

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Übergangsmärkte: eine neue Strategie kommunaler und gewerkschaftlicher Beschäftigungspolitik

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1994) : Übergangsmärkte: eine neue Strategie kommunaler und gewerkschaftlicher Beschäftigungspolitik, In: Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (Stuttgart) (Ed.): Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik und gewerkschaftliche Gestaltungsmöglichkeiten: Dokumentation der Arbeitstagung in Berlin vom 9. bis 11. März 1994, ÖTV, Stuttgart, pp. 39-57

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/111974>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Übergangsarbeitsmärkte: Eine neue Strategie kommunaler und gewerkschaftlicher Beschäftigungspolitik

Prof. Dr. Günther Schmid
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung

1. Von der Notwendigkeit und Möglichkeit des Vollbeschäftigungsziels¹

Ich möchte einleitend drei Thesen entwickeln, die begründen sollen, warum es wichtig ist, am Vollbeschäftigungsziel festzuhalten.

1. Zur Zeit herrscht auf dem Arbeitsmarkt Dr. Murphys Gesetz: Nicht die besten, sondern die schlimmsten Prognosen treffen ein. So sind z.B. die Prognosen der OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit) vom letzten Jahr sowohl für die EU (Europäische Union) - nämlich ein Anstieg der Arbeitslosenzahlen von 15,7 Mio (1992) auf 19 Mio im Jahr 1994 - als auch für die Bundesrepublik Deutschland - nämlich ein Anstieg von knapp 3 Mio auf 4 Mio - längst eingetroffen.

Angesichts dieser düsteren Realität mag vielen die Frage "Ist Vollbeschäftigung noch möglich?" rhetorisch oder müßig erscheinen, je nach dem, von welcher Seite wir sie betrachten: Müßig für die vielen Arbeitslosen, für die selbst ein kleines Wunder, z.B. die Halbierung der Arbeitslosenquote binnen zwei Jahren, wenig helfen würde; rhetorisch, weil rein theoretisch klar ist, daß jede Gesellschaft nur die Arbeitslosigkeit hat, die sie toleriert.

Heutzutage ist sogar strittig geworden, ob es sinnvoll ist, Vollbeschäftigung auch zu wollen. Die jährlich steigende Arbeitslosigkeit mobilisiert ungeahnte Gewöhnungseffekte und Rechtfertigungen. Die Gewöhnungseffekte sind u.a. daran erkenntlich, daß Regierungen - bisher zumindest - nicht zu befürchten hatten, Wahlen wegen steigender Arbeitslosigkeit zu verlieren. Politisch zahlte

¹ Die folgenden Ausführungen basieren auf: Günther Schmid, Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, Discussion Paper FS I 93-208, Wissenschaftszentrum Berlin (2. überarb. Auflage); Günther Schmid, Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament), B 12-13, S. 9-23; dort sind auch ausführliche Literaturhinweise, Tabellen- und Grafikmaterial enthalten.

sich Inflationsbekämpfung, selbst wenn sie eindeutig auf Kosten der Arbeitslosigkeit ging, bisher immer mehr aus als die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit.²

Rechtfertigungen lieferte in den letzten zwanzig Jahren vor allem die Theorie der "natürlichen Arbeitslosenquote". Sie besagt im Kern, daß globale Beschäftigungspolitik - z.B. eine expansive monetäre Politik durch Zinssenkungen oder eine expansive Fiskalpolitik durch antizyklische Staatsverschuldung - gegen ein gewisses Niveau von Arbeitslosigkeit nichts ausrichten kann. So konnte es geschehen, daß dieses gewisse Niveau, eben die "natürliche Arbeitslosenquote", nicht nur den Gegebenheiten entsprechend nach oben angepaßt wurde, sondern daß die vorherrschende ökonomische Doktrin den Politikern ein Argument in die Hand gab, hohe Arbeitslosigkeit mit einer Geste der Resignation zu akzeptieren, so als ob sie von blinden Naturkräften und nicht von Menschenkräften entstanden sei.

Dabei ist empirisch doch klipp und klar: Das Phänomen Arbeitslosigkeit verhält sich wie Feuer. Es ernährt sich selbst. Je höher die Arbeitslosenquote, desto höher die Dauer der Arbeitslosigkeit und desto schwieriger, sie zu bekämpfen. OECD-Länder, die schon vor 10 Jahren eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit hatten, haben auch heute eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, freilich auf noch höherem Niveau.

Ohne den theoretischen Beweis hier erbringen zu können: Allein die Tatsache, daß trotz allgemein steigender Arbeitslosigkeit einige hoch entwickelte Industrieländer ein passables Gleichgewicht von Arbeitslosigkeit und Inflation aufrechterhalten konnten, z.B. Japan, Schweiz, Österreich und Norwegen (und bis vor kurzem auch noch Schweden und die Bundesrepublik), und die buchstäbliche "Ansteckungsgefahr" von Arbeitslosigkeit sind begründeter Anlaß zur *ersten These*: Vollbeschäftigung ist möglich, nur müssen wir sie auch wollen und vor allem die Arbeitslosigkeit rechtzeitig bekämpfen.

2. Die wirkliche Frage geht jedoch um das wie: Unter welchen Bedingungen soll Vollbeschäftigung angestrebt werden? In dieser Frage

² Während auf die erste schwere Rezession 1974/5 zum Teil noch "keynesianisch" und unter Inkaufnahme einer relativ hohen Inflation reagiert wurde, setzte seit der zweiten Rezession 1981/2 in fast allen Ländern eine restriktive Geldpolitik ein, die mittlerweile eine beachtliche Konvergenz niedriger Inflation im OECD-Vergleich hervorbrachte, während die "natürliche Arbeitslosenquote" bei hoher Variation zwischen den Ländern stieg (ausführlich Schmid 1993)

hat die Wirtschaftswissenschaft heute nicht viel mehr zu bieten als zur Vollbeschäftigungszeit vor 20 Jahren. Hinter all den vielen Vorschlägen, die diskutiert werden - sei es Arbeitszeitverlängerung oder -verkürzung, zweiter Arbeitsmarkt oder Beschäftigungsbrücken - stecken zwei unterschiedliche Grundauffassungen über die Mittel, Vollbeschäftigung zu verwirklichen:

Für die orthodoxe Wirtschaftswissenschaft ist Arbeitslosigkeit - zugespitzt formuliert - nicht das Problem, sondern die Lösung. In einer freien Marktwirtschaft ist es oft erst die Arbeitslosigkeit, die aufdeckt, welche Löhne zu hoch oder zu niedrig sind. Die Lösung ist dann einfach: Von den Arbeitslosen wird erwartet, anderswo Arbeit zu suchen oder ihre Lohnansprüche zu senken. Alles, was die Mobilität und den Prozeß der Lohnflexibilität nach unten behindert, muß daher bekämpft werden. Darum die Forderungen nach Öffnung der Tarifklauseln, der Senkung des Arbeitslosengeldes, der Reduzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik.

In einer sozialen Marktwirtschaft, will sie diesen Namen verdienen, sind diese Bedingungen der Vollbeschäftigung weder sozial akzeptabel noch ökonomisch und politisch vernünftig. Sie sind unvernünftig, weil unkontrollierte Lohnsenkungen nach unten einen ruinösen Wettbewerb in Gang setzen, an dessen Ende sozialer Unfriede und eine Abwärtsspirale von Kaufkraftverlusten, weitere Verschärfung der Absatzkrise und damit noch weniger Beschäftigung stehen. Es empfiehlt sich, diesen deflatorischen Teufelskreis und seine Nachwirkungen um 1930 wieder einmal vor Augen zu führen.

Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik sind deshalb darauf auszurichten, die Massenkaukraft zu erhalten. Und Massenkaukraft kommt, wie der Name schon sagt, letztlich von der Masse der kleinen und mittleren Einkommen. Kenner sehen beispielsweise das Geheimnis des japanischen Erfolgs nicht nur in "kaizen" oder "lean pro-

³ Welche Wirkungen diese Forderungen zeigten, ist dem "Ersten und Zweiten Gesetz zur Umsetzung des Spar-, Konsolidierungs- und Wachstumsprogramms" (SKWPG) vom 21.12.1993 zu entnehmen. Die wichtigsten Leistungsminderungen sind: Senkung des Arbeitslosengeldes von 68 auf 67 vH für Leistungsbezieher mit Kindern bzw. von 63 auf 60 vH für Leistungsbezieher ohne Kinder; das Gleiche gilt entsprechend für Schlechtwettergeld und Kurzarbeitergeld; auch die Arbeitslosenhilfegeld um 1 bzw. 3 Prozentpunkte vermindert (von 58 auf 57 vH bzw. von 56 auf 53 vH); das Unterhaltsgeld für Fortbildung und Umschulung wird künftig nur noch als Ermessensleistung gewährt (d.h. der Rechtsanspruch entfällt) und von 73 auf 67 vH bzw. von 65 auf 60 vH reduziert; der Anspruch auf die originäre Arbeitslosenhilfe wird auf ein Jahr begrenzt, während die ursprünglich geplante Begrenzung der Anschluß-Arbeitslosenhilfe auf zwei Jahre nach heftigem Protest vor allem der Gemeinden fallen gelassen wurde.

duction", sondern auch in der geringen Ungleichverteilung des Einkommens. In Europa und besonders in den USA dagegen steigt die Einkommensungleichheit. Darüber hinaus tendieren die höheren Einkommen dazu, Geld und Vermögen spekulativ anzulegen.

Die Lohnpolitik muß daher zwischen der Skylla der aufwärtsgerichteten Kostenspirale und der Charybdis der abwärtsgerichteten Kaufkraftspirale steuern. Darum ist eine (institutionell wie auch immer geartete) Koordinierung der lohnpolitischen Verhandlungen notwendig (kurz: eine solidarische Lohnpolitik), um zu vermeiden, daß die wirtschaftsstarke Betriebe oder Branchen einen Lohnstandard setzen, der die unter Krisendruck stehenden Betriebe oder Branchen noch schneller in den Ruin treibt. Umgekehrt dürfen die Standards weder von den "lahmen Enten" noch von den "unproduktiven" Dienstleistungen gesetzt werden, weil sonst der Rationalisierungs- und Innovationsdruck entfällt, der für den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit notwendig ist.

Innerhalb der Sektoren und Betriebe werden die Löhne jedoch eines Spielraums der Flexibilität bedürfen, da Lohnzurückhaltung und Lohnexpansion unterschiedliche Beschäftigungswirkungen haben, je nachdem, ob der Absatzmarkt oder die Nachfrage preiselastisch sind oder nicht. So kann beispielsweise der Beschäftigungseffekt einer Lohnzurückhaltung in preiselastischen innovativen Marktsegmenten größer sein als der Beschäftigungseffekt einer abwärtsgerichteten Lohnflexibilität in gesättigten preiselastischen Segmenten.

Die globalen lohnpolitischen Leitlinien sind daher an der durchschnittlichen gesellschaftlichen Produktivität auszurichten, während Verhandlungsspielraum in der sektoralen und betrieblichen Differenzierung bleiben muß. Die Rolle der Lohnzurückhaltung auf der einen und der Reallohnsicherung auf der anderen Seite sind für Gewerkschaften und Arbeitnehmer jedoch nur dann akzeptabel, wenn auch die geld- und fiskalpolitischen Akteure ihren Part übernehmen.

Für den geldpolitisch wichtigsten Akteur, die Bundesbank, hieße dies, nicht nur ausschließlich auf das Ziel der Geldwertstabilität zu achten, sondern auch Empathie für die anderen Ziele der Wirtschaftspolitik zu entwickeln: außenwirtschaftliches Gleichgewicht, qualitatives Wachstum und hoher Beschäftigungsstand. Nicht eine restriktive (koste, was es wolle), sondern eine stetige Geldpolitik wäre die Konsequenz. Dies hieße eine Orientierung auf eine im

Prinzip konstante Wachstumsrate der Geldmenge, die nicht nur für Monetaristen und neue klassische Makroökonomien, sondern auch für Keynesianer akzeptabel wäre. Für diese ist wichtig, daß eine stetige Geldmengenexpansion in einer Rezession einen niedrigeren Zinssatz erfordert, in der Hochkonjunktur dagegen einen hohen Zinssatz. Das bedeutet, daß die Investitionen, soweit sie zinsinduziert sind, antizyklisch beeinflußt werden. Die gegenwärtige Geld- und Zinspolitik erfüllt diese Bedingungen nur unzureichend.

Auch vom Staat, also den Gebietskörperschaften (Bundesregierung, Landesregierung und Gemeinden) ist eine Verstärkung der öffentlichen Ausgaben zu verlangen. Das bedeutet unter anderem, konjunkturbedingte Defizite hinzunehmen, um mit der ansonsten notwendigen Verringerung zukunftsorientierter öffentlicher Aufgaben und Investitionen die Arbeitslosigkeit nicht noch weiter zu erhöhen.⁴ Darüber hinaus muß die Finanzpolitik private Investitionen fördern und Gewinne durch spekulative Geldanlagen besteuern. Insbesondere in Ostdeutschland gälte es, private Ausrüstungsinvestitionen durch eine befristete Investitionszulage bis zu 25 % zu fördern; durch Begrenzung auf eine maximale Fördersumme könnte ein Struktureffekt zugunsten von Klein- und Mittelbetrieben erzielt werden, die in den neuen Bundesländern noch dünn besetzt sind.

Schließlich hat der Staat noch Spielraum, selbst stärker als öffentlicher Arbeitgeber und Unternehmer aufzutreten. Im Bereich der humanen Dienstleistungen - also in Gesundheit, Pflege, Erziehung, Bildung und Forschung - hat die Bundesrepublik im internationalen Vergleich eher aufzuholen als gerade hier zu sparen. In der Bundesliga der 24 OECD-Länder steht die Bundesrepublik an 15. Stelle beim Beschäftigungsniveau im öffentlichen Sektor, noch hinter den USA. Bei der Bildungsinvestitionsquote nimmt die Bundesrepublik einen unteren mittleren Rang ein. Bildungs- und Wissenschaftsausgaben betragen in der Bundesrepublik 1975 noch 5,5 % des Bruttoinlandprodukts, 1985 noch 4,7 %, 1991 jedoch nur noch 4,2 %.

Wer soll das bezahlen? Die Kassen der öffentlichen Hand sind leer. Ja, die Kassen sind leer. Aber sie werden noch leerer wer-

⁴ Im übrigen ist zwischen Schulden und Defiziten zu unterscheiden. Während Schulden zu einem gegebenen Zeitpunkt alle geliehenen Beträge sind, die nicht zurückbezahlt wurden, sind Defizite die Ausgaben, die die Einnahmen in einer gegebenen Periode übersteigen. Bei den Defiziten muß wiederum unterschieden werden, ob mit ihnen Konsum oder Investitionen finanziert werden. Arbeitslosigkeit finanzieren heißt letztlich, Geld für Konsum ausgeben, gezielt Arbeit fördern dagegen, heißt meist Geld für Investitionen ausgeben.

den, wenn weiter am falschen Ende gespart wird. Die Staatsschulden sind hoch. Ja, aber sie werden noch höher werden, wenn nicht zwischen Schulden, aufgehäuft durch Konsumausgaben und Defiziten für Investitionsausgaben unterschieden wird. Und Defizite für Investitionsausgaben sind nach wie vor finanzierbar: Beispielsweise durch Umverteilung von kapital- zu arbeitsintensiven Budgets, durch Verkauf von öffentlichem Vermögen, durch eine Investitionsabgabe auf privates Vermögen oder durch Staatsanleihen.

Vollbeschäftigung - und dies ist meine *zweite These* - ist daher nur möglich, wenn Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik flexibel koordiniert werden und wenn wir insbesondere gegen den Zeitgeist den Mut haben, dem Staat wieder eine offensivere Rolle in der Förderung qualitativen Wachstums zu geben, beispielsweise in den Bereichen der humanen Dienstleistungen, in Umwelt, Energie und Nahverkehr.

3. Auch eine noch so erfolgreiche Politik des qualitativen Wachstums wird mit der hohen Sockelarbeitslosigkeit nicht fertig werden. Im Gegenteil. Die hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen ist eine entscheidende Barriere für eine Politik des qualitativen Wachstums, die ein flexibles und qualifiziertes Arbeitskräftepotential voraussetzt. Fast die Hälfte der Arbeitslosen in Westdeutschland hat Defizite in der beruflichen Qualifikation; fast ein Drittel der Arbeitslosen hat auch nach einem Jahr noch kein konkretes Angebot und wird daher zunehmend mutlos.

Ist der "zweite Arbeitsmarkt" eine Lösung? Meine Antwort ist ein klares Nein, wenn darunter die Abkehr vom Prinzip "gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit" und die Zulassung von Arbeitsverhältnissen mit geringfügiger Entlohnung unterhalb eines tariflich festgelegten Mindestlohns verstanden wird. Die Institutionalisierung eines solchen "zweiten Arbeitsmarkts" würde die Produktivitätspeitsche beiseite legen, die eine moderne Wirtschaft zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit braucht, und sie würde ein Klassensystem schaffen, das sozial nicht gerechtfertigt ist und politisch zur Instabilität führt. Diejenigen, die den Standort Deutschland mit tariflich zu hohen Lohnkosten infragestellen, vergessen, daß die Bundesrepublik im Hinblick auf den sozialen Arbeitsfrieden zur Spitzengruppe der OECD-Länder zählt. Eine zurückhaltende und solidarische Lohnpolitik muß Tarifsache bleiben. Das gilt auch für Konzepte des "zweiten Arbeitsmarkts", der - um Arbeit zu schaffen, zusätzliche Aufgaben zu besonderen Tarifen organisieren soll.

Hinter dem Stichwort "zweiter Arbeitsmarkt" verbergen sich jedoch noch ganz andere Vorstellungen. So z.B. das Konzept der "Sozial-" oder "Arbeitsförderungsbetriebe", das in Niedersachsen und Berlin erprobt wird. Hier sollen Betriebe, die schwervermittelbaren Arbeitslosen Lohn und Brot geben, solange unterstützt werden, bis sie wettbewerbsfähig geworden sind. Auch hinter der These der "negativen Einkommenssteuer" steckt der richtige Grundgedanke, bestimmte Arbeitseinkommen mit Transfereinkommen zu verbinden anstatt nur Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Eine solche Kofinanzierung ist jedoch nur dann gerechtfertigt und zukunftsweisend, wenn sie eine Brücke zum regulären Arbeitsmarkt bildet. Es ist schwer einzusehen, warum privat eingestelltes Dienstpersonal wie Putzhilfen, Babysitter, Köche, Gärtner, Fahrer usw. eine steuerliche Dauersubvention erhalten sollen.

Der Vorstellung "erster", "zweiter" oder gar "dritter Arbeitsmärkte" liegt übrigens eine mechanistische Sicht der Funktionsweise von Arbeitsmärkten zugrunde. In einer ganzheitlichen und dynamischen Sichtweise ist der Arbeitsmarkt eine soziale Institution, die in komplexen Austauschbeziehungen zu anderen gesellschaftlichen Teilsystemen steht. Zu diesen Teilsystemen - zum Bildungssystem, zum privaten Haushaltssystem, zum Güter- und Dienstleistungsmarkt und schließlich zum sozialen Sicherungssystem - gibt es heute schon fließende Übergänge. Diese müssen durch geeignete Institutionen, durch gezielte politische Maßnahmen und insbesondere durch eine funktionsgerechte Finanzierungsstruktur ausgebaut werden.

Aus dieser Sichtweise erhält das Vollbeschäftigungsziel der aktiven Arbeitsmarktpolitik einen neuen Charakter: Sie orientiert sich nicht mehr ausschließlich an der Förderung von "Normalarbeitsverhältnissen", sondern zunehmend an der Erweiterung flexibler Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und anderen sinnvollen sozialen Aktivitäten. Flexible Arbeitsmarktübergänge oder "Beschäftigungsbrücken" kombinieren, von der Handlungsseite her betrachtet, reguläre Erwerbsarbeit mit anderen gesellschaftlich oder persönlich nützlichen Aktivitäten wie Lernen, Erziehen, kulturelles Gestalten, politische Beteiligung, soziales Engagement; von der Finanzierungsseite her betrachtet kombinieren sie regulären (d.h. tariflich verbindlich ausgehandelten) Lohn mit Transferzahlungen aus kollektiven Fonds oder Steuermitteln.

Die Strategie der Förderung von Arbeitsmarktübergängen integriert zwar einige Innovationen, die derzeit unter dem Stichwort "zweiter Arbeitsmarkt" gehandelt werden; sie zielt aber eindeutiger auf die Flexibilisierung des regulären Arbeitsmarktes und somit auf die Integration aller Erwerbspersonen. Im Gegensatz zur Strategie des "zweiten Arbeitsmarktes" werden die "Brückenköpfe" im regulären Arbeitsmarkt verstärkt, so daß der "Verkehr" in beide Richtungen fließen kann. Während die Brücken dauerhaft institutionalisiert sind, stellen sie für Einzelne und Betriebe befristete Optionen dar, die bedingt durch lebensbiographische Phasen oder wirtschaftliche Umstände genutzt werden.

Eine Arbeitsmarktpolitik der gezielten Förderung von Übergängen schafft einen höchst effizienten Elastizitätspuffer, der in Rezessionsphasen expandiert und in Expansionsphasen kontrahiert. Funktionell vollzieht sie somit endgültig die Transformation der agrarisch-industriellen Sozialstruktur, wo bäuerlich-handwerkliche Lebensbereiche diese Pufferwirkung ausübten, in eine post-industrielle Sozialstruktur, in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine Vielfalt institutioneller Angebote bereitstellen, verschiedene Lebenswelten zu verbinden.

Meine *dritte These* lautet somit: Halten wir am traditionellen Begriff von Vollbeschäftigung fest, d.h. der Vollzeitbeschäftigung für alle und zu jeder Zeit, dann wird es in der Tat keine Vollbeschäftigung mehr geben. Das Ergebnis einer aus solchem Verständnis fließenden Politik kann nur in einer erschreckenden Alternative enden: Entweder im Arbeitsdienst, welcher Prägung auch immer, oder in der zur Zeit noch vorherrschenden "Zivilisation der Arbeitslosigkeit", in dem zur gesellschaftlichen Konstitution, zu den Lebensbedingungen der Ausschluß einer beträchtlichen Minderheit von beruflicher Arbeit gehört - während Moral, Institutionen, Teilhabe an politischen Rechten und damit Vollbürgerschaft weiterhin vom Mythos einer Sozialität beherrscht sind, die auf individuierender Berufsarbeit für alle beruht. Mir scheint, daß nur Übergangsarbeitsmärkte eine realistische Alternative zu dieser Zweidrittelgesellschaft bieten, in der die einen zuviel an Arbeit und die anderen zuwenig haben.

2. Formen und Beschäftigungspotentiale flexibler Arbeitsmarkt-übergänge

Es geht also um die Stabilisierung und Erweiterung von Beschäftigungsbrücken, deren Institutionalisierung schon heute in

Ansätzen erkennbar ist, und es geht um die Innovation solcher Brücken. Systemisch lassen sich dabei fünf Arbeitsmarktübergänge unterscheiden, die durch Beschäftigungsbrücken zu fördern sind: 1. Übergänge zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung oder zwischen Lernen und Produzieren am Arbeitsplatz, 2. Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, 3. Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem, 4. Übergänge zwischen privater Tätigkeit und Berufstätigkeit, 5. Übergänge zwischen Arbeit und Rente.

Welche "Beschäftigungsbrücken" zur Beförderung solcher Übergänge kennen wir schon? Welche sind zu verstärken? Welche neuen sind denkbar?

2.1 Übergänge zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung bzw. zwischen Lernen und Produzieren am Arbeitsplatz

Praktizierte Beispiele für institutionalisierte Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung sind heute schon das Schlechtwetter- und Wintergeld und vor allem das Kurzarbeitergeld. Das von VW eingeführte Modell der 4-Tage-Woche, Bildungsurlaub oder Sabbaticals (Freizeiten zum beliebigen persönlichen Gebrauch)⁵ wären weitere Formen, die auch durch Tarifverträge oder Betriebsvereinbarungen gefördert werden könnten. Die Kommunen als große Arbeitgeber könnten hierbei eine Vorreiterrolle übernehmen. Ich kann in diesem Rahmen nur eine Idee etwas weiter ausführen:

Kurzarbeit im öffentlichen Dienst war bisher ausgeschlossen, da hier konjunkturelle, d.h. von Betrieben unbeeinflussbare Nachfrageschwankungen, nicht vorausgesetzt werden können. Denkbar wäre dennoch, das Prinzip des Kurzarbeitergeldes auch im öffentlichen Sektor einzuführen, da die Finanzen des Staates von den wirtschaftlichen Konjunkturen abhängen. Bisher übliche Strategien der Personalkostenreduktion waren der (vor allem für Jugendliche schädliche) Einstellungsstopp, Stellenstreichungen oder gar Arbeitszeiterhöhung ohne entsprechenden Lohnausgleich. Stattdessen könnten befristet beschäftigungserhaltende Brücken der solidarischen Personalkosteneinsparung geschaffen werden: also Arbeitszeitverkürzung bei nur partiellem Lohnausgleich wie im Falle der Kurzarbeit anstelle von

⁵ Ein Beispiel für eine großzügige Sabbatical-Regelung bietet Dänemark. Wer während der letzten fünf Jahre wenigstens drei Jahre regulär beschäftigt war, kann sich mit dem Arbeitgeber einigen, und bis zu einem Jahr ein Sabbatical nehmen; stellt die Firma eine Ersatzperson ein, besteht ein Anspruch auf 80 % des Arbeitslosengeldes, umgerechnet zur Zeit höchstens 2260 DM.

Einstellungsstop, gegebenenfalls sogar verbunden mit Zusatzeinstellungen.

Warum wird von den "Blaukragen-Arbeitern" in der Industrie ganz selbstverständlich erwartet, die Kosten des Strukturwandels mit (solidarisch verteilten) Einkommenseinbußen mitzutragen, während man den "Weißkragen-Arbeitern" in Banken, Versicherungen oder im öffentlichen Dienst allenfalls eine lohnpolitische "Nullrunde" zumutet? Dabei könnte man, wie bei der Kurzarbeit, den durch die befristete Arbeitszeitverkürzung entgangenen Lohn partiell durch die entfallenden Kosten der Arbeitslosigkeit und durch Ausschöpfung von Produktivitätsreserven finanzieren. Eine solche Personalkosteneinsparung wäre gerechter als eine, die durch Arbeitszeitverlängerung erzwungen wird, denn sie verteilt die Lasten auf mehrere Schultern. Sie wäre vermutlich auch effizienter, weil das know how qualifizierter Beschäftigter erhalten bleibt und weil es nicht gerade plausibel erscheint, daß eine zusätzliche Arbeitsstunde im öffentlichen Dienst von hoher Grenzproduktivität gekennzeichnet ist.⁶

Bei Beamten, die keine Ansprüche auf Arbeitsförderung haben, da sie (noch) keine Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit leisten, könnte die befristete Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich auf mittlere und höhere Einkommensklassen beschränkt bleiben, gegebenenfalls noch andere soziale Belange berücksichtigen und verschiedene Formen annehmen: z.B. Einstellungen im gehobenen und höheren Dienst bei zwei Drittel Arbeitszeit und Gehalt, aber Anspruch auf Vollzeitstelle im Anschluß daran; Übergang in Pension im letzten Jahr bei zwei Drittel Arbeitszeit und Gehalt; auf freiwilliger Basis Einführung eines Kurzzeit-sabbaticals von drei Monaten nach zwei Jahren "Ansparzeit".

Eine analoge Anwendung des Kurzarbeiterprinzips im öffentlichen Dienst wie im Angestelltenbereich (insbesondere des Banken- und Versicherungsgewerbes) erbrächte rechnerisch - bei einer zwischenzeitlichen und durchschnittlich 10-prozentigen Arbeitszeitverkürzung und einem 50-prozentigen Lohnausgleich - etwa 300.000 (Westdeutschland) und 100.000 (Ostdeutschland) Arbeitsplätze.

⁶ Dieser Satz ist mit und ohne Ironie gemeint. Mit Ironie betrifft er die Fälle des "Karikatur-Bürokraten", deren Zahl möglicherweise geringer ist als anekdotische Evidenzen, die jeder einzelne zu erzählen weiß. Ohne Ironie gilt dieser Satz den vermutlich vielen Fällen, in denen körperlichen und seelischen Arbeitsbelastungen (etwa bei engagierten Pflegern, Sozialarbeitern oder Lehrerinnen) schon jetzt so hoch sind, daß weitere Belastungen unerträglich werden oder bloß noch formal erfüllt werden.

Der realisierte Umfang öffentlich geförderter *Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung* (bzw. zwischen Lernen und Produzieren am Arbeitsplatz) ist derzeit schon - West- und Ostdeutschland zusammengenommen - in der Größenordnung von 400.000 bis 500.000 einzuschätzen. Der systematische Ausbau weiterer Brückenfunktionen enthält ein weiteres Potential von 800 bis 900 Tausend. Gewichtet man die Vollzeitbeschäftigungsäquivalente mit dem Anteil der Teilzeitarbeit (zur Zeit ca. 15 %), erhält man das tatsächliche Beschäftigungspotential. Das sind immerhin etwa 1,5 Millionen Beschäftigungsverhältnisse bzw. 3,8 % der Erwerbspersonen, die durch öffentliche Förderung oder Koordination mittelfristig gesichert werden könnten; damit würde eine Arbeitslosigkeit im entsprechenden Umfang verhindert. In diesem Übergangsarbeitsmarkt ist mittelfristig einem erweiterten Einsatz von Kurzarbeit mit Qualifizierung oder Kurzarbeit in analoger Form im öffentlichen Sektor die größte Bedeutung beizumessen.

2.2 Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

In einer dynamischen Marktwirtschaft wird sich Arbeitslosigkeit nie ganz vermeiden lassen. Man kann sogar noch weiter gehen. Je mehr Dynamik erforderlich oder gewünscht wird, desto mehr Fluktuationsarbeitslosigkeit muß einkalkuliert werden, und um so notwendiger wird die Etablierung von Brücken zurück zum regulären Arbeitsmarkt. Beide bedingen sich wechselseitig: Ohne Brücken keine Arbeitsmarktdynamik, ohne Arbeitsmarktdynamik keine Fluktuationsarbeitslosigkeit. Je mehr die Beschäftigten Erwartungssicherheit bzw. Vertrauen in solche Brücken haben, desto mehr akzeptieren sie die Risiken der Zukunft; ohne dieses Vertrauen werden sie die Sicherheit in der Gegenwart oder Vergangenheit suchen - keine gute Voraussetzung für eine offene und dynamische Gesellschaft.

Die Konstruktionsprinzipien der Brücken zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind längst bekannt: Lohnsubventionen (eventuell unterstützt durch Sachkostenzuschüsse) in verschiedener Abstufung, für verschiedene Zielgruppen und Aufgabenbereiche. In der Ausgestaltung dieser Prinzipien sind jedoch erhebliche Ausbesserungen oder Erneuerungen erforderlich. Die praktizierten und möglichen "Beschäftigungsbrücken" lassen sich - entsprechend dem Grad der Subventionierung und der Nähe zum "regulären Arbeitsmarkt" - in einem Kontinuum anordnen: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Sozial- oder Arbeitsförderbetriebe, strukturpolitische Lohnsubventionen (§ 249 h AFG), Eingliederungsbeihilfen (EB) und Existenzgründungen.

Ich möchte an dieser Stelle nur die strukturpolitischen Lohnsubventionen herausgreifen, weil hier - zumindest quantitativ - das größte innovative Potential zur Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit steckt. Die gegenwärtig nur in Ostdeutschland praktizierten **Lohnkostenzuschüsse nach Paragraph 249 h AFG** sind zwischen den Polen der öffentlich vollständig und öffentlich überhaupt nicht geförderten Beschäftigungsverhältnissen anzusiedeln. Die Bundesanstalt für Arbeit fördert in drei strukturpolitisch präferierten Bereichen (Umweltschutz, Soziale Dienste und Jugendhilfe) die Einstellung von Arbeitslosen bis zu drei Jahren mit einem Pauschalbetrag von 1.260 DM im Monat bzw. 15.120 DM im Jahr, dies entspricht in etwa den durchschnittlich bezahlten Lohnersatzraten. Der Zuschuß wird nur gewährt, wenn die zugewiesenen Arbeitslosen oder ehemaligen ABM-Empfänger niedrigere Arbeitsentgelte erhalten als vergleichbare nicht zugewiesene Arbeitnehmer (höchstens 90 %), oder wenn sie nur bis zu 80 % der üblichen Arbeitszeit eingestellt werden.

In der Umweltsanierung werden allerdings die jährlichen Personal- und Sachkosten je Arbeitnehmer auf mindestens 50.000 DM veranschlagt, in den sozialen Diensten und der Jugendhilfe auf etwa 35.000 DM. Der Lohnkostenzuschuß kommt folglich nur für einen relativ geringen Teil der Gesamtkosten (25 % bis 40 %) auf. Anders als bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deren Kosten im Durchschnitt zu rund 90 % von der Bundesanstalt und vom Bund gedeckt werden, muß hier die Hauptfinanzierung von dritter Seite sichergestellt werden. In Betracht kommen dafür u.a. Eigenmittel der Maßnahmeträger (Arbeitgeber) sowie Fördermittel der Länder, der Kommunen, des Bundes und der EG.

Land, Kommunen oder Betriebe müssen sich also zu einer Kofinanzierung zusammenraufen, um entsprechende Arbeitsplätze zu kreieren, die sich später einmal wirtschaftlich selbst tragen sollen. Dies hat sich - wen wundert's - als ein schwieriger Prozeß herausgestellt, der für die einen "zuviel Bürokratie", für die anderen aber den Garant für zukunftsfähige Arbeitsplätze bedeutet. Trotz Anlaufschwierigkeiten wurde jedoch das Ziel, bis zu 70.000 Arbeitsplätze im Jahr 1993 zu schaffen, knapp erreicht. Ende 1993 wurden 63.388 Personen durch Lohnkostenzuschüsse nach Paragraph 249 h gefördert. Da 1993 kaum Abgänge erfolgt sein dürften, ist der durchschnittliche Bestand geförderter Teilnehmer im Jahre 1993 mit ca. 30.000 anzusetzen.

Ob dieses neue Instrument tatsächlich eine Innovation sein kann, ist nach einem Jahr Förderpraxis skeptisch zu beurteilen. In der Umset-

zung äußert sich die potentielle Qualität noch wenig: Es dominieren traditionelle Projekte (insbesondere Altlastsanierung) und die längerfristige Kofinanzierung ist vor allem im sozialen Bereich selten sichergestellt. Deshalb hat das Instrument bisher sowohl die Frauen benachteiligt (Anteil 37 % gegenüber einem Anteil an Arbeitslosen von 65 %) als auch regional einseitige Schwerpunkte gesetzt, d.h., es profitierten vor allem Brandenburg und Sachsen-Anhalt.

Solange "marktfähige" Produkt- oder Dienstleistungsbereiche ausgeschlossen sind, besteht die Gefahr, daß die "Lohnkostenzuschüsse Ost" ein ABM-Ersatz bleiben. Es erscheint daher sinnvoll, die strukturpolitischen Kriterien zu erweitern und das Instrument auch in krisengeschüttelten Regionen Westdeutschlands einzusetzen. Dabei sollte die Entscheidung der Förderungswürdigkeit den Landesregierungen und Landesarbeitsämtern überlassen werden; zumindest sollten sie ein stärkeres Mitspracherecht erhalten, da sie nicht nur die ausschlaggebenden Kofinanziers sind, sondern auch besser wissen, was dem Land gut tut. Darüber hinaus wird erforderlich sein, daß sich der Bund und eventuell auch die Bundesanstalt (deren fiskalische Entlastung durch diesen Lohnkostenzuschuß den derzeitigen Finanzierungsanteil übersteigt) zukünftig stärker an der Finanzierung beteiligen; das gilt insbesondere dann, wenn die Treuhandanstalt Ende 1994 ihre Tätigkeit einstellt.

Der Übergangsarbeitsmarkt zwischen dem Status von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung entspricht schon heute dem Äquivalent von ca. 400.000 Vollzeitbeschäftigten, also etwa 1,2 Prozent der Erwerbspersonen (teilzeitgewichtet) ganz Deutschlands. Würden alle hier vorgeschlagenen Verbesserungen und Innovationen zum Zuge kommen, ließe sich dieses Potential mittelfristig (also die nächsten zwei bis drei Jahre) etwa um 300.000 erhöhen. Insgesamt könnte der Arbeitsmarkt um rund 800.000 Beschäftigte, d.h. 2,1 % der Erwerbspersonen, entlastet werden. Dabei ist der Beschäftigungs- oder Entlastungseffekt der traditionellen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nach wie vor am größten; dies gilt um so mehr, als die indirekten Beschäftigungseffekte (beispielsweise die Multiplikatorwirkungen von ABM) noch nicht berücksichtigt sind: Strukturpolitische Lohnsubventionen, Arbeitsförderbetriebe und Existenzgründungen dürften jedoch langfristig innovativer und wettbewerbswirksamer sein.

2.3 Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem

Die durch das AFG geförderte betriebliche Weiterbildung in Form von Einarbeitungszuschüssen (EZ) sowie die Fortbildung oder

Umschulung (FuU) entsprachen im Jahr 1993 einem (Vollzeit-) Beschäftigungsäquivalent von 625.000 Personen. Viele Experten halten diesen Förderungsumfang für weit über das Ziel hinausgeschossen. Es werde oft am Bedarf vorbei oder über den Bedarf hinaus qualifiziert. Andere halten die Finanzierung von "Bildung auf Vorrat" in der gegenwärtigen Situation immer noch für besser als die kaum weniger kostspielige Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Was spricht dafür, diese Beschäftigungsbrücke weiter auszubauen? Welche Möglichkeiten bestünden dazu?

Dafür sprechen viele Gründe: der rasante technologische Wandel, der sich verstärkende Wettbewerbsdruck, das immer älter werdende Erwerbspotential, die Diskrepanzen zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen sowie die fortlaufenden Ausleseprozesse zu Ungunsten gering Qualifizierter. Dafür spricht vor allem auch die Erfahrung, daß Qualifizierung aus der Beschäftigungssituation heraus effektiver ist als Qualifizierung, wenn "das Kind schon in den Brunnen gefallen", sprich arbeitslos ist. Der "Brückenkopf" muß deshalb von der Beschäftigungsseite aus verstärkt und erweitert werden. Dazu gibt es schon eine ganze Reihe innovativer Ansätze. Durch deren konsequente Beachtung und Umsetzung ließe sich die Brücke zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem gewiß noch erheblich erweitern und verbessern.

An dieser Stelle kann ich nur auf einen der Vorschläge näher eingehen, diese schon bestehenden Übergänge innovativ zu erweitern. Ich wähle den Einarbeitungszuschuß aus, der meines Erachtens in Richtung eines dualen Weiterbildungssystems revitalisiert werden könnte. Die Bedeutung der **Einarbeitungszuschüsse** (Paragraph 49 AFG), d.h. die Vermittlung in Dauerbeschäftigung mittels betriebsnaher Qualifizierung, ist mit der 10. AFG-Novelle stark herabgesetzt worden. Während der Teilnehmerbestand im Bundesgebiet West 1990 noch 18.179 betrug (Eintritte 67.886), waren es 1993 jaredurchschnittlich nur noch etwa 2.200. Mitnahmeeffekte waren ausschlaggebend für die restriktivere Handhabung (Minderung des Förderungsbetrags) dieses Instruments. Damit wurde jedoch ein strategisch effektiver Ansatzpunkt verschenkt.

Die Erfahrungen lehren, daß die Qualifizierungsmaßnahmen für gering qualifizierte oder nach längerer Unterbrechung in den Arbeitsmarkt erneut eintretende Arbeitslose betriebsnäher zu gestalten sind. Dadurch lassen sich im Bildungsprozeß Betriebsabläufe einbeziehen, die eine frühzeitige Bindung an die Arbeitsstelle ermöglichen. Die damit verbundene klare Berufsperspektive erhöht die Motivation. Mit Hilfe modularer Curricula könnte der Einarbei-

tungszuschuß wieder zum Leben erweckt werden. Modulare und abschlussorientierte Curricula würden Mindeststandards der Qualität betrieblicher Einarbeitung gewährleisten und darüber hinaus Qualifikationsspiralen in Gang setzen. Das gilt besonders für die Zielgruppen der benachteiligten Jugendlichen, ausländischen Arbeitslosen ohne beruflichen Abschluß und in den nach längerer Abwesenheit in den Arbeitsmarkt zurückkehrenden Frauen. Nach dem Prinzip des Lehrlingsystems (drei bis vier Tage Arbeit, ein bis zwei Tage weiterbildende Schule) könnten dadurch kleine und mittlere Betriebe mit Qualifikationsengpässen profitieren.

Bei Stabilisierung des erreichten Potentials aller bisher praktizierter Beschäftigungsbrücken (625.000) und bei konsequenter Umsetzung innovativer Ansätze erscheint eine relativ rasche Verbreiterung des *Übergangsarbeitsmarktes zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem* um etwa ein Drittel auf 800.000 nicht unrealistisch. Damit würden die institutionalisierten Brücken in diesem Segment den Arbeitsmarkt um ca. 920.000 Erwerbspersonen (d.h. 2,4 % der Erwerbspersonen) entlasten. Das gegenwärtig schon hohe Potential läßt sich jedoch nur halten, wenn die Qualifizierungsprozesse sowohl marktnäher als auch zielgruppenspezifischer organisiert werden.

2.4 Brücken zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit

Das Problem, Familie und Beruf zu vereinbaren, wird heute noch überwiegend durch den vollständigen oder teilweisen Rückzug der Frau aus dem Erwerbsleben gelöst. Die Teilzeitbeschäftigung von deutschen Männern aus familiären Gründen ist verschwindend gering, aber auch die Teilzeitbeschäftigung der deutschen Frauen ist geringer als der vergleichbare internationale Durchschnitt.

Abgesehen vom Elternurlaub, dem möglicherweise jetzt schon ein Beschäftigungspotential von 200.000 zuzuordnen ist, hat der *Übergangsarbeitsmarkt zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit* noch kaum feste Formen gesellschaftlicher Institutionalisierung bekommen.⁷ Auch wenn die Schätzungen hierzu eher einer

⁷ Eine ergänzende Information aus dem Ausland: In Dänemark besteht zusätzlich zum Mutter- oder Vaterurlaub Anspruch auf ein halbes Jahr Elternurlaub (für Kinder unter 9 Jahren), bei Absprache mit dem Arbeitgeber ein weiteres halbes Jahr, wobei 80 % des Arbeitslosengeldes gezahlt werden; kommunale Arbeitgeber, deren Kindergartenplätze dadurch entlastet werden, stocken diesen Betrag noch auf. Schweden mit ähnlich großzügiger Regelung will seit 1994 dem problematischen Effekt auf die Gleichstellung der Geschlechter entgegen wirken: Während Männer Bildungsurlaub nehmen, hüten Frauen ihre Kinder. Deswegen soll der Elternurlaub individualisiert werden: 3 Monate des

wünschenswerten Zielsetzung als einer empirischen Extrapolation entsprechen, könnte die öffentliche Inszenierung von Sabbaticals und zwischenzeitlicher familienbedingter Teilzeitbeschäftigung mittelfristig schon ein Potential von gut einer Viertelmillion Arbeitsplätzen schaffen. Das tatsächliche Beschäftigungspotential dieses Übergangs entspräche 1,4 % der Erwerbspersonen (540.000). Die institutionalisierte Förderung von Teilzeit in der mittleren Lebensphase hätte auch den Vorteil, Akzeptanz wie organisatorische Voraussetzungen eines gleitenden Ruhestandes zu erhöhen.

2.5 Brücken zwischen Erwerbsarbeit und Rente

Flexible Übergänge zwischen Beschäftigung und Rente sind noch wenig institutionalisiert. Bisher dominierten krisenbedingte Frühverrentungen, die zwar für die Betroffenen gegenüber der Alternative Arbeitslosigkeit vorteilhaft sein mögen, die aber volkswirtschaftlich nicht nur sehr kostspielig sind, sondern auch die individuelle Wahlmöglichkeit stark einschränken und die betriebswirtschaftliche Flexibilität beengen.

Derzeitige Formen und Umfang dieses Übergangsarbeitsmarkts (ca. 900.000 Vollzeit-Beschäftigungsäquivalente) sind für eine zukunfts-gerechte Arbeitsmarktpolitik also nicht repräsentativ. Mittelfristig wird weiterhin bisher übliches Krisenmanagement notwendig sein. Darüber hinaus könnten aber die Weichen für eine innovative Arbeitsmarktpolitik durch Förderung von Teilzeitarbeit für Ältere gestellt werden, dessen Potential mittelfristig jedoch noch als bescheiden eingeschätzt werden muß (100.000 Vollzeit-Äquivalente). Insgesamt könnte der Übergangsarbeitsmarkt für Ältere in den nächsten zwei bis drei Jahren etwa 2,9 % sonst mögliche Arbeitslosigkeit vermeiden.

Ziehen wir die Summe: Öffentlich geförderte oder kollektiv organisierte Übergänge in die Vollbeschäftigung können mittelfristig ein Potential von 5 Millionen Beschäftigungsverhältnissen, d.h. 12,5 % der derzeitigen Erwerbsbevölkerung, absorbieren. Ein Achtel des zukünftigen Arbeitsmarkts wird also eng mit der Tätigkeit in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen verknüpft sein. Entsprechend wird das Erwerbseinkommen mit öffentlichen oder angesparten Transferzahlungen gekoppelt werden. Das setzt jedoch voraus, daß mittelfristig neben der Konsolidierung und Modernisierung schon jetzt rea-

einjährigen Elternurlaubs müssen vom Vater wahrgenommen werden, sonst verfällt der Anspruch; Norwegen erwägt eine ähnliche Regelung.

lisierter Übergänge zusätzlich noch rund zwei Millionen Beschäftigungsverhältnisse (1.700 mal 1,15) gefördert werden.

Damit fehlen im Vergleich mit den mittelfristigen Bedarfsschätzungen immer noch mehr als zwei Millionen Arbeitsplätze. Würde die "Stille Reserve" noch hinzugerechnet, wäre das Arbeitsplatzdefizit noch um ein bis zwei Millionen höher anzusetzen, je nach Ehrgeiz des Vollbeschäftigungsziels. In anderen Worten: Auch die Strategie der Übergangsarbeitsmärkte reicht nicht aus, um Vollbeschäftigung wiederherzustellen. Nach wie vor bedarf es einer globalen Beschäftigungspolitik (Geld- und Fiskalpolitik), um qualitatives Wachstum zu stimulieren. Mehr noch: Ein solches Wachstum ist notwendige Voraussetzung für die Erweiterung von Übergangsarbeitsmärkten, ebenso wie letztere wiederum die erforderliche Flexibilität für qualitatives Wachstum erzeugen.

3. Die Rolle der Gewerkschaften und Kommunen

Die abschließenden Anmerkungen zur Rolle der Gewerkschaften und Kommunen im Zusammenhang mit der Strategie von Übergangsarbeitsmärkten sind noch sehr kursorisch und vorläufig.

Zur Rolle der Gewerkschaften in der Lohnpolitik ist oben schon das Notwendige gesagt worden. Zwei Zusatzbemerkungen erscheinen jedoch angebracht: In einem Beschäftigungsregime, in dem - im Gegensatz zu den fünfziger und sechziger Jahren - die steigende Produktivität kaum noch durch Beschäftigungsgewinne in anderen Sektoren wett gemacht werden kann, gewinnt die Politik der Arbeitsumverteilung an Bedeutung; darüber hinaus stellt sich für die Gewerkschaften auch die Frage, was sie - im Rahmen ihrer gesellschaftspolitischen Rolle - zur Senkung der Lohnnebenkosten beitragen kann.

Die Arbeitskosten sind in der Bundesrepublik (international vergleichend) bekanntlich sehr hoch, weil die Arbeit zum Tragesel der gesamten Finanzierungslast der sozialen Sicherung gemacht wurde. Je mobiler das Kapital wird und je mehr sich die im Wettbewerb befindlichen Industrienationen im Hinblick auf Technologie, Qualifikation der Arbeitskräfte und Infrastrukturausstattung angleichen, desto mehr fallen Unterschiede in der Arbeitskostenbelastung ins Gewicht, selbst wenn der Lohnkostenanteil insgesamt marginal sein sollte (in der Automobilindustrie schätzungsweise nur noch 10 %). Darum muß sich die gewerkschaftliche Programmatik stärker mit Themen einer Verbreiterung der Finanzierungsbasis der Arbeits-

marktpolitik (z.B. Arbeitsmarktabgabe oder geregelter Bundeszuschuß) und der sozialen Sicherung (z.B. Wertschöpfungssteuer) befassen. Dasselbe gilt für die Anpassung der sozialen Sicherung an flexiblere Arbeitszeitformen, wie sie oben beschrieben wurden.

In Tarifverhandlungen selbst könnten Lohn- und Beschäftigungsbedingungen stärker integriert werden. Das gilt sowohl für mehr Arbeitsumverteilung als auch für mehr Qualifizierung zugunsten von Beschäftigung oder Beschäftigungsstabilisierung. Warum soll es nicht möglich sein, Sabbaticals, Bildungsurlaub oder befristete Teilzeit in den Tarifverträgen zu vereinbaren? Warum soll es nicht möglich sein, das Modell "Qualifizieren und Einstellen" in Tarifverträge zu gießen - jeweils eventuell in Kooperation mit den zuständigen Landesregierungen oder der Bundesanstalt für Arbeit?

Die Kommunen (und das gilt zum Teil auch für die Länder) könnten ihre sonst zu zahlende Sozialhilfe an Arbeitslose in stärkerem Maße in die Arbeitsförderung durch Sozialbetriebe, Arbeitsförderbetriebe oder Beschäftigungsgesellschaften transformieren. Sie könnten die Engpässe des AFG systematischer aufspüren, indem sie projektbezogene Förderketten koordinieren und - wo erforderlich - AFG-Leistungen finanziell zum Teil aufstocken. Schließlich könnten sie ihre Moderatorenfunktion verstärken, indem sie die (freiwillige oder spontane) Kooperation zwischen lokalen Akteuren (Betrieben, Verbänden, Kammern, Förderungsgesellschaften, Initiativen) systematisch belohnen (durch Publicity, finanzielle Anreize, Bereitstellung von Infrastruktur, Bevorzugung bei Auftragsvergabe) oder bestrafen (ebenfalls durch Publicity oder Ausschluß von Auftragsvergabe). Schließlich können die Kommunen als Arbeitgeber selbst Vorbild bei der Etablierung flexibler Arbeitsmarktübergänge sein.

Das Ziel der Vollbeschäftigung ist in der Tat ehrgeizig, aber erstrebenswert aus vielerlei Gründen. Nicht zuletzt nehmen die intrinsischen, d.h. die psychologischen und sozialen Werte von Beschäftigung zu, und für die Gleichstellung sowie für die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern ist eine Politik der Vollbeschäftigung unentbehrliche Voraussetzung. Proaktive Arbeitsmarktpolitik muß im stärkeren Maße als bisher auch kooperative Arbeitsmarktpolitik werden, in anderen Worten: Es müssen mehr öffentlich-private Netzwerke geschaffen werden.

Gewerkschaften und Kommunen können dabei eine aktive Rolle übernehmen bzw. die schon vorhandenen Kooperationsangebote (z.B. die strukturorientierten Lohnkostenzuschüsse der Bundesanstalt für Arbeit) stärker nutzen. Sie können aber auch selbst Kooperationsangebote an die Politik entwickeln, z.B. durch Qualifizierungsverträge oder be-

fristete Kurz- oder Teilzeitarbeitsverträge, die von den übergeordneten Gebietskörperschaften oder von der Bundesanstalt für Arbeit dann zum Teil finanziell kompensiert werden. Nur so kann für die vielen Arbeitslosen, die draußen vor der Tür stehen, wieder eine Perspektive eröffnet werden.