeschaffung, Eingliederung und Rehabilitation.

Finanzierungsweise verändert. Bereits 1970 und 1971 übertrafen die Ausgaben für die Förderung der beruflichen Bildung die Haushaltsansätze der BA, und ihr Gesamtbudget geriet ins Defizit.⁵⁾ Infolge einer Verschärfung der Förderungsbedingungen durch die BA im Jahre 1972 schwächte sich allerdings der Ausgabenzuwachs bei der Bildungsförderung in den Jahren 1972 und 1973 ab, und mit Hilfe einer kleinen Erhöhung des Beitrages zur BA (0,4 %) wurde ihr Haushalt wiederum nahezu ausgeglichen. Die Bundesregierung beschloß, keine grundlegenden Änderungen in der Finanzierung der BA vorzunehmen.⁶⁾

Auf der Grundlage des geltenden Rechts und des damaligen Beitragssatzes erwartete die Bundesregierung unter der Annahme einer „normalen wirtschaftlichen Entwicklung“, daß die BA wachsende Haushaltsüberschüsse bis 1977 anhäufen würde – dies sogar dann, wenn die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen sich auf dem Niveau von 1972 fortsetze.⁷⁾

2.2 Die Arbeitsmarktpolitik von 1974 bis 1976 (1. Haushaltsstrukturgesetz)

Die Einschränkungen der Arbeitsmarktpolitik durch das Haushaltsstrukturgesetz von 1975 wurden als Maßnahmen gerechtfertigt, um „Wildwüchse“, „Mißbräuche“, „Ungechtigkeiten und einseitige Vergünstigungen“, zu beseitigen, Maßnahmen, die großenteils unabhängig von der wirtschaftlichen Rezession und ihren Wirkungen auf die BA-Finzen hätten durchgeführt werden müssen.⁸⁾ Obwohl 1974 und 1975 Reformvorschläge für das AFG in den *Fractionen* der SPD und F.D.P. diskutiert wurden, ist es dennoch höchst unwahrscheinlich, daß derartige Einschränkungen ohne die Rezession gemacht worden wären.

So war es bis zum Frühjahr 1975 Regierungspolitik, arbeitsmarktpolitische Programme nicht einzuschränken, sondern im Gegenteil auszuweiten, um die wachsende Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Die antizyklische Ausweitung von Fortbildungs- und Umschulungsprogrammen der BA, die zu Beginn des Jahres 1974 einsetzte, erhielt die volle Unterstützung der Bundesregierung. Noch im Oktober 1974 verbürgte sich der SPD-Finanzminister dafür, daß sogar für den Fall, daß die BA von Bundeszuschüssen abhängig würde, ihre Leistungen nicht gekürzt werden würden.⁹⁾

Im Zusammenhang mit der Steuerreform des Jahres 1975 wurden das Arbeitslosengeld und das Unterhaltsgeld erhöht und die Höchstdauer für das Kurzarbeitergeld verlängert sowie zur Finanzierung dieser Maßnahmen der Beitrag zur BA erneut heraufgesetzt. Diese Maßnahmen wurden allerdings unter der Annahme getroffen, daß der wirtschaftliche Abschwung nicht so tief und so lang ausfallen würde, wie es dann tatsächlich der Fall war. Trotz der vorhergesehenen Zuwächse der BA-Leistungen und trotz der Verschlechterung der Arbeitsmarktlage sah die mittelfristige Finanzplanung der Bundesregierung aus dem Jahre 1974 keinerlei Bundeszuschüsse an die BA im Jahre 1975 vor. Die Bundesregierung setzte auf eine wirtschaftliche Wiederbelebung ab Frühjahr 1975 und hoffte, daß die Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt auf nicht mehr als 3 % begrenzt werden könnte.¹⁰⁾ Der Zusammenbruch der deutschen Exporte führte allerdings zu einem viel tieferen Wirtschaftseinbruch und zu einem viel stärkeren Zuwachs an Arbeitslosigkeit als die Bundesregierung vorhergesehen hatte. Der erwartete Bundeszuschußbedarf der BA für 1975 schnellte von 3,2 Milliarden DM im März, als der Bundeshaushalt festgestellt wurde, auf 8,3 Milliarden DM im August hoch, und war so zu einem Drittel für den zwischenzeitlichen Anstieg der insgesamt nötigen Kreditaufnahme der Bundesregierung verantwortlich. Nach den Projektionen, die der Bundesregierung im Sommer 1975 vorlagen, als das Haushaltsstrukturgesetz konzipiert wurde, hätte die BA im Jahre 1976 einen Bundeszuschuß bis zu 11 Milliarden DM benötigt.¹¹⁾

Es gab kaum Meinungsverschiedenheiten innerhalb der sozial-liberalen Koalition, wie die staatliche Finanzpolitik auf die Rezession antworten sollte. Das Defizit, das sich in den Staatsfinanzen durch die Rezession des Jahres 1975 auftat, war voll durch zusätzliche Kreditaufnahme zu finanzieren. Um aber den Kapitalmärkten erneut die Sicherheit zu geben, daß die Bundesregierung eine „solide“ Finanzpolitik zu betreiben entschlossen war, mußten Maßnahmen getroffen werden, um das Defizit 1976 zu stabilisieren und später zu vermindern: „*Es kam schließlich darauf an, die Investitionsfähigkeit in der privaten Wirtschaft durch eine Entlastung des Kapitalmarktes von öffentlichen Ansprüchen zu stärken und ein Zeichen zu setzen, daß nach Überwindung der Rezession sehr schnell die Ansprüche der öffentlichen Hand an den Kapitalmarkt auf ein erträgliches Maß zurückgeführt werden*“.¹²⁾

Von Seiten der wirtschaftlichen Interessengruppen und der F.D.P. wuchs der Druck auf die Bundesregierung, das Wachstum der sozialen Ausgaben zu drosseln, die der F.D.P.-Wirtschaftsminister Friderichs für den Rückgang der Investitionen mitverantwortlich machte.¹³⁾ Von Seiten der F.D.P. kamen Wünsche nach einer Überprüfung und Verschärfung der „Zumutbarkeitskriterien“ für Arbeitsplätze, welche die Arbeitsämter den Arbeitslosen anbieten, die Umwandlung des Unterhaltsgeldes in Darlehen für Personen, die sich ohne Notwendigkeit fortbilden oder umschulen lassen wollten und die Verminderung des Unterhaltsgeldes für Personen, deren Umschulung notwendig war.¹⁴⁾ Der Vorschlag, die Förderung der beruflichen Bildung einzuschränken, fand auch breite Unterstützung in der SPD. Angesichts der Gefahren, die durch das stark steigende Defizit der BA auf die Haushaltsstrategie der Bundesregierung ausgingen, fanden sich Ausgabenkürzungen in der Bildungsförderung möglicherweise auch in dem „Sparkatalog“ des Finanzministers, von dem große Teile angenommen wurden.¹⁵⁾

⁵⁾ 1970 gab die BA 371 Millionen DM für die Förderung der beruflichen Bildung aus und erlitt ein Defizit von 246 Millionen DM. 1971 summierte sich das Defizit auf 895 Millionen DM und die Ausgaben für die Bildungsförderung auf 769 Millionen.

⁶⁾ Vgl. Bericht der Bundesregierung nach § 239 des AFG (Arbeitsförderungsbericht), Bundestagsdrucksache 7/403 vom 23. März 1973, insbesondere S. 52-64 und 67-69.

⁷⁾ Ebenda, S. 51-52 und 147.

⁸⁾ Vgl. das Interview mit Finanzminister Hans Apel „Das Leben ist nicht mehr so lustig“, in: Die Zeit Nr. 37 vom 5. September 1975 und Walter Arendt, Bildungsförderung und Arbeitsmarktpolitik, in: Süddeutsche Zeitung, Beilage vom 28. Januar 1976.

⁹⁾ Interview mit Hans Apel, Kein Arbeitsloser muß um sein Geld zittern, in: Hamburger Morgenpost vom 16. Oktober 1974.

¹⁰⁾ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1975 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 7/3197 vom 30. Januar 1975, S. 35.

¹¹⁾ Vgl. Öffentliche Finanzen, Monatsberichte der Deutschen Bundesbank Nr. 27 vom Dezember 1975, S. 23.

¹²⁾ Interview mit Hans Apel, Das Leben ist nicht mehr so lustig, a.a.O.

¹³⁾ Vgl. Warnungen unter Verschluß, in: Der Spiegel Nr. 33 vom 11. August 1975, S. 17-18.

¹⁴⁾ Vgl. die Ansichten des F.D.P.-Sozialpolitikers Hansheinrich Schmidt-Kempen, Drei Vorschläge gegen den Mißbrauch mit dem Arbeitsförderungsgesetz, in: fdk tagesdienst vom 7. August 1975.

¹⁵⁾ Vgl. das Interview mit Hans Apel, Das Leben ist nicht mehr so lustig, a.a.O.

Der SPD-Arbeitsminister Arendt stimmte Kürzungen im Bereich der beruflichen Bildung ebenfalls zu – ohne allerdings bereit zu sein, soweit wie die F.D.P. zu gehen und Zahlungen für Unterhaltsgeld bei zweckmäßiger Fortbildung/Umschulung in Darlehen umzuwandeln.¹⁶⁾ Die Vorschläge über Fortbildung und Umschulung im Referentenentwurf des Arbeitsministeriums (in enger Zusammenarbeit mit den Spezialisten für Sozialpolitik der F.D.P.) wurden in den Koalitionsdiskussionen über das *Haushaltsstrukturgesetz* substantiell unverändert angenommen. Auch die Annahme des F.D.P.-Vorschlags einer „Konkretisierung“ der Zumutbarkeitsregelungen bedeutete wenig Schwierigkeiten für die SPD insoweit als die Arbeitsämter – nach Aussagen des Präsidenten der BA – in der Vergangenheit bereits versucht hatten, die *Zumutbarkeitskriterien* nach den Prinzipien der Gesetzesnovelle anzuwenden.¹⁷⁾ Nicht den Maßnahmen zur Ausgabenverminderung der BA, sondern der Übereinkunft unter den Teilnehmern am Koalitionsgespräch, daß der Beitrag zur BA erhöht werden sollte, wurde von Arbeitsminister Arendt widersprochen, wenn auch nicht von anderen SPD-Ministern. Der Spielraum zur

Schließung der Lücke im BA-Haushalt durch andere Maßnahmen als Beitragserhöhungen war allerdings begrenzt. Die Bundesregierung hatte in ihrem *Arbeitsförderungsbericht* von 1973 den Vorschlag der Gewerkschaften abgelehnt, *Beamte* und *Selbständige* in die Finanzierung der BA einzubeziehen (was in keinem Fall gereicht hätte, eine Erhöhung der BA-Beitragsätze zu ersetzen).¹⁸⁾ Die Abdeckung des Defizits durch Bundeszuschüsse hätte – auf der Grundlage der damals verfügbaren Wirtschaftsprojektionen – die Haushaltsstrategie der Bundesregierung „gesprengt“ – d. h., wenn der Zuschußbedarf nicht durch weitreichende Einschnitte in anderen Haushaltsbereichen, sondern durch höhere Kreditaufnahme finanziert worden wäre. Für die SPD wären Ausgabekürzungen bei anderen BA-Leistungen – oder bei anderen Sozialleistungen – anstelle einer Erhöhung der Beiträge zur BA unakzeptabel gewesen. Kürzungen wurden gerade beim Unterhaltsgeld vorgenommen, um die Höhe dieser anderen Leistungen zu erhalten.¹⁹⁾

Die Kürzungen beim Unterhaltsgeld und die Verschärfung der Teilnahmebedingungen im *Haushaltsstrukturgesetz* bewirkte einen scharfen Rückgang der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen. Dem Ziel des Arbeitsministers entsprechend, die Mittel stärker auf solche Arbeitnehmer zu konzentrieren, die die Fortbildung am nötigsten brauchten, stieg der Anteil der Arbeitslosen unter den Teilnehmern an – in absoluten Zahlen aber sank die der vormals arbeitslosen Umschüler/Fortbildungsteilnehmer (vgl. Tabelle 3). In absoluten Zahlen und im Verhältnis zur Zahl der Leistungsempfänger nahm die Zahl der von den Arbeitsämtern gegen Arbeitslose verhängten *Sperrzeiten* wegen Ablehnung zumutbarer Arbeit zu.

Daran zeigt sich, daß die Konkretisierung der *Zumutbarkeitskriterien* im *Haushaltsstrukturgesetz* und der 1975 folgende *BA-Erlass* eine Verschärfung der Praktiken der Arbeitsämter gegenüber Arbeitslosen, die Arbeitsplatzangebote ablehnten, hervorbrachten (vgl. Tabelle 4).²⁰⁾

¹⁶⁾ Vergleiche Pressearchiv des SPD-Vorstandes, Bundesarbeitsministerium lehnt Umschuldungsdarlehen ab vom 13. August 1975.

¹⁷⁾ Vergleiche das Interview mit BA-Präsident Josef Stingl, Bis zum Jahresende über 19 Milliarden für die Arbeitslosen, in: Deutschland-Magazin Nr. 5, Oktober/November 1975.

¹⁸⁾ Arbeitsförderungsbericht, a.a.O., S. 56-61.

¹⁹⁾ Vgl. die Bundestagsrede des SPD-Sozialpolitikers Egon Lutz, in: Protokoll der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 200. Sitzung am 6. November 1975, S. 13771.

²⁰⁾ Dieser Anstieg in der Verhängung von Sperrzeiten scheint nicht auf die Veränderung der Arbeitsmarktsituation zurückzugehen, da erstens 1975 trotz eines raschen Anstieges der Arbeitslosigkeit die Zahl der verhängten Sperrzeiten als Anteil an allen Leistungsempfängern nicht anstieg und da zweitens der Anstieg nach 1975 stattfand, obwohl das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sehr stabil blieb (vergleiche Tabelle 4).

Tabelle 3: Förderung der beruflichen Bildung durch die Bundesanstalt für Arbeit 1974-1981, in Tsd. bzw. in %

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Eintritte insgesamt	233	271	152	136	175	209	247	280
Darunter: vor Eintritt arbeitslos	38	84	50	53	76	90	107	132
Arbeitslos in %	16	31	33	39	43	43	43	47
Teilnehmer an Vollzeitmaßnahmen (JD)	115	127	97	65	63	73	90	108 *)
Unterhaltsgeldempfänger (JD)	105	116	84	54	51	60	73	97

*) Schätzung

Quelle: ANBA-Jahreszahlen 1980 und 1981; *Autorengemeinschaft*, Der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1982, in: Mitt AB 1/1982.

Tabelle 4: Anwendung von Sperrzeiten wegen der Ablehnung eines „zumutbaren“ Arbeitsangebots 1974-1981, in Tsd. bzw. in %

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Sperrzeiten	22	44	62	71	68	55	41	47
Als % von Leistungsempfängern*)	0,47	0,45	0,66	0,82	0,84	0,79	0,60	0,45
Leistungsempfänger (JD)	392	817	779	720	673	582	576	867
Offene Stellen (JD)	315	236	235	231	246	304	308	208
Offene Stellen als % von Leistungsempfänger	80	29	30	32	37	52	53	24
Durchschnittliche Laufzeit von offenen Stellen (Wochen)	7,0	5,5	5,3	5,5	6,3	8,2	9,2	7,4

*) Empfänger von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Berechnungsmethode: Jahresdurchschnitt von Leistungsempfängern dividiert durch ein Zwölftel aller Sperrzeiten.

Quelle: ANBA Jahreszahlen 1980 und 1981; eigene Berechnungen; *Cramer U.*, Zur Entwicklung der Laufzeiten von offenen Stellen in den letzten Jahren, in: Mitt AB 2/1982.

Die Maßnahmen des *Haushaltsstrukturgesetzes* waren allerdings darin erfolgreich, daß sie den Haushalt der BA schneller ins Gleichgewicht zurückbrachten, als die Regierung zu hoffen gewagt hatte: Die BA benötigte 1976 weniger als die Hälfte der 6,1 Milliarden DM Bundeszuschüsse, die in der mittelfristigen Finanzplanung von 1975 vorgesehen waren. Im Jahre 1977 wies der BA-Haushalt wiederum einen Überschuß aus, wie der Finanzplan von 1975 angenommen hatte. Die Konsolidierung der Bundesfinanzen schritt ebenso schnell voran: Der Kreditbedarf für 1976, wie er in dem 1975er Finanzplan vorgesehen worden war, fiel um fast 13 Milliarden DM geringer aus und der für 1977 wurde genau getroffen. Die Ausgabenkürzungen in den arbeitsmarktpolitischen Programmen der BA – vor allem bei der Förderung der beruflichen Bildung – übertrafen die in jedem anderen Politikbereich durch das *Haushaltsstrukturgesetz* vorgenommenen Kürzungen. Der Ausgabenzuwachs für die Bildungsförderung im Jahr 1974/75 war allerdings nicht die Hauptursache für die Finanzkrise der BA. Die Ausgaben waren zwar 1974 und 1975 stärker gestiegen als die Bundesregierung in ihrem *Arbeitsförderungsbericht* von 1973 angenommen hatte, aber mit 2,5 Milliarden DM lagen sie 1975 nur wenig mehr als 0,6 Milliarden DM über der für dieses Jahr vorhergesagten Höhe.²¹⁾ Dieser Anstieg war nur wegen der antizyklischen Ausweitung der Bildungsmaßnahmen durch die BA so steil – was die Regierung unterstützte. Sogar wenn allein die Ausgaben zur Förderung der beruflichen Bildung gestiegen wären, wäre die BA 1975 kaum ins Defizit geraten und es wären weder Ausgabekürzungen

noch Beitragserhöhungen erforderlich gewesen. Die Finanzkrise der BA, welche die Kürzungen in der Förderung der beruflichen Bildung und die Verschärfung der *Zumutbarkeitskriterien* verursachte, war in überwältigendem Ausmaß dem Anwachsen der Arbeitslosigkeit und der Kurzarbeit zuzurechnen (vgl. Tabelle 5).

2.3 Die Arbeitsmarktpolitik von 1977 bis 1980

Die Einschnitte in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen durch das Haushaltsstrukturgesetz wurden vorgenommen, als die Arbeitslosigkeit immer noch als Folge der wirtschaftlichen Rezession stieg und eine Million überschritten hatte. Der Wirtschaftsaufschwung im Jahre 1976 führte zwar zu einer Verminderung der Kurzarbeit, aber nicht der Arbeitslosigkeit, die vielmehr wieder zu steigen begann, als der Aufschwung im 2. Quartal 1977 ausklang.²²⁾ Obwohl die sozialliberale Koalition ab Mitte 1977 eine mehr expansive Haushaltspolitik zu verfolgen begann, rief sie – wenigstens zunächst – keine erneute Ausweitung der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik ins Leben. Vielmehr bedeuteten die meisten Vorschriften der 4. Novelle des AFG von 1977 weitere Ausgabenkürzungen bei der BA.²³⁾ Auf der Grundlage von Projektionen, die ein Sinken der Arbeitslosigkeit auf 680 000 Personen im Jahre 1981 voraussahen, schätzte die Bundesregierung, daß die BA wachsende Haushaltsüberschüsse in den folgenden Jahren anhäufen würde. Allerdings war jeglicher Raum, diesen erwarteten Ausweg für Ausgabenerhöhungen der BA bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu nutzen, eng durch die Tatsache begrenzt, daß die BA zur Konsolidierung der Rentenfinanzen im Februar 1977 verpflichtet worden war, ab 1979 Beiträge zur Rentenversicherung für Empfänger von Arbeitslosengeld zu bezahlen (und für andere Leistungsempfänger, soweit die BA nicht bereits ihre Rentenbeiträge zahlte). Als die Arbeitslosigkeit 1977 und 1978 keineswegs so schnell wie in den Projektionen angenommen fiel, stellten sich „wachsende Haushaltsüberschüsse“ in Wirklichkeit nicht ein. Unter der Annahme, daß die Arbeitslosigkeit in den folgenden vier Jahren auf etwas unter eine Million fallen würde, sah die mittelfristige Finanzplanung vom September 1978 die Zahlung von Bundeszuschüssen an die BA von über 12 Milliarden DM binnen fünf Jahren vor²⁴⁾. Angesichts der anhaltend

²¹⁾ Vgl. Arbeitsförderungsbericht, a.a.O., S. 35-36 und 147.

²²⁾ Bemerkung des SVR zur Haushaltspolitik der Bundesregierung im Jahre 1976/77: „Im nachhinein zeigt sich, daß das Maß an Konsolidierung zu groß war für einen so moderaten Aufschwung“, vgl. Wolfgang Lerch, Die Finanzpolitik seit 1974 und einige aktuelle Schlußfolgerungen, in: WSI-Mitteilungen, 35. Jahrgang, Heft 1 vom Januar 1982, S. 11. Anmerkung des Übersetzers: Insgesamt gesehen sank die Arbeitslosigkeit bis Mitte 1980.

²³⁾ Dies galt insbesondere für die Vorschriften zur Arbeitslosenhilfe und für Leistungen an Berufsanfänger gemäß ihrer zuvor bezogenen Ausbildungsvergütung, eine regelmäßige Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Arbeitslosenhilfe und für die Verkürzung der Anspruchsdauer von Arbeitslosen, denen Sperrzeiten auferlegt worden waren.

²⁴⁾ Bundesministerium der Finanzen, Der Finanzplan des Bundes 1978 bis 1982 vom September 1978, S. 12.

Tabelle 5: Entwicklung der Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit 1974-1981, in Mrd. DM

	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Arbeitslosengeld	3,55	7,77	6,91	6,28	6,27	7,47	8,11	13,29
Arbeitslosenhilfe*)	0,22	0,78	1,30	1,33	1,39	1,64	1,54	—
Kurzarbeitergeld	0,68	2,21	0,99	0,59	0,60	0,33	0,47	1,28
Bauwirtschaft	1,41	1,12	1,26	1,37	1,49	2,21	1,97	2,53
Konkursaussfallgeld	0,07	0,26	0,27	0,28	0,22	0,22	0,21	0,37
Berufsförderung	2,13	2,87	2,18	1,49	1,62	2,23	2,92	3,79
Arbeitsaufnahme	0,12	0,19	0,27	0,38	0,60	0,76	0,73	0,59
Rehabilitation	0,39	0,43	0,45	0,48	0,55	1,05	1,65	1,96
ABM	0,03	0,13	0,17	0,58	0,80	1,03	1,03	1,05
Darunter:								
Beiträge zur Rentenversicherung	0,11	0,37	0,16	0,10	0,10	2,71	3,00	4,48
Ausgaben insgesamt	10,35	17,84	15,93	15,08	17,52	19,74	21,67	28,17
Defizit/Überschuß	-2,37	-8,60	-1,87	+0,29	+0,23	-2,24	-2,62	-8,29
Bundeszuschuß		7,28	2,99				1,84	8,21

*) Arbeitslosenhilfe im Anschluß an Arbeitslosengeld, übernommen 1981 vom Bund.

Quelle: Geschäftsberichte der Bundesanstalt für Arbeit 1974-1980; ANBA Jahreszahlen 1981; IAB.

hohen Arbeitslosigkeit wuchs einerseits der Druck von seiten der SPD und der Gewerkschaften auf die Bundesregierung, die Kürzungen des Jahres 1975 im Bereich der Arbeitsmarktpolitik wieder auszugleichen. Auf der anderen Seite bedeutete die Erwartung, daß die BA, gerade weil die Arbeitslosigkeit immer noch so hoch war, in den nächsten Jahren beträchtliche Bundeszuschüsse benötigen würde, daß der vorhandene Spielraum recht klein war, solchem Drängen nachzugeben. Dies war besonders deswegen der Fall, weil beide Koalitionsparteien gegen weitere Anhebungen des Beitrages zur BA waren und weil Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Einbeziehung von *Beamten* in die Arbeitslosenversicherung Arbeitsminister Ehrenberg davon abhielten, den Wunsch der Gewerkschaften (und nun auch der SPD) nach einer Arbeitsmarktabgabe für alle Erwerbstätigen aufzugreifen (ein Wunsch, dem sich in jedem Falle die F.D.P. stark widersetzte).

Unter diesen finanziellen Beschränkungen mußte die 5. Novelle des AFG vom 1. 8. 1979 „billig“ sein – nach der Bundesregierung bedeutete sie lediglich zusätzliche Ausgaben der BA in Höhe von 240 Millionen DM.²⁵⁾ Die Grundlage für die Novellierung des AFG war eine Untersuchung zur „Motivation der Arbeitssuchenden“, deren Vergabe durch die Bundesregierung insbesondere durch eine Kampagne der Arbeitgeberorganisationen gefördert worden war, um die – aus ihrer Sicht zunehmenden – Probleme der Arbeitgeber bei der Besetzung freier Arbeitsplätze öffentlich bekanntzumachen.²⁶⁾ Das Untersuchungsergebnis über fehlendes Interesse einiger Arbeitsloser, Arbeit zu finden, wirkte schließlich als ein Katalysator für die Entscheidung des Arbeitsministers, die *Zumutbarkeitsvorschriften* im AFG neu zu fassen – und in der Folge bei der BA zum *Runderlaß 230/78*, der von den Gewerkschaften und von Teilen der SPD heftig angegriffen wurde.²⁷⁾ Die Vorbereitungen für den Erlaß hatten im Jahr 1977 begonnen, als die BA ihre Erfahrungen mit den Kriterien aufarbeitete, die im *Haushaltsstrukturgesetz* enthalten und in dem *Erlaß* von

1975 ausgeführt worden waren. Die ausführlichere Festlegung in dem *Erlaß*, welche Arbeitsplätze den Arbeitslosen zuzumuten seien, entsprach dem Wunsch der BA und des Arbeitsministeriums, eine gleichmäßigere Anwendung der Vorschriften in den Arbeitsämtern sicherzustellen.²⁸⁾ Ferner kann man annehmen, daß die BA, insbesondere ihre Vermittlungskräfte, an klareren *Zumutbarkeitsrichtlinien* interessiert waren, die die Wahrscheinlichkeit von Auslegungskonflikten in den Arbeitsämtern vermindern konnten. Eine Überprüfung der Kriterien war obendrein durch die Entscheidung des *Bundessozialgerichtes* von 1977 erforderlich, die dessen Ansichten darüber darlegte, welche Kriterien bei der Entscheidung anzuwenden wären, unter welchen Umständen von Arbeitslosen die Annahme von Arbeitsplätzen mit geringerem Einkommen und beruflichem Status gefordert werden könne²⁹⁾.

Der politische Konflikt über den *RdErl. 230/78* entstand hauptsächlich durch seine Vorschriften zum zulässigen beruflichen Abstieg und zur zulässigen regionalen Mobilität der Arbeitslosen und die Tatsache, daß der *Erlaß* selbst – anders als die AFG-Vorschriften, die er ergänzte, – nicht betonte, daß die Vermittlungskräfte bei der Anwendung der Kriterien sehr sorgfältig die sozialen und familiären Umstände der Arbeitslosen berücksichtigen sollten. Ob allerdings der *Erlaß* in seinen entscheidenden Vorschriften eine Verschärfung der *Zumutbarkeitskriterien* darstellte, mag bezweifelt werden. Während der Anwendungszeit des Erlasses wurden vergleichsweise weniger *Sperrzeiten* gegenüber Arbeitslosen für die Ablehnung zumutbarer Arbeit verhängt als in dem Jahr vor seiner Einführung.³⁰⁾

Da damals mehr als vier Fünftel aller Menschen, die arbeitslos wurden, weniger als sechs Monate ohne Arbeit waren (und da die langfristig Arbeitslosen in jedem Fall vergleichsweise wenig Arbeitsplatzangebote erhalten), war in der Praxis die wichtigste Vorschrift des *Erlasses* die Festlegung, daß von Arbeitslosen während der ersten sechs Monate der Erwerbslosigkeit die Annahme solcher Arbeitsplätze nicht erwartet werden konnte, wo der Einkommensverlust im Vergleich zu ihrer vorangehenden Beschäftigung 10 % übersteigen würde;³¹⁾ (weil aus dieser Sicht der *Erlaß* den Arbeitslosen größeren Schutz gegenüber dem Druck, schlechtere Arbeitsplätze anzunehmen, bot, als das AFG und der vorangehende *Zumutbarkeitserlaß* von 1975, stimmte ein Vertreter der Arbeitgeber im *Vorstand* der BA gegen den neuen Erlaß).

Der *RdErl. 230/78* und die *Zumutbarkeitskriterien* im Entwurf des Bundesarbeitsministeriums für die 5. Novelle des AFG wurden von der F.D.P. breit unterstützt. Abgesehen von der Festlegung, daß bei der Bestimmung „zumutbarer“ Arbeitsplätze für die Arbeitslosen alle Umstände des individuellen Falles in Betracht zu ziehen seien, widerlegte das Gesetz allerdings keinen der grundlegenden Einwände gegen den *Erlaß*, die von den Gewerkschaften und den sozialpolitischen Experten der SPD erhoben worden waren. Daß die F.D.P. den Arbeitsminister davon abhalten konnte, den *SPD-Sozialpolitikern* konkrete Konzessionen zu machen, wurde vermutlich durch die Tatsache erleichtert, daß die Sozialpolitiker keine breite Unterstützung für ihre Einwände in der *SPD-Fraktion* insgesamt fanden. Der Gesetzentwurf wurde allerdings im Arbeits- und Sozialausschuß dahin verändert, den *Verwaltungsrat* der BA zu ermächtigen, in einer *Anordnung* die neuen Vorschriften auszuführen. Die Beauftragung des *Verwaltungsrates* – anstelle des *Vorstandes* –, ergänzende Ausführungsbestimmungen zu erlassen, machte es wahrscheinlicher, daß eine gewerk-

²⁵⁾ Vgl. Entwurf eines 5. Gesetzes zur Änderung der AFG, Bundestagsdrucksache 8/2624 vom 4. März 1979, S. 3.

²⁶⁾ Vgl. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Jahresbericht der BDA vom 1978, S. 5. Eine Zusammenfassung der Infratest-Studie „Motivation von Arbeitssuchenden, Hemmnisse für die Einstellung von Arbeitslosen, Effektivität von Vermittlung und Beratung, Fortbildungs- und Mobilitätsbereitschaft von Beschäftigten“ findet sich in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung: Sozialpolitische Informationen XII/12 vom 10. Juli 1978.

²⁷⁾ Nach der Infratest-Untersuchung: „Nur 10 % der Arbeitslosen, denen ein Vermittlungsangebot unterbreitet wurde, zeigten sich nicht arbeitsbereit, wobei die Hälfte noch sogenannte Übergangsfälle waren, in denen z. B. 59jährige auf den Bezug der vorgezogenen Rente warten.“, Herbert Ehrenberg, Rede vor dem Bundesrat zum Entwurf eines 5. Änderungsgesetzes zum Arbeitsförderungsgesetz vom 16. Februar 1979, Manuskript S.11.

²⁸⁾ Ebenda, S. 16-17.

²⁹⁾ Urteil des Bundessozialgerichtes vom 22. Juni 1977, Aktenzeichen: 7 RAr 131/75.

³⁰⁾ Nach eigenen Berechnungen aus den ANBA-Jahreszahlen sank der Anteil der wegen der Ablehnung zumutbarer Arbeit verhängten Sperrzeiten an allen Empfängern von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe von 0,82 % im Jahr vor der Verkündung des Erlasses auf 0,74 % in den ersten 12 Monaten, für die der Erlaß galt.

³¹⁾ Zur Dauer der Arbeitslosigkeit vgl. Dieter Freiburghaus, Verteilung der Dauer der Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland 1977-1979, Internationales Institut für Management und Verwaltung 1980 und Christoph F. Büchtemann und Bernhard von Rosenblatt, Arbeitslosigkeit und berufliche Wiedereingliederung, in: MittAB 4/1980, S. 563-564. Zur Zahl der Vermittlungsversuche durch die Arbeitsämter für langfristig Arbeitslose vgl. Büchtemann und von Rosenblatt, Arbeitslose 1978: Die Situation in der Arbeitslosigkeit – Zweiter Teilbericht über Ergebnisse einer repräsentativen Längsschnittuntersuchung bei Arbeitslosen und Abgängern aus Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: MittAB 1/1981, S. 34-35.

schaftsorientierte Regelung angenommen werden konnte, wie es auch tatsächlich geschah. In den meisten ihrer Vorschriften bot die *Anordnung* vom Oktober 1979 den Arbeitslosen größeren Schutz vor erzwungenem beruflichem Abstieg als die vorangehenden *Erlasse*. Zusammen mit der Einrichtung von Widerspruchsausschüssen in den Arbeitsämtern, die Einsprüche von Arbeitslosen gegen die Verhängung von *Sperrzeiten* bearbeiten sollten, erklären die Vorschriften der *Anordnung* von 1979 wahrscheinlich, warum die Zahl der verhängten *Sperrzeiten* im Vergleich zur Zahl der Leistungsempfänger im Jahre 1980 weiter fiel (vergleiche Tabelle 4).³²⁾

Gegen den Widerstand des Finanzministeriums und gegen die Haushaltsexperten der Parteien im *Bundestag* konnten die Sozialexperten der SPD ihren Vorschlag einer allgemeinen Anhebung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer an *zweckmäßigen* Bildungsmaßnahmen nicht durchsetzen. Die Koalitionsparteien stimmten allerdings in der Notwendigkeit überein, eine selektive Ausweitung der Umschulung anzuregen und einige der Bedingungen für die berufliche Fortbildung zu lockern. Die Zahl der Teilnehmer an Umschulungsmaßnahmen der BA war zwischen 1975 und 1977 um die Hälfte gefallen – sehr viel mehr als die Bundesregierung angenommen hatte. Trotz des anhaltend hohen Standes der Arbeitslosigkeit war es zu Arbeitskräfteknappheiten in einigen Facharbeiterberufen gekommen, wie auch die Infratest-Untersuchung bestätigt hatte. Deshalb sah die 5. Novelle des AFG ein höheres Unterhaltsgeld für Umschüler in Mangelberufen vor. Das Ergebnis der Infratest-Untersuchung, daß die Bereitschaft der Arbeitslosen zu Fortbildung und Umschulung beträchtlich größer als bislang angenommen war, gab einen weiteren Anstoß für eine erneute Ausweitung der beruflichen Bildungsmaßnahmen.³³⁾

Der Kurswechsel der Bundesregierung in der Arbeitsmarktpolitik wurde auch durch die Ansätze im BA-Haushalt von 1979 angekündigt, in dem für arbeitsmarktpolitische Programme große Ausgabenzuwächse eingesetzt wurden: im Vergleich zu 1978 25 % mehr Ausgaben für berufliche Bildung und 65 % mehr für Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung. Beschleunigt durch die 5. Novelle des AFG stiegen die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zwischen 1978 und 1980 von 3,6 auf 6,3 Milliarden DM. Diese Ausweitung ging mit einem kräftigen Wirtschaftsaufschwung und starkem Beschäftigungszuwachs einher, was wiederum die Finanzlage der BA verbesserte. Obwohl die 5. Novelle des AFG keine Maßnahmen (Erhöhung des Beitrages zur BA oder Einführung eines „allgemeinen Arbeitsmarktbeitrages“) vorsah, die Einnahmen der BA zu verstärken, hätte sie zwischen 1978 und 1980 die steigenden Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus ihren eige-

nen Mitteln finanzieren können, wenn sie nicht durch die Beiträge zur Rentenversicherung für Leistungsempfänger zusätzlich belastet worden wäre (vergleiche Tabelle 5). Trotz des Ausgabenanstiegs bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und trotz der finanziellen Verpflichtungen der BA gegenüber der Rentenversicherung benötigte sie weniger finanzielle Unterstützung aus dem Bundeshaushalt als die Bundesregierung beim Entwurf zur 5. Novelle der AFG vorhergesehen hatte. Während der mittelfristige Finanzplan vom September 1978 Bundeszuschüsse an die BA für 1979 und 1980 bis zu 4,7 Milliarden DM vorgesehen hatte, benötigte die BA, nachdem sie ihre eigenen Rücklagen herangezogen hatte, keinerlei Bundeszuschuß im Jahre 1979 und lediglich 1,8 Milliarden DM im Jahre 1980. Die Periode wirtschaftlichen Aufschwungs zwischen 1978 und 1980 war also durch eine „Liberalisierung“ der Arbeitsamtspraxis bei der Festlegung „zumutbarer“ Arbeitsplätze für die Arbeitslosen und eine erneute Ausweitung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gekennzeichnet, die die BA-Finzen nicht ungebührlich belastet hätten, wären ihr nicht neue finanzielle Belastungen auferlegt worden.

2.4 Die Arbeitsmarktpolitik nach der Bundestagswahl 1980 (AFKG)

Bereits vor der Bundestagswahl im Oktober 1980 hatte sich unter dem Einfluß der 2. Ölpreisexplosion die wirtschaftliche Aktivität in der industrialisierten westlichen Welt einschließlich der Bundesrepublik abzuschwächen begonnen. Der Raum für die wiedergewählte sozial-liberale Koalition, der neuen Rezession mit expansiver und antizyklischer Finanzpolitik entgegenzusteuern, war wesentlich enger gezogen als 1974/75. Erstens war 1979 und 1980 (hauptsächlich wegen der gestiegenen Ölimportrechnung) die deutsche Zahlungsbilanz ins Defizit geraten. Zweitens fielen die Zinssätze nicht wie 1974/75, sondern sie stiegen und spiegelten damit den Anstieg der Zinsen in den Vereinigten Staaten und die Absicht der *Bundesbank* wider, Kapitalimporte zur Finanzierung des Zahlungsbilanzdefizites anzuziehen. Die Bundesregierung fürchtete, daß eine weitere Ausdehnung ihres Kreditbedarfes die Zinssätze in die Höhe treiben und private Investitionen entmutigen würde, auf deren Wiederbelebung sie ihre Hoffnung für einen wirtschaftlichen Aufschwung konzentrierte. Drittens hätte eine expansive Finanzpolitik das internationale Vertrauen in die DM (nunmehr die zweitwichtigste internationale Reservewährung) vermindern können, was den Fall der DM gegenüber dem US-Dollar beschleunigt und die *Bundesbank* veranlaßt hätte, ihre Geldpolitik weiter zu verschärfen. Die Absicht der Bundesregierung, das Wachstum der Staatsverschuldung einzudämmen, war auch noch direkter politisch motiviert. Angesichts des Wiederhalls, den die CDU/CSU-Opposition mit ihrer Kampagne zu den inflationären Gefahren durch wachsende Staatsverschuldung im Jahre 1980 gefunden hatte, war die Bundesregierung besorgt, daß sie die „psychologischen“ Grenzen kreditfinanzierter Ausgabenpolitik erreicht haben könnte.³⁴⁾ Trotz offizieller Projektionen, daß die Arbeitslosigkeit 1980 auf einen Jahresdurchschnitt von 1,1 Millionen (oberhalb des Höchstwertes von 1975) steigen würde, widerstand die Bundesregierung dem Drängen nach einer Belebung der Wirtschaft. Die Haushaltsrede des SPD-Finanzministers Matthöfer von 1981 war kennzeichnend für die Denkweise der Koalition und die neu geordneten Prioritäten: Der Staat könne nicht länger die Vollbeschäftigung garantieren und seine Fähigkeit zur Beeinflussung der wirtschaftlichen Entwicklung müsse bescheidener eingeschätzt werden: „*Entscheidend sind nicht staatliche Ausgaben, son-*

³²⁾ Zur Diskussion über die Wirkung der Widerspruchsausschüsse in den Arbeitsämtern vgl. Rainer Brötz, Zur sozialen Ausgestaltung der „Zumutbarkeit“ im AFG – Erfahrungen mit den paritätisch besetzten Widerspruchsausschüssen in den Arbeitsämtern, in: WSI-Mitteilungen, 35. Jahrgang, Heft 2 vom Februar 1982, S. 105-113.

³³⁾ Nach der Infratest-Untersuchung waren 23 % der Arbeitslosen an einer Umschulung interessiert, 13 % wollten eine berufliche Abschlußprüfung ablegen und 7 % wollten einen fehlenden Schulabschluß erhalten, vgl. Herbert Ehrenberg, Überwindung der Arbeitslosigkeit, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 71 vom 30. Juni 1978, S. 667.

³⁴⁾ Vgl. Hans Matthöfer, Beitrag der globalen und strukturellen Wirtschaftspolitik sowie der öffentlichen Finanzpolitik zur Wiedererlangung und Erhaltung der Vollbeschäftigung, in: Gerd Muhr (Hrsg.), Beschäftigungspolitik in den achtziger Jahren, Köln 1981, S. 43 ff.

dem unternehmerische Entscheidungen, Initiativen, Investitionen und Innovationen.“³⁵⁾

Wie in der Rezession 1974/75 bedeutete der Anstieg der Arbeitslosigkeit, daß der Haushalt der BA die stärkste Bedrohung für die Haushaltsstrategie der Bundesregierung darstellte. Aufgrund einer Koalitionsvereinbarung nach den Wahlen, die Ausgaben der BA einer „kritischen“ Prüfung zu unterwerfen, wurde im Arbeitsministerium eine drittelparitätische Kommission eingerichtet, um Einsparungsmöglichkeiten durch die Bekämpfung des „Leistungsmaßbrauches“ bei der BA zu prüfen.³⁶⁾ Die Kommission fand allerdings heraus, daß durch Maßnahmen zur Verhinderung von „Mißbrauch“ der BA-Leistungen nicht mehr als 200 bis 300 Millionen DM gespart werden könnten.³⁷⁾ Der sehr starke Anstieg der Arbeitslosigkeit im Winter 1980/81 brachte die BA-Financen rasch in ein Defizit, zu dessen Deckung die Bekämpfung von „Leistungsmaßbrauch“ allein allenfalls einen sehr kleinen Beitrag hätte leisten können. Zum Mai 1981 war der Zuschußbedarf der BA von 3,65 Milliarden DM in Dezember 1980 auf gut über 8 Milliarden DM angestiegen. Auf der Basis der geltenden Gesetze und der Projektionen für die Arbeitslosigkeit wäre der Zuschußbedarf der BA vermutlich auf über 10 Milliarden DM im Jahre 1982 angestiegen (über 8 Milliarden DM mehr als im Finanzplan von 1980 angesetzt war). Ohne Sparmaßnahmen wäre der Eckwert der Bundesregierung für die Kreditaufnahme im Jahre 1982 um etwa 18 Milliarden DM übertraffen worden. „Mit wachsender Dringlichkeit“, bemerkte der Finanzminister, „wird die Frage gestellt, ob sich hier eine Dynamik entfaltet, die dann nicht mehr kontrolliert werden kann.“³⁸⁾

Die Hälfte des projizierten Anstieges der Kreditaufnahme des Bundes wäre von der BA verbraucht worden. Die Schließung der sich vergrößernden Lücke im BA-Haushalt nahm deshalb unausweichlich einen zentralen Stellenwert in den Koalitionsberatungen zur „Operation '82“ ein. Matthöfers Vorwarnung, daß Kürzungen gesetzlich garantierter Sozialleistungen unvermeidbar seien, betrafen insbesondere diejenigen der BA: Die größten Ersparnisse waren dort zu erzielen, wo in der unmittelbar vorangehenden Periode der größte Ausgabenzuwachs stattgefunden hatte.³⁹⁾ Diese Maxime stand über allen Vorschlägen, die die F.D.P. und der Finanzminister selbst machten. Der „Sparkatalog“ der F.D.P. sah Ausgabekürzungen im BA-Haushalt von insgesamt wenigstens 3,5 Milliarden DM vor, einschließlich – neben Abstrichen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und einer erneuten Verschärfung der *Zumutbarkeitskriterien* – einer Senkung des Arbeitslosengeldes (also Vorstellungen, die denjenigen der Arbeitgeberorganisationen weitgehend entsprachen). Die Sparvorschläge Matthöfers für den

BA-Haushalt waren wahrscheinlich noch weitreichender. Nach seiner Ansicht hätte die allgemeine Steuer- und Sozialabgabenbelastung nur auf Kosten der Arbeitsmotivation und des Leistungswillens weiter angehoben werden können. Statt die Beiträge zur BA zu erhöhen, sollte die Bundesregierung – so drängte Matthöfer – die „große Bereitschaft“ der Wählerschaft zugunsten von Maßnahmen nutzen, „*Mißstände und überzogene Ansprüche*“, in der Arbeitslosenversicherung zu vermindern.⁴⁰⁾ Ebenso wie eine Kürzung wenigstens bei dem höheren Unterhaltsgeld für Umschulung schlug Matthöfer die Einführung von Wartezeiten bei der Zahlung von Arbeitslosengeld und Krankengeld vor sowie die Bemessung der Beiträge zur Rentenversicherung für Leistungsempfänger nach der Höhe ihres Arbeitslosengeldes statt ihres letzten Entgelts.⁴¹⁾ Angenommen Matthöfer war bereit, den Bundeszuschuß zur BA auf etwa 3,5 Milliarden DM anzuheben, hätte die Verwirklichung seiner Vorschläge in der Tat eine Erhöhung des Beitrages zur BA überflüssig gemacht.

In seiner Absicht, die Staatsfinanzen durch Ausgabekürzungen zu konsolidieren, wurde Matthöfer stark vom Bundeskanzler Schmidt unterstützt. Zusammen mit anderen SPD-Führern war der Bundeskanzler allerdings feinfühler für die politischen Implikationen von Kürzungen grundlegender Sozialleistungen des Wohlfahrtsstaates – insbesondere im Hinblick auf ihre mögliche Bedeutung für die Beziehungen der Bundesregierung und der SPD zu den Gewerkschaften. Im Gegensatz zu Matthöfer griff Schmidt den DGB-Vorschlag auf, eine besondere, zeitlich begrenzte Ergänzungsabgabe einzuführen – aber nicht für Bezieher höherer Einkommen allein, wie der DGB gewünscht hatte, und nicht um die Probleme im Etat des Arbeitsministeriums zu lösen – und daher auch nicht um Kürzungen im BA-Haushalt zu umgehen. Dieser letzte Wunsch mag ein Grund für Arbeitsminister Ehrenberg gewesen sein, den DGB-Vorschlag zu unterstützen. Er hatte erklärt, daß im BA-Haushalt Ausgabekürzungen von wenigstens 1,5 Milliarden DM zu erreichen seien. Zusammen mit Einsparungen aus der Bekämpfung von „Leistungsmaßbrauch“, worauf die SPD ebenfalls festgelegt war, hätte diese Summe Ersparnisse enthalten, die sich aus der Umwandlung des Unterhaltsgeldes für Teilnehmer an *zweckmäßigen* Fortbildungsmaßnahmen in Darlehen ergeben hätten – ein alter F.D.P.-Vorschlag –. Um weiterreichende Ausgabekürzungen zu verhindern, insbesondere beim Arbeitslosengeld, beim Krankengeld und bei den Beiträgen zur Rentenversicherung, welche die BA für die Arbeitslosen zahlte, drängte Ehrenberg auf eine Anhebung des Beitragssatzes zur BA.

Für die *SPD-Fraktion* (und letztlich für die Gewerkschaften) war eine Erhöhung des Beitragssatzes das „kleinere Übel“ gegenüber Kürzungen der Sozialleistungen, die nach SPD-Auffassung zu den Grundlagen des Wohlfahrtsstaates gehörten. In der *Fraktion* wurden Matthöfers Pläne zur Kürzung beim Arbeitslosengeld, Krankengeld und bei den Rentenversicherungsbeiträgen der BA abgelehnt. Die *Fraktion* akzeptierte auch, daß zusätzlich zur Bekämpfung von „*Mißbräuchen*“ substantielle Kürzungen bei anderen BA-Ausgaben unvermeidbar seien (selbst wenn die Meinungen, insbesondere zwischen Haushalts- und Sozialexperten, hinsichtlich ihrer zulässigen Größenordnung differierten). Die *Fraktion* stimmte mit Matthöfer darin überein, daß die größten Ausgabekürzungen dort vorzunehmen seien, wo die größten „*Löcher*“ im Haushalt entstanden waren. Obwohl ein „*allgemeiner Arbeitsmarktbeitrag*“ im „*Sparkatalog*“ der *Fraktion* auftauchte, galt er nicht als Ersatz für alle substantiellen Ausgabekürzungen (er wurde jedenfalls in

³⁵⁾ Hans Matthöfer, Rede zur Einbringung des Bundeshaushaltes 1981, Bundesministerium der Finanzen 1981, S. 7.

³⁶⁾ Interview mit Otto Graf Lambsdorff „Ich werde für den Kanzler geprügelt“, in: Der Spiegel Nr. 47 vom 17. November 1980.

³⁷⁾ Inoffizielle Schätzung aus dem Bundesarbeitsministerium, zitiert in: Arbeitsamt soll später Geld zahlen, Frankfurter Rundschau vom 9. Juni 1981.

³⁸⁾ Hans Matthöfer, Rede vor dem Bundestag, Protokoll der Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Band 118, 40. Sitzung am 2. Juni 1981, S. 2139.

³⁹⁾ Hans Matthöfer, Rede vor dem Bundestag, abgedruckt in: Das Parlament Nr. 39 vom 26. September 1981, S. 3.

⁴⁰⁾ Hans Matthöfer, Grenzen der Besteuerung, Rede vor der Jahreskonferenz des Ifo-Institutes, München, vom 25. Juni 1981, S. 10-11.

⁴¹⁾ Vgl. die Bemerkungen des früheren Arbeitsministers Herbert Ehrenberg in einem Brief an den SPD-Vorsitzenden Willy Brandt, abgedruckt in der Frankfurter Rundschau vom 1. Juni 1982.

den Verhandlungen mit der F.D.P. von der SPD nicht entschieden verfolgt). Statt die Ergänzungsabgabe als ein Mittel anzusehen, Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik zu umgehen, galten Ausgabekürzungen im BA-Haushalt als eine Art *quid pro quo* für die Akzeptanz des Steuerzuschlages durch die F.D.P., der dann zur Finanzierung eines *Beschäftigungsprogrammes* hätte genutzt werden können.

Die Bereitschaft der F.D.P., bei den Verhandlungen mit der SPD über Sparmaßnahmen Kompromisse zu schließen, war allerdings äußerst begrenzt. Trotz der Einwilligung der SPD in Ausgabekürzungen im BA-Haushalt, die annähernd die Summe des Kürzungsvorschlages der BA-Ausgaben im Verhandlungspapier der F.D.P. erreichten, weigerte sich die F.D.P., den SPD-Wünschen nach einer Ergänzungsabgabe beizupflichten und trieb ihre eigenen Wünsche nach einer Kürzung des Arbeitslosengeldes bis zu einem Punkt, an dem das Überleben der Koalition in Frage geriet. Die SPD konnte zwar eine allgemeine Kürzung des Leistungsniveaus (und ebenso Kürzungen im Krankengeld) verhindern, aber um das zu erreichen, stimmte sie Maßnahmen zu, die einen scharfen Einschnitt in die Arbeitsmarktpolitik bedeuteten. Da die Arbeitslosigkeit weiter stieg, konnten die Finanzen der BA trotzdem nicht konsolidiert werden. Obwohl Leistungskürzungen verhindert werden konnten, als weitere „Löcher“ im BA-Haushalt 1981 auftauchten, blieben Kürzungen beim Arbeitslosengeld und anderen Sozialleistungen, die zu den „Grundpfeilern“ des Wohlfahrtsstaates gehören, auf der politischen Tagesordnung.

2.5 Zusammenfassung

Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik seit der ersten Ölpreiskrise folgte einem ausgesprochen prozyklischen Entwicklungsmuster: Im wirtschaftlichen Abschwung von 1975 wurde die Arbeitsmarktpolitik eingeschränkt und restriktiver gestaltet, dann während des Aufschwunges 1978 bis 1980 wieder ausgeweitet und erneut 1981/82 im wirtschaftlichen Abschwung und bei steigender Arbeitslosigkeit beschnitten. Die 1981 getroffenen Maßnahmen zur Kürzung arbeitsmarktpolitischer Ausgaben waren besonders einschneidend. Die Kürzungen im Bereich der beruflichen Bildung werden sehr wahrscheinlich – wie die weniger weitreichenden Maßnahmen des Jahres 1975 – zu einem starken Teilnehmerrückgang an BA-geförderten Umschulungsmaßnahmen führen. Empfänger von Unterhaltsgeld mußten Einkommenskürzungen hinnehmen, die beträchtlich über jene in der „Operation '82“ anderen Bevölkerungsgruppen abverlangten hinausgehen. Für ledige Arbeitslose ist der materielle Anreiz zur Umschulung völlig

verschwunden (insoweit als das Unterhaltsgeld nunmehr nicht höher als das Arbeitslosengeld ist). Wie im Jahre 1975 war allerdings nicht der Ausgabenzuwachs für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, sondern das Ansteigen der Arbeitslosigkeit (worauf die Ausweitung der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben nur eine Antwort darstellt) hauptsächlich verantwortlich für die Finanzkrise der BA und die Probleme, die sie für bundespolitische Haushaltsentscheidungen mit sich brachte (vergleiche Tabelle 5). Da das Unterhaltsgeld bei Bildungsmaßnahmen als ein Prozentsatz des früheren Nettoeinkommens festgesetzt ist, können sie nicht für den starken Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben von 1979 bis 1981 verantwortlich gemacht werden, der zur Rechtfertigung von Kürzungen in der Bildungsförderung herangezogen wurde.⁴¹⁾ Die steigende Zahl von Teilnehmern an Fortbildungs- und Umschulungsprogrammen war die erwartete (und beabsichtigte) Folge verbesserter Bedingungen und Anreize in der 5. Novelle des AFG. Knapp die Hälfte des Anstieges der Teilnehmerzahlen zwischen 1978 und 1981 bezog sich auf vormals arbeitslose Personen, und sogar acht von zehn zusätzlichen Empfängern von Unterhaltsgeld waren vorher arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht. Der Zuwachs bei der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen und bei den Ausgaben war daher im großen und ganzen eine konjunkturell bestimmte Maßnahme.

Die *Anordnung* der BA von 1982 über „zumutbare“ Arbeitsplätze kehrt die Entschärfung von Kriterien aus dem Jahre 1979 um. Auf Weisung der Bundesregierung formuliert und von ihren Vertretern im *Verwaltungsrat* der BA unterstützt, verlangt die *Anordnung* in zahlreichen Vorschriften größere Konzessionen von den Arbeitslosen als der Erlaß von 1978.⁴²⁾ Der Druck auf Arbeitslose, „unterwertige“ Beschäftigung anzunehmen, wird zunehmen. Im Mai 1982 gab es im Durchschnitt für jede registrierte offene Stelle in der Bundesrepublik 14 Arbeitslose. Rund drei Viertel aller in den Arbeitsämtern registrierten offenen Stellen wurden innerhalb eines Monats besetzt, und die durchschnittliche Zeit zur Besetzung offener Stellen sank (vergleiche Tabelle 4).⁴³⁾ Erklärungen für den Kurswechsel in der Arbeitsmarktpolitik durch die „Sparmaßnahmen“ von 1981 – und damit für das Auseinanderklaffen zwischen programmatischem Anspruch und arbeitsmarktpolitischer Praxis im allgemeinen – müssen daher woanders gesucht werden.

3. Bestimmungsgründe für die Divergenz zwischen programmatischem Anspruch und der „Praxis“ der Arbeitsmarktpolitik

3.1 These: „Die Wirtschaftskrise hat, wie in anderen Politikbereichen, Einschnitte bei der Arbeitsmarktpolitik unausweichlich gemacht“

Eine derart import- und exportabhängige Wirtschaft wie die der Bundesrepublik konnte nicht vollständig gegenüber dem Einfluß der weltweiten Rezessionen isoliert werden, die den Hintergrund für die 1975 und 1981 getroffenen Entscheidungen zur Konsolidierung des BA-Haushaltes bilden. Gemessen an der Wachstumsrate der Staatsverschuldung war allerdings die öffentliche Finanzpolitik in der Bundesrepublik seit 1975 unter den am wenigsten expansiven in der westlichen industrialisierten Welt.⁴⁴⁾ Der Spielraum der Bundesrepublik für eine expansive Finanzpolitik war allerdings *größer* als in den meisten anderen westlichen Industriestaaten, betrachtet man die vergleichsweise niedrigen Niveaus der Preissteigerung und der Staatsverschuldung sowie ihre vergleichsweise starke Zahlungsbilanz- und Währungsreserveposition. Daß dieser Spielraum nicht genutzt

⁴²⁾ Die Anordnung der BA von 1982 sieht vor, daß in den ersten vier Monaten der Arbeitslosigkeit von Arbeitslosen erwartet werden kann, daß sie Arbeitsplätze mit einem Einkommensverlust von bis zu 20 % akzeptieren (im Erlaß von 1978: 10 %) und daß Fahrzeiten bis zu 2½ Stunden oder länger in Regionen zumutbar sind, wo dies normal ist (im Erlaß von 1978: eine bis 1½ Stunden). Mit Ausnahmen ist die ursprüngliche Zeit nach der von Arbeitslosen die Hinnahme eines beruflichen Abstieges erwartet werden kann, vier Monate (im Erlaß von 1978: sechs Monate).

⁴³⁾ Vgl. Ulrich Cramer, Wie lange dauert die Vermittlung eines Arbeitslosen auf eine offene Stelle?, IAB-Kurzbericht vom 20. November 1981 und derselbe, Zur Entwicklung der Laufzeiten von offenen Stellen in den letzten Jahren, in: MittAB 2/1982; vgl. auch Tabelle 4.

⁴⁴⁾ In den 14 führenden westlichen Industriestaaten wuchs zwischen 1975 und 1980 die Staatsverschuldung folgendermaßen: Schweiz 12 %, Vereinigte Staaten von Amerika 53 %, Niederlande 77 %, Bundesrepublik Deutschland 82 %, Großbritannien 88 %, Frankreich 104 %, Belgien 110%, Italien 139%, Norwegen 152%, Schweden 157%, Irland 183 %, Österreich 203 %, Japan 275 % und Dänemark 381 %; Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Finanz- und Wirtschaftspolitik 1981/82 im internationalen Vergleich vom 5. März 1982, Seite 15.

wurde oder nicht genutzt werden konnte, mag teilweise der privilegierten Stellung der Bundesbank in der westdeutschen Wirtschaftspolitik zuzuschreiben sein, die durch ihre Geldversorgungs- und Zinssatzpolitik wichtige Eckwerte für die öffentliche Finanzpolitik setzt. Allerdings kann weder die Bundesbank noch die Tatsache internationaler Rezessionen allein erklären, wo und wie Staatsausgaben zu kürzen sind, und wie die Lasten der wirtschaftlichen Krise nach Politikbereichen und Bevölkerungsgruppen zu verteilen sind. Das sind Entscheidungen der Regierungen, die sie nach ihren politischen Prioritäten treffen. Der Ausgabenspielraum der sozial-liberalen Koalition war sowohl 1975 als auch 1981 – als ein Indikator für ihre Prioritäten – nicht allein durch konjunkturbestimmte Ausgabenzuwächse und Einnahmeverluste und die Geld- und Zinspolitik der Bundesbank begrenzt, sondern auch durch ihre eigenen Steuersenkungsprogramme.⁴⁵⁾ Als es darüber hinaus zu Ausgabekürzungen kam (oder zu Erhöhungen der Steuern und Sozialbeiträge), fiel die Axt zunächst und zumeist auf die BA und ihre arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen – sowohl 1975 als auch 1981.⁴⁶⁾ Ohne die wirtschaftliche Krise hätte es sicherlich keine substantielle Kürzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gegeben. Das Argument, daß die Krise Einschnitte in die Arbeitsmarktpolitik „unausweichlich“ machte, kann aber nicht aufrechterhalten werden. Die Wirtschaftskrise liefert eine notwendige, aber keine hinreichende Erklärung für das Auseinanderklaffen zwischen programmatischem Anspruch und der „Praxis“ der Arbeitsmarktpolitik.

3.2 These: „Die Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind erreicht – oder sogar überschritten“

Ein Motiv für den Druck der F.D.P., 1981 die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einzuschränken, war Skepsis über ihre Wirksamkeit bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Die Ansicht, daß angebotsorientierte Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, wie die Förderung der beruflichen Bildung, in einer Situation chronisch hoher Arbeitslosigkeit

⁴⁵⁾ Das im Januar 1975 greifende Steuersenkungspaket der Bundesregierung kostete 13,7 Milliarden DM, das vom Januar 1981 13,8 Milliarden DM. Der Einnahmeverlust aus zwei anderen größeren Steuersenkungsprogrammen der Jahre 1977 und 1978 wird auf insgesamt 20,7 Milliarden DM veranschlagt; vgl. Lerch, a.a.O., S. 8.

⁴⁶⁾ Von der geschätzten Gesamtersparnis durch das 1. Haushaltsstrukturgesetz wurden 59,5 % (darunter 11,4 % durch Ausgabekürzung) durch Maßnahmen im Bereich der BA erzielt und von den geschätzten Einsparungen durch die Sparmaßnahmen 1981 wurden im Jahr 1982 64 % (26,5 % durch Ausgabekürzung) von der BA erzielt. Der Bundeszuschußbedarf der BA betrug 1975 4,6 % der gesamten Bundesausgaben und 3,5 % im Jahr 1981; eigene Berechnungen aus den Finanzberichten der Bundesregierung von 1976 und 1982.

⁴⁷⁾ Vgl. Hans Hofbauer, Untersuchungen des IAB über die Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung, in: MittAB 3/1981, S. 246-262.

⁴⁸⁾ Günther Schmid, Zur Effizienz der Arbeitsmarktpolitik: Ein Plädoyer für einen Schritt zurück und zwei Schritte vor, in: Internationales Institut für Management und Verwaltung 1982, S. 48.

⁴⁹⁾ Ebenda S. 46. Vgl. auch: Arbeitsmarktpolitik in Schweden und Deutschland, Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 6, Internationales Institut für Management und Verwaltung, Oktober 1981.

⁵⁰⁾ Nach „Ruf nach Arbeitsmarkt-Offensive“ in der Frankfurter Rundschau vom 14. März 1981.

⁵¹⁾ Bei mehreren Gelegenheiten erbrachten die Vorschläge des Bundesrates zur Arbeitsmarktgesetzgebung seit 1974 in der Tat einen größeren Ausgabenanstieg oder weniger beträchtliche Einsparungen als diejenigen der Bundesregierung. Der stärkste Widerstand der CDU/CSU betraf allerdings die Erhöhung des Beitrages zur BA.

⁵²⁾ Das war z. B. für die Anordnungen der BA zur Zumutbarkeit von 1979 und 1982 der Fall. Der Erlaß von 1978, der den Arbeitsminister Ehrenberg zur Entlassung seines Abteilungsleiters und Repräsentanten im BA-Vorstand veranlaßte, entsprach auch der Überzeugung der Regierungspolitik – wie insbesondere durch die Tatsache belegt wird, daß der Inhalt des Erlasses und der des Zumutbarkeitsparagrafen im Gesetzentwurf der Bundesregierung für die 5. Novelle des AFG von der Substanz her sehr ähnlich waren.

überflüssig seien, wird in Analysen der Vermittlung ehemaliger Teilnehmer an Umschulungsprogrammen nicht bestätigt.⁴⁷⁾ Vielmehr enthält der vorhandene Bestand an Arbeitslosen vermutlich genügend strukturelle und ebenso konjunkturelle Bestandteile, um einen „massiven“ Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu rechtfertigen.⁴⁸⁾ Wenn die gegenwärtige Arbeitsmarktlage angebotsorientierte Instrumente der Arbeitsmarktpolitik unwirksam machte, könnte dies ihre Umgestaltung (mit größerem Gewicht auf Instrumente zur Beeinflussung der Arbeitskräftenachfrage) ebenso rechtfertigen wie ihre Einschränkung. Dagegen betrafen 1981 die Einschränkungen in der Arbeitsmarktpolitik auch das wichtigste nachfrageorientierte Instrument der BA, die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Tatsache, daß der Beitrag der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Entlastung der Arbeitslosigkeit in Schweden mehr als doppelt so groß war als in der Bundesrepublik („ohne daß die Kosten/Wirksamkeits-Effizienz drastisch gelitten hätte“) zeigt, daß die Grenzen der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland noch längst nicht erreicht waren.⁴⁹⁾ Die Skepsis der F.D.P. hinsichtlich der Nützlichkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen wurde keineswegs vom Arbeitsminister und seinem Ministerium geteilt. Im Gegenteil: In seinem Aufruf zu einer arbeitsmarktpolitischen „Offensive“ im März 1981 (weniger als ein halbes Jahr vor den Spatscheidungen der Bundesregierung) betonte der Minister die hohe Wirksamkeit beruflicher Bildungsmaßnahmen und machte geltend, daß eine solche Offensive sich mittelfristig selbst finanzieren würde.⁵⁰⁾

3.3 These: „Die Machtverteilung zwischen Entscheidungsfindung und Arbeitsverwaltung in der Bundesrepublik hat Einschnitte in die Arbeitsmarktpolitik erzwungen“

In einer Vielzahl von Politikbereichen ist die Bundesregierung Begrenzungen unterworfen, die sich aus der Aufteilung der politischen Macht in der Bundesrepublik und dem Kompromißdruck dieser Verteilung ergeben. Der im politischen System enthaltene Kompromißzwang kann allerdings nicht als eine Erklärung für das Auseinanderklaffen zwischen programmatischem Anspruch und Praxis in der Arbeitsmarktpolitik dienen. Erstens erfordert die arbeitsmarktpolitische Gesetzgebung keine Zustimmung des Bundesrates und sie wurde während der Regierungsperiode der sozial-liberalen Koalition nicht durch die CDU/CSU-Opposition mit ihrer *Bundesratsmehrheit* mitbestimmt.⁵¹⁾ Auch eine Entscheidung, den steigenden Zuschußbedarf der BA in Rezessionszeiten durch eine besondere Ergänzungsabgabe zu finanzieren, hätte durch die CDU/CSU-regierten Länder nicht verhindert werden können, da die Erhebung einer solchen Zusatzabgabe keine Zustimmung des Bundesrates erfordert, weil ihr Aufkommen allein der Bundesregierung zuflosse.

Zweitens war die Bundesregierung in wichtigen arbeitsmarktpolitischen Fragen nicht gezwungen, auf die Ansichten einer „feindlichen“ Mehrheit in den Kontrollorganen der BA Rücksicht zu nehmen. Abgesehen von der Tatsache, daß die Formulierung der Arbeitsmarktpolitik eindeutig in die Verantwortung der Bundesregierung fällt und daß das AFG der Bundesregierung zahllose „formelle“ Möglichkeiten zur Beeinflussung der BA gibt, haben nämlich die Vertreter der Bundesregierung eine entscheidende Rolle als „Mehrheitsmacher“ in der Selbstverwaltung der BA. Selbst dort, wo die BA in der Praxis eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik spielt, wie bei der Formulierung von Durchführungsbestimmungen zur Festlegung „zumutbarer“ Arbeitsplätze für die Arbeitslosen, konnte die Bundesregie-

rung normalerweise (mit wechselnder Unterstützung der Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter und der Selbstverwaltungsmitglieder der Länder und Gemeinden) sicherstellen, daß Direktiven und Ausführungsbestimmungen im Einklang mit der Regierungsüberzeugung verabschiedet wurden. Darüber hinaus gab die wachsende finanzielle Abhängigkeit der BA vom Bundeshaushalt der Bundesregierung eine größere Einflußmacht, ebenso wie die Einnahmen der BA auch den Umfang und in Grundzügen die Verteilung ihrer Ausgaben zu beeinflussen.⁵³⁾

Drittens, obwohl die Rechtsprechung des *Bundessozialgerichtes* und des *Bundesverfassungsgerichtes* einen Einfluß auf die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik ausübte, war die Richtung dieses Einflusses überwiegend nicht restriktiv. Mit ihrer Entscheidung im „Geologenfall“, der den *Zumutbarkeitserlaß* der BA von 1978 beeinflusste, beabsichtigte das Bundessozialgericht, Arbeitslose vor einer zu schnellen und zu drastischen beruflichen „Abstufung“ durch die Arbeitsämter zu schützen.⁵⁴⁾ Der folgende *Erlaß* war nicht in allen Punkten durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichtes abgesteckt.⁵⁵⁾ Die Befürchtung, daß das Bundesverfassungsgericht die Erhebung eines Arbeitsmarktbeitrages von *Beamten* für nicht verfassungsgemäß halten könnte, war ein Grund, der die Bundesregierung davon abbrachte, solch einen Beitrag einzuführen – ein Beitrag, der die finanziellen Grundlagen der BA stärken und den Druck, ihre Programme einzuschränken, hätte lindern können. Während das Bundesarbeitsministerium solch einen Beitrag als verfassungsgemäß ansah, hatten das Justiz- und das Innenministerium starke Vorbehalte.⁵⁶⁾ Zumindest ebenso entscheidend für die Nichteinführung solch eines Arbeitsmarktbeitrages war der Widerstand der *Beamtenverbände* und der F.D.P. Nicht nur die *Beamten*, sondern auch die Selbständigen, die ebenfalls zur Beitragszahlung verpflichtet gewesen wären, bilden ein wichtiges Unterstützungsreservoir der F.D.P. bei Wahlen.⁵⁷⁾

3.4 These: „Der Druck der öffentlichen Meinung hat die Regierung gezwungen, die Arbeitsmarktpolitik einzuschränken,“

Die Diskrepanz zwischen programmatischem Anspruch und Praxis in der Arbeitsmarktpolitik kann daher nicht durch die Begrenzungen erklärt werden, die der sozial-liberalen Koalition durch die CDU/CSU-Opposition, die BA oder die Rechtsprechung der Gerichte auferlegt waren. Sie kann auch nicht dem in der Koalition insgesamt vorherrschenden Gefühl zugerechnet werden, daß die Arbeitsmarktpolitik angesichts des schweren gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsdefizits ihre Grenzen erreicht hätte. Die wirtschaftliche Krise und die Krise der Staatsfinanzen, die sie heraufbeschworen hatte, liefern ebenfalls keine hinreichende Erklärung für die Diskrepanz zwischen Programmatik und Praxis. Eine andere Erklärung für dieses Auseinanderklaffen mag freilich darin liegen, daß die Koalition gezwungen war, Konzessionen an eine Wählerschaft zu machen, die von der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung als Ganzes zunehmend ernüchtert wurde.

Die Stärke der öffentlichen Verstimmung gegenüber Arbeitslosen, die angeblich arbeitsunwillig waren oder „schwarz“ arbeiteten, während sie Leistungen bezogen, beeindruckte viele Politiker in allen Parteien im Jahre 1981.⁵⁸⁾ Die Sozialdemokraten befürchteten ebenso wie einige Liberale – zumal Maßnahmen fehlten, den „Leistungsmißbrauch“ auszurotten – eine wachsende Entsolidarisierung der Arbeitnehmer und eine Diskreditierung der Arbeitslosenversicherung. Diese Vorstellungen waren nicht gänzlich unbegründet. Ein wahrscheinlich nicht unbedeutender Teil der Arbeitnehmer glaubt, daß die Arbeitslosen selbst an ihrer Beschäftigungslosigkeit schuld seien und unterstützt Maßnahmen, sie zu disziplinieren.⁵⁹⁾ Während der wirtschaftlichen Krise ist der Anteil der Erwachsenenbevölkerung beträchtlich gestiegen, der glaubt, daß es „*unter denen, die zur Zeit arbeitslos sind, viele gibt, die nicht arbeiten wollen*“.⁶⁰⁾ Eine große Mehrheit der Wählerschaft insgesamt und der sozial-liberalen Wähler billigte eine Verschärfung der *Zumutbarkeitsvorschriften* – ein Mittel, mit dem man den „Mißbrauch“ der Arbeitslosenversicherung zu bekämpfen beabsichtigte (vergleiche Tabelle 6).

⁵³⁾ Vgl. Dieter Mertens, Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Band 38/81 vom 19. September 1981, S. 28-29.

⁵⁴⁾ Vgl. Urteil des Bundessozialgerichtes vom 22. Juni 1977, Aktenzeichen: 7 RAr 131/75.

⁵⁵⁾ Vgl. den Artikel „Bundesanstalt für Arbeit nicht vom Gericht gedeckt“, in: *Handelsblatt* vom 21. März 1979.

⁵⁶⁾ Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Erhebung von Beiträgen zur BA von Knappschaftsmitgliedern im Jahre 1981 räumte der Legislative weitgehende Gestaltungsfreiheit dafür ein, wer zur Finanzierung der BA beitragen sollte. Die Erhebung einer Arbeitsmarktabgabe für die BA von Beamten würde vom Bundesverfassungsgericht nicht blockiert werden, wenn es davon überzeugt wäre, daß Beamte „ein unmittelbares Interesse an der Gesunderhaltung des Arbeitsmarktes“ hätten. Vgl. Mitglieder des Bundesverfassungsgerichtes (Hrsg.), *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes*, 53. Band, Tübingen 1980, S. 326 u. 330.

⁵⁷⁾ Der Erhebung einer Arbeitsmarktabgabe von Beamten wurde auch von den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes im DGB widersprochen – wenigstens bis zur Aufnahme der Forderung in das DGB-Grundsatzprogramm von 1981. Man kann ferner annehmen, daß das Finanzministerium gegen eine Einführung war, da der Staat als Arbeitgeber der Beamten durch eine solche Aufgabe auf Dauer Beiträge zur BA hätte zahlen müssen.

⁵⁸⁾ Vgl. Heinz Westphal, SPD, Rede vor dem Deutschen Bundestag, abgedruckt in: *Das Parlament* Nr. 40 vom 3. Oktober 1981, S. 8 und Helmut Schmidt, Rede vor dem Deutschen Bundestag, in: *Protokoll der Verhandlungen des Deutschen Bundestages*, Band 118, 41. Sitzung am 3. Juni 1981, S. 2271.

⁵⁹⁾ Vgl. Rainer Zoll (Hrsg.), *Arbeiterbewußtsein in der Wirtschaftskrise* (Erster Bericht: Krisenbetroffenheit und Krisenwahrnehmung), Köln, Bund-Verlag, 1981, S. 122-123 u. 188-190.

⁶⁰⁾ Vgl. die Umfrageergebnisse des Allensbacher Institutes für Demoskopie, nach Burkhard Strümpel, *Arbeitslosigkeit: die schlechte und die gute Toleranz*, in: *Wirtschaftsdienst* Nr. 2 vom Februar 1982, S. 64.

Tabelle 6: Öffentliche Meinung über die Zumutbarkeits-Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit 1982, in %

Frage: „Kürzlich wurde beschlossen, daß Arbeitslose unter bestimmten Bedingungen auch Arbeit annehmen müssen, die nicht ihrer Qualifikation entspricht, die schlechter bezahlt wird und längere Wege erfordert. Halten Sie diesen Beschluß grundsätzlich für richtig oder grundsätzlich für

	Total	SPD-Wähler	FDP-Wähler
Grundsätzlich richtig	68	63	65
Grundsätzlich falsch	30	33	35
Keine Angabe	2	4	—

Quelle: *Emnid-Institut* (Umfrage-Basis 1222; Befragungszeitraum 24. bis 29. März 1982).

Öffentliche Unzufriedenheit mit dem angeblichen „Mißbrauch“ in der Arbeitslosenversicherung darf freilich nicht gleichgesetzt werden mit Unzufriedenheit mit der Einrichtung selbst oder mit Unterstützung für eine Verminderung der Lohnersatzleistungen oder einer Kürzung von Programmen. Vor der Wahl zwischen höheren Beiträgen zur BA

oder Leistungskürzungen zum Ausgleich des BA-Haushaltes war in der Tat eine Zweidrittelmehrheit der Wählerschaft im Jahre 1981 für Leistungskürzungen (vergleiche Tabelle 7).

Tabelle 7: Öffentliche Meinung über Konsolidierungsmittel des Haushalts der Bundesanstalt für Arbeit 1981, in %

Frage: „Die Kosten der sozialen Sicherungen werden immer höher. Wie sollte man damit fertig werden: Durch höhere Beiträge und Steuern der Bürger oder durch Abbau der sozialen Leistungen? Wie ist das mit der Arbeitslosenunter-

	Total	SPD-Wähler	FDP-Wähler
Höhere Beiträge	25,9	29,9	28,3
Weniger Leistungen	66,5	61,4	67,3
Weiß nicht	7,6	8,7	4,4

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen/ZDF-Politbarometer (Umfrage-Basis 1086; Befragungszeitraum 11. bis 16. April 1981).

Ebenso wurden zur Konsolidierung der Staatsfinanzen Ausgabekürzungen allgemeinen Steuererhöhungen vorgezogen.⁶¹⁾ Allerdings ist der Anteil der Wähler, der offen für Kürzungen des Arbeitslosengeldes und des Unterhaltsgeldes als Sparmaßnahmen eintritt, beträchtlich geringer als jener Teil, der im Prinzip eine Konsolidierung der Staatsfinanzen durch Leistungskürzungen gegenüber Beitragserhöhungen vorzieht. Obwohl Kürzungen bei diesen BA-Leistungen weniger unpopulär als bei anderen Sozialausgaben sind, sind sie überdies doch noch unpopulärer als Kürzungen in zahlreichen anderen Bereichen, z. B. Verteidigung, Staatssubventionen an Großunternehmen und die Landwirtschaft, und im öffentlichen Dienst (alles Bereiche, in denen die Ausgabekürzungen des Jahres 1981 weit niedriger blieben als im BA-Haushalt, vergleiche Tabelle 8).

Obwohl obendrein die öffentliche Sympathie für allgemeine Steuer- oder Beitragserhöhungen niedrig ist, gilt dies nicht für selektive Anhebungen: Zwischen 70 und 80 % der Wählerschaft der sozial-liberalen Koalition und der Wählerschaft insgesamt würde die Einführung einer Arbeitsmarktabgabe für *Beamte* und Selbständige billigen und über 60 % der sozial-liberalen Wähler wäre für die Erhebung einer besonderen Ergänzungsabgabe für Bezieher höherer Einkommen

⁶¹⁾ Auf die Frage „Sollte der Staat Steuern und Abgaben erhöhen oder Ausgaben sparen?“, um die Staatsfinanzen zu konsolidieren, sagten 82 % der Befragten einer Untersuchung des Allensbacher Institutes, daß der Staat die Ausgaben kürzen sollte, und 6 % sagten, daß er die Steuern erhöhen sollte. Nach der Bild-Zeitung vom 31. August 1981; 15% unterstützten die Einführung einer Ergänzungsabgabe.

⁶²⁾ Nach einer Infratest-Umfrage, zitiert im Spiegel Nr. 18 vom 3. Mai 1982, S. 22: „62 % sowohl der SPD- als auch der F.D.P.-Klientel würden es . . . begrüßen, Ledige mit mehr als 3 000 DM brutto im Monat ein Jahr lang mit einem 3% igen Zuschlag zur Lohn- und Einkommenssteuer zu belasten und damit ein Beschäftigungsprogramm zu finanzieren. Für eine Arbeitsmarktabgabe von 2 % des Bruttolohnes (also für Beamte und Selbständige) sprachen sich 78 % der SPD-Anhänger und immer noch 71 % der F.D.P.-Anhänger aus.“ In der Umfrage des Allensbacher Institutes antworteten 71 % der Befragten mit Ja auf die Frage: „Sollten auch Beamte einen Beitrag zur Arbeitslosenversicherung leisten (Arbeitsmarkt-abgabe)?“.

⁶³⁾ In einer Umfrage des Sample-Institutes waren 89 % der Befragten der Meinung, daß die Sparmaßnahmen der Bundesregierung „eindeutig zu Lasten des kleinen Mannes“ gehen“. Vgl. Die fetten Jahre sind vorbei, in: Bunte-Illustrierte Nr. 9 vom 25. Februar 1982.

⁶⁴⁾ Hans-Dietrich Genscher, in einem Bericht der Frankfurter Rundschau vom 15. Februar 1982: „Genscher warnt Teile der SPD vor ‚Zerreden der Koalition‘.“

(dies gilt wenigstens für die Finanzierung eines Beschäftigungsprogrammes).⁶²⁾ Die Deckung des erwartbaren Defizites der BA im Jahre 1982 durch einen Arbeitsmarktbeitrag auch von *Beamten* und Selbständigen, eine Ergänzungsabgabe für Bezieher höherer Einkommen und einen höheren Bundeszuschuß (finanziert wiederum z. B. durch größere Kürzungen der Verteidigungsausgaben oder Subventionen an Großunternehmen) wäre wahrscheinlich „populärer“ gewesen, als die tatsächlichen Maßnahmen der Bundesregierung, die überwältigend als „auf Kosten des kleinen Mannes gemacht“ eingeschätzt wurden.⁶³⁾ Vielleicht ist der allgemeine Einfluß der Regierungspolitik, insbesondere auf die Wirtschaft, unter Wahlg Gesichtspunkten wichtiger als einzelne Regierungsmaßnahmen (von denen die meisten keine großen öffentlichen Emotionen auslösen). Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit war durchweg das Wichtigste oder eines von den wenigen wichtigen politischen Problemen für die deutsche Wählerschaft seit 1974/75. Soweit die Arbeitsmarktpolitik zur Verminderung der Arbeitslosigkeit hätte beitragen können, hätten Wahlüberlegungen ihre Ausweitung statt ihre Kürzung geboten.

3.5 These: „Als Preis für die Fortsetzung der Koalition mit der F.D.P. war die SPD gezwungen, Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik hinzunehmen“

Die SPD hätte einem gewerkschaftsorientierten Kurs zur Konsolidierung der Staatsfinanzen (wie oben beschrieben) nur mit dem Risiko eines harten Konfliktes mit der F.D.P. oder eines möglichen Zusammenbruches der sozial-liberalen Koalition, und damit ihres eigenen Abschiedes von der Regierung, folgen können. In Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik war die Gemeinsamkeit zwischen der SPD und der F.D.P. kleiner als in anderen Politikbereichen, die grundsätzlichen Auffassungsunterschiede konnten – nach der Beschreibung des F.D.P.-Vorsitzenden – durch die Ausweitung der Sozialausgaben verschleiert werden, solange wirtschaftliches Wachstum dies zuließ.⁶⁴⁾ In der wirtschaftlichen Krise nahm die F.D.P. zunehmend ihre traditionelle

Tabelle 8: Öffentliche Meinung über mögliche Sparmaßnahmen in den öffentlichen Haushalten 1981, in %

	Total	SPD-Wähler	FDP-Wähler
Einsparungen richtig bei:			
Großen Betrieben	75,0	81,6	76,1
Öffentlicher Dienst	66,2	67,8	73,2
Landwirtschaft	55,0	62,6	57,7
Arbeitslosengeld	46,4	42,0	50,0
Hauseigentümer	44,0	50,7	43,7
Renten und Pensionen	31,0	30,3	31,9
Wohngeld	25,7	22,5	28,5
Klein- und Mittelbetrieben	23,3	28,6	10,9
Kindergeld	17,8	18,3	23,5
Weiterbildungs- und Umschulungsbeihilfen*	39,0		
Der Staat soll in Zukunft weniger ausgeben für:			
Verteidigung	50,0	55,7	45,1
Entwicklungshilfe	46,2	43,5	41,5
Sozialleistungen	17,8	12,5	14,8
Wissenschaft und Forschung	13,9	12,0	8,2

Quellen: Forschungsgruppe Wahlen/ZDF-Politbarometer (Umfrage-Basis 1077; Befragungszeitraum Mai/Juni 1981); Sample Institut (Umfrage-Basis 2000; Befragungszeitraum 23. Juli bis 3. August 1981) (*).

Rolle als Verteidiger der „materiellen Interessen des Mittelstandes“ wieder auf.⁶⁵⁾ Das Konfliktpotential mit der SPD nahm zu.

Allerdings widersetzte sich weder 1975 noch 1981 die SPD in starker Form F.D.P.-Wünschen nach Einschnitten bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. In der Tat war der Abstand in zahlreichen Fragen zwischen F.D.P.-Positionen und denen der SPD, wenigstens in ihrem „Hauptstrom“, gering – am besten belegt durch die Ähnlichkeit der Sparvorschläge der F.D.P. und des SPD-Finanzministers im Jahre 1981. Ebenso wie die Parteizugehörigkeit waren die Rolle

Tabelle 9: Ausgabenstruktur der Bundesanstalt für Arbeit und geschätzte Einsparungen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit durch die Sparmaßnahmen 1981, in Mio DM, in %

	Ausgaben (1981) in Mio DM	Anteil am Haus- halt	Einsparungen (1982: geschätzt)	Ein- sparungen in %
Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen:				
Förderung der beruflichen Bildung	3 824	14	1 083	29
Berufliche Rehabilitation	1 964	7	381	10
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	1 054	4	354,5	10
Förderung der Arbeitsaufnahme	586	2	160	2
Lohnersatzleistungen:				
Arbeitslosengeld	13 294	47	1 024,5	28
Darunter:				
Konkretisierung des Zumutbarkeitsbegriffs			150	
Verlängerung der Sperrzeiten			250	
Verlängerung der Anwartschaftszeit			160	
Änderung der '59er'-Regelung			185	
Nichtberücksichtigung von Mehrarbeitszuschlägen			130	
Kurzarbeitergeld	1 285	5	70	2
Bauwirtschaft	2 528	9	140	4

Verwaltungsausgaben der Bundesanstalt für Arbeit und Einsparungen bei Bundesausgaben nach dem Arbeitsförderungsgesetz nicht berücksichtigt.

Quellen: ANBA-Jahreszahlen 1981; Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushalt 1982.

der *Fraktion* (Ausschußmitgliedschaft), die Regierungszugehörigkeit (Minister oder *Abgeordnete*) und die Ressortzuständigkeit (z. B. Arbeits- oder Finanzminister) wichtige Einflußgrößen zur Bestimmung der Einstellung gegenüber Sparmaßnahmen. Die Kürzung der Unterhaltsgelder im Jahre 1975 wurde durch Arbeitsminister Arendt mit unterstützt. Die Fassung der *Zumutbarkeitskriterien* in der 5. Novelle des AFG im Jahre 1979 offenbarte mehr Gemeinsamkeiten zwischen Arbeitsminister Ehrenberg und der F.D.P. als zwischen ihm und den Sozialexperten in der

SPD-Fraktion. Matthöfer und die SPD-Haushaltsexperten schlugen Kürzungen im Unterhaltsgeld vor und Ehrenberg die Umwandlung des Unterhaltsgeldes für *zweckmäßige* Bildungsmaßnahmen in ein Darlehen im Jahre 1981. Die Bemerkung von Bundeskanzler Schmidt zur *SPD-Fraktion* nach den Koalitionsentscheidungen über die Sparmaßnahmen 1981 betreffen die arbeitsmarktpolitischen Komponenten zumindest ebenso wie das gesamte Sparpaket: „*Redet euch nicht ein, die Welt wäre wesentlich zu verschönern und zu verbessern, wenn man keinen Koalitionspartner hätte.*“⁶⁶⁾

Die Bereitschaft der SPD, Wünschen der F.D.P. entgegenzukommen (dort, wo sie weitergingen als Vorschläge, welche die SPD in jedem Fall machte oder unterstützte), bezog sich nicht auf Kürzungen im Arbeitslosen- oder Krankengeld, Leistungen, welche die SPD als Grundlagen des Wohlfahrtsstaates betrachtete. Gerade die Festlegung der SPD, diese Sozialleistungen zu verteidigen, machte allerdings Kürzungen bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen um so unausweichlicher. Denn angesichts der Wünsche der F.D.P. (und ihres eigenen Finanzministers) nach tiefen Einschnitten in den BA-Haushalt und angesichts ihres eigenen Bekenntnisses, daß die größten Ausgabekürzungen dort vorzunehmen wären, wo in den öffentlichen Haushalten die größten Defizite entstanden waren, waren Einsparungen, die sich nicht aus der Kürzung dieser Leistungen ergaben, bei den anderen großen Ausgabeblocken im BA-Haushalt zu erzielen: Das heißt, bei der Förderung der beruflichen Bildung, der beruflichen Rehabilitation und bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (vergleiche Tabelle 9). Verglichen mit mehr als marginalen Kürzungen des Arbeitslosengeldes und Kürzungen des Krankengeldes waren Einschnitte in der Arbeitsmarktpolitik für die SPD das „geringere Übel“.

3.6 These: „Die Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik und die wachsende Abhängigkeit der Bundesanstalt für Arbeit von Bundeszuschüssen haben die Arbeitsmarktpolitik besonders kürzungsanfällig gemacht“

Von allen öffentlichen Budgets ist das der BA am stärksten konjunktur reagibel: Mit sinkender Beschäftigung (bei gegebenem Beitragssatz) sinken die Beitragseinnahmen der BA (wenigstens in Realgrößen) und ihre Ausgaben – für Arbeitslosengeld – steigen. Der Umstand, daß arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ebenso wie Arbeitslosengeld aus Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung finanziert werden, vermindert daher den finanziellen Spielraum der Arbeitsmarktpolitik in Rezessionszeiten.⁶⁷⁾ Dieser Spielraum weitet und verengt sich in einer vollkommen prozyklischen Weise, so daß die finanziellen Begrenzungen für die Verfolgung einer „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik am größten sind, wenn solch eine Politik am dringlichsten ist. Gibt es eine Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitslosengeldes aus einem gemeinsamen Budget, setzt der antizyklische Einsatz der Arbeitsmarktpolitik in der Rezession eine Erhöhung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung (im Gegensatz zu den Anforderungen einer antizyklischen Wirtschaftssteuerung) und/oder Finanzhilfen der Bundesregierung für die BA voraus, wie in § 187 AFG vorgesehen. In der Tat wurde der Beitragssatz zur BA um einen ganzen Prozentpunkt sowohl 1975 als auch 1981 angehoben, aber in beiden Fällen genügte diese Anhebung nicht, das Defizit zu schließen, das der Anstieg der Arbeitslosigkeit in den BA-Haushalt gerissen hatte. Ein voller Ausgleich des Defizites durch höhere Beiträge kam weder für die SPD (die keinen zu großen Anstieg der gesamten Steuer- und Sozialabgabenbelastung für Arbeitnehmer zulassen wollte) noch für die F.D.P. (die auch Lohnnebenkosten und die internationale Wettbewerbsfähig-

⁶⁵⁾ Helmut Schmidt, Beiträge zu einer Zwischenbilanz, in: Beilage zum Vorwärts Nr. 16 vom 15. April 1982, Seite XI.

⁶⁶⁾ Auszug von Helmut Schmidt's Rede vor der SPD-Fraktion, zitiert in: Die Zeit Nr. 41 vom 2. Oktober 1981.

⁶⁷⁾ Vgl. Günther Schmid, Employment Policy in the Federal Republic of Germany: Lessons to be Learned, Beitrag zur Konferenz über europäische und amerikanische Arbeitsmarktpolitik, Washington, November 1981.

keit der Unternehmen in Betracht zog) in Frage. Die Bundesregierung und zunächst und zumeist der Finanzminister hätten das verbleibende Defizit trotz der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit höchstens vorübergehend abgedeckt. Bei gegebenem Wachstum der Arbeitslosigkeit über die Werte, die sowohl 1975 als auch 1981 in der offiziellen Finanzplanung angenommen waren, hätte der Zuschußbedarf der BA in den folgenden Jahren bei weitem die Ansätze in den mittelfristigen Finanzplänen der Bundesregierung übertroffen. Wenn die Bundesregierung das BA-Defizit abgedeckt hätte, ohne Maßnahmen zur Ausgabenkürzung zu ergreifen, hätte sie entweder ihre Haushaltsstrategie aufgeben oder das in der Tat konjunkturbestimmte Defizit der BA mit Hilfe kompensierender Ausgabekürzungen in anderen Haushaltsbereichen finanzieren müssen. Kürzungen im BA-Haushalt entsprachen der grundlegenden Logik der Finanzpolitik, die größten Ausgabebeschränkungen dort vorzunehmen, wo im weitesten Sinne die größten (unvorhergesehenen) Ausgabenzuwächse geschahen oder einzutreten drohten, und es entsprach auch der Grundauffassung, daß die Mittel der Sozialversicherung ihre eigenen Ausgaben decken sollten. Die Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik macht sie daher in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besonders anfällig für Kürzungsmaßnahmen. Im Prinzip aber kann die Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik reformiert werden. Obendrein konnte sich das Prinzip der Finanzpolitik nur durchsetzen, und solche tiefen Einschnitte in die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen konnten nur durchgeführt werden, weil der politische Widerstand gegen diese Kürzungen schwächer war, als er gegenüber kompensierenden Kürzungen in anderen Haushaltsbereichen war – oder gegen die Verfolgung einer mehr expansiven Finanzpolitik, die, soweit sie eine Entlastung der Arbeitslosigkeit gebracht hätte, die Finanzkrise der BA an den Wurzeln gepackt hätte.

3.7 These: „Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik stellten den Weg des geringsten politischen Widerstandes dar“

Die „natürlichen Widerstandskräfte“ gegenüber Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik während der Wirtschaftskrise – und die einzigen, welche Beschneidungen hätten verhindern können – sind die SPD und die Gewerkschaftsbewegung. Zwischen der SPD und der F.D.P. gab es allerdings wenig Meinungsverschiedenheiten über die Notwendigkeit, zu sparen, und über die annähernde Größenordnung der nötigen Einsparungen im Jahre 1975 und 1981. Die Bereitschaft

der SPD, auch auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik zu sparen, war beträchtlich – zweifellos weitreichender als die F.D.P. erwartet hatte.⁶⁸⁾ Für die SPD war es die Hauptsache, die Koalition nicht platzen zu lassen und die Regierungsgewalt nicht zu verlieren. Die Tatsache, daß die F.D.P. im Falle eines Scheiterns der Koalition mit der CDU/CSU hätte koalieren können, gab ihr einen großen strategischen Vorteil.⁶⁹⁾ Innerhalb der *SPD-Fraktion* war der Druck groß, die Stellungen zu halten und die Position der SPD in der Regierung nicht aufs Spiel zu setzen. Als das *Arbeitsförderungskonsolidierungsgesetz* das *Bundestagsplentim* erreicht hatte, war die Zahl der SPD-Dissidenten auf einen geschrumpft. Die Aufgabe, den Widerstand gegen „sozial unausgewogene“ Sparmaßnahmen zu organisieren, wurde den Gewerkschaften überlassen.⁷⁰⁾

Der Widerstand der Gewerkschaften gegen die „Sparmaßnahmen“ war freilich ebenfalls stumm. Erstens hielten die traditionellen Bindungen und Loyalitätsgefühle die Gewerkschaftsführer davon ab, zu stark an einer SPD-geführten Bundesregierung zu rütteln. Zweitens glaubte die Mehrheit der Gewerkschaftsführer unzweifelhaft, daß eine breite Mobilisierung der Gewerkschaftsmitglieder gegen die Sparmaßnahmen zu einem Regierungssturz hätte führen können und daß eine Regierung folgen könnte, deren Politik aus Gewerkschaftssicht noch nachteiliger gewesen wäre.⁷¹⁾ Die einzige Protestaktion der Gewerkschaften (sie war in der Gewerkschaftsbewegung umstritten) kam zu spät, um irgendwelchen politischen Einfluß zu haben. Drittens gab die SPD (nachdem sie sich vor den Verhandlungen mit der F.D.P. über die Sparmaßnahmen eng mit den Gewerkschaften abgestimmt hatte) der F.D.P. bei jenen Problemen wenig Raum, bei denen sie wußte, daß Kürzungen von den Gewerkschaften als eine „Kriegserklärung“ betrachtet worden wäre. Diese Überlegung galt vor allem für das Arbeitslosen- und Krankengeld. Die SPD räumte weitreichende Einschnitte in die Arbeitsmarktpolitik ein, um gerade diese Sozialleistungen vor Kürzungen zu bewahren. Nicht weniger als für die SPD bedeuteten diese Kürzungen bei der Arbeitsmarktpolitik für die Gewerkschaften das „geringere Übel“ im Vergleich zu Kürzungen grundlegender Sozialleistungen des Wohlfahrtsstaates – vermutlich nicht zuletzt deswegen, weil die Hauptbetroffenen der tatsächlichen Kürzungen weniger die Kernmitgliedschaft der Gewerkschaften, sondern die unorganisierten und politisch schutzlosen Angehörigen der marginalen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt sein würden.⁷²⁾

4. Schlußfolgerung

Die wachsende Divergenz zwischen dem programmatischen Anspruch und der Wirklichkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik in der Zeit seit 1974 kann nicht allein der wirtschaftlichen Krise zugeschrieben werden. Der programmatische Anspruch hätte es erfordert, daß sich die Maßnahmen der „aktiven“ Arbeitsmarktpolitik unter den letzten Kürzungsposten öffentlicher Ausgaben befinden – aber sie waren die ersten und größten Opfer der beiden großen Regierungspakete von „Sparmaßnahmen“ in Zeiten der Krise. Die treibende Kraft hinter den Änderungen und Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik war die F.D.P., die während der Krise zunehmend die Rolle eines Verteidigers der Interessen des *Mittelstandes* und der Industrie übernahm. Aber auch die SPD – oder Teile der SPD – haben weitreichende Kürzungen in der Arbeitsmarktpolitik befürwortet. Es hat teilweise mit der Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik zu tun, daß die

⁶⁸⁾ Aus Kreisen um F.D.P.-Wirtschaftsminister Lambsdorff wurde berichtet, daß die SPD bei den Sparmaßnahmen bereit war, Maßnahmen zu akzeptieren, von denen die Liberalen nicht einmal eine SPD-Zustimmung erträumt hätten, nach Frankfurter Rundschau vom 4. September 1981: Ohne Mischnick sähe es noch düsterer aus.

⁶⁹⁾ Allerdings unterliegt der Manövrierspielraum der F.D.P. der wichtigen Beschränkung, daß die Mehrheit der F.D.P.-Wähler immer noch eine sozial-liberale Koalition einer der F.D.P. mit der CDU/CSU vorzieht. Vgl. z. B. die Umfrage des Emnid-Institutes vom Oktober 1981, zitiert in: Der Spiegel Nr. 50 vom 7. Dezember 1981, die herausfand, daß in der F.D.P. die Wähler, die die sozial-liberale Koalition unterstützen, die Befürworter einer CDU/CSU-F.D.P.-Koalition im Verhältnis von 2:1 übertrafen.

⁷⁰⁾ Vgl. Günter Hofmann, Friede den Palästen, Krieg den Hütten, in: Die Zeit Nr. 38 vom 11. September 1981.

⁷¹⁾ Vgl. insbesondere Eugen Loderer, Die Kirche im Dorf lassen, in: Die Quelle Nr. 12 vom Dezember 1981, S. 648.

⁷²⁾ Die marginalen Gruppen des Arbeitsmarktes werden besonders durch die Sparmaßnahmen im Bereich der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, den Ausschluß der Nichtbeitragszahler vom Leistungen und Diensten der BA (ein von der SPD als Ersatz für die Erhebung einer Arbeitsmarktgebühr von Beamten und Selbständigen durchgesetzter Wunsch), die Ausweitung der Anwartschaftszeiten für das Arbeitslosengeld und durch die Kürzungen der Programme für die berufliche Rehabilitation und berufliche Bildung betroffen.

SPD ebenfalls bereit war, Ausgabekürzungen so stark in diesem Bereich zu konzentrieren. Da die Arbeitsmarktpolitik ein gemeinsames Budget mit der Arbeitslosenversicherung hat, ist ihr Finanzvolumen um so mehr begrenzt, je höher das Ausmaß der Arbeitslosigkeit ist. Das Defizit der BA und ihr Bedarf an Bundeszuschüssen „explodierte“ wegen des raschen Anstieges der Arbeitslosigkeit in den Jahren 1975 und 1981. Die Bundesregierung war nicht bereit, das gesamte in der Tat konjunkturbestimmte Defizit der BA zu übernehmen, denn dies hätte es erfordert, ihre Budgetstrategie aufzugeben (oder zum Ausgleich umfangreiche geeignete Kürzungen an anderer Stelle des Bundeshaushaltes vorzunehmen). Aus leicht unterschiedlichen Gründen waren weder die SPD noch die F.D.P. dazu bereit, den Beitrag zur BA so zu erhöhen, daß einschneidende Kürzungen in BA-Leistungen und -Programmen unnötig würden. Vorschläge zur Verbreiterung der Einnahmehasis der BA durch die Erhebung eines Arbeitsmarktbeitrages von den *Beamten* und den Selbständigen scheiterten an der Opposition der F.D.P. und der umstrittenen Verfassungsmäßigkeit. Die von der SPD 1981 vorgeschlagene Ergänzungsabgabe, die aber von der F.D.P. abgelehnt wurde, galt nicht als ein Instrument zur Finanzierung des BA-Defizites. Die erste Priorität, welche die SPD der Aufrechterhaltung des herrschenden Niveaus an Arbeitslosengeld gegeben hatte, bedeutete, daß tiefe Einschnitte in anderen Ausgabeblöcken (nämlich bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) der BA eingeräumt werden mußten, obwohl das Wachstum dieser Ausgaben, die ebenfalls antizyklisch angestiegen waren, nicht die Hauptursache für die finanziellen Probleme der BA war.

Dem Druck, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu kürzen, der von der F.D.P., von der finanzpolitischen

Philosophie, daß die größten Ausgabekürzungen dort vorzunehmen wären, wo die größten Ausgabenanstiege eingetreten waren, und von der Finanzierungsweise der Arbeitsmarktpolitik ausging, hätte nur von der SPD und den Gewerkschaften widerstanden werden können. Abgesehen davon, daß die „Sparnotwendigkeit“ und die vorherrschende finanzpolitische Philosophie ebenfalls akzeptiert wurden, war die Konzessionsbereitschaft der SPD gegenüber der F.D.P. durch ihre durchschlagende Absicht bestimmt, im Amt zu bleiben. Die Grenzen ihrer Konzessionsbereitschaft waren durch die Rücksichten auf ihre Beziehungen zu den Gewerkschaften bestimmt. Aber auch die Gewerkschaften wollten ihren Widerstand gegen die „Sparmaßnahmen“ nicht soweit treiben, daß die SPD-geführte Bundesregierung gefährdet worden wäre. In jedem Fall trug die Opferung arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen durch die SPD zum Zwecke der Rettung des Arbeitslosen- und Krankengeldes dazu bei, daß die Toleranzgrenzen der Gewerkschaften tatsächlich nicht überschritten wurden.

Die Bereitschaft der SPD zu weitreichenden Konzessionen an die F.D.P. in der „Sparoperation“ von 1981 sicherte vorerst das Überleben der sozial-liberalen Koalition. Allerdings steigen die politischen Kosten der SPD durch die *Sparpolitik* der Koalition. Der scharfe Rückgang in ihren Wahlergebnissen seit der Bundestagswahl von 1980 legt den Gedanken nahe, daß die Höhe der Arbeitslosigkeit ernsthaft den Anklang der Partei in der Wählerschaft zu beeinträchtigen beginnt.⁷³⁾ Nach der Annahme der „Sparmaßnahmen“ durch die Koalition im Jahre 1981 sank die Wählerunterstützung der SPD auf ihr niedrigstes Niveau, seit die Partei die Bundesregierung übernommen hatte.⁷⁴⁾ Das öffentliche Vertrauen in ihre Kompetenz auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik ist gesunken (vergleiche Tabelle 10).

Da die weiter steigende Arbeitslosigkeit neue Konsolidierungsmaßnahmen für die BA-Finzen unausweichlich machten, werden die einander widersprechenden Bedrängnisse, denen die SPD einerseits von Seiten der F.D.P., andererseits von den Erwartungen der Gewerkschaften und ihrer Wähler unterworfen wird, nicht geringer, sondern sogar stärker.

⁷³⁾ Vgl. Hans Rattinger, Walter Puschner, Ökonomie und Politik in der Bundesrepublik: Wirtschaftslage und Wahlverhalten 1953-1980, in: Politische Vierteljahresschrift Jahrgang 1922, Heft 3 vom September 1981, S. 264-286.

⁷⁴⁾ Ende 1981 schätzten die meisten öffentlichen Meinungsumfragen, daß die Wählerunterstützung für die SPD auf 31 bis 34 % gefallen sei. Ihre Unterstützung war besonders stark unter Arbeitern und gewerkschaftlich organisierten Beamten und Angestellten zurückgegangen. Vergleiche Infas-Institut-Umfrage, zitiert in Rolf Zundel, Eine SPD – zwei Parteien, in: Die Zeit Nr. 7 vom 12. Februar 1982, S. 11.

Tabelle 10: Öffentliche Meinung über die beschäftigungspolitische Kompetenz der politischen Parteien 1972-1982, in %

Wer garantiert am besten die Sicherheit der Arbeitsplätze? ¹⁾	1972	1974	1975	1976	1980	1982 ²⁾
	(Sept.)	(Okt.)	(April)	(Sept.)	(Sept.)	(März)
SPD	38	35	39	37	43	25
CDU-CSU	25	36	38	45	32	40
Welche Regierung ist am ehesten in der Lage, die Arbeitslosigkeit erfolgreich zu bekämpfen?						
	Total		November 1981			
			SPD-Wähler	FDP-Wähler		
SPD-FDP	16,5		36,5	33,0		
CDU-CSU-FDP	32,5		3,4	11,9		
Andere Regierung	6,9		1,1	5,2		
Regierung spielt keine Rolle	43,3		58,6	49,9		

¹⁾ Frage 1972: „Welche der beiden großen Parteien wird am besten mit der 'Sicherung der Arbeitsplätze' fertig?“; Frage 1974: „Die Aufgabe, die Sicherheit der Arbeitsplätze, wird am besten gelöst von der ...?“.

²⁾ Umfrage nur in Niedersachsen durchgeführt.

Quellen: Infas-Institut, Infas-Report Wahlen (1976 und 1980: Ergebnisse für 1972, 1975, 1976 und 1980); *Infratest Sozialforschung*, Daten zur Bundestagswahl 1976 (Ergebnis für 1974); Infas-Institut (Ergebnis für 1982); Forschungsgruppe Wahlen/ZDF-Politbarometer (Ergebnisse für November 1981).