

Schmid, Günther

Book Part — Digitized Version

Ist Vollbeschäftigung noch möglich?

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1994) : Ist Vollbeschäftigung noch möglich?, In: Rolf Simons, Klaus Westermann (Ed.): Wirtschaftsstandort Deutschland: Wettbewerbsfähigkeit, Zukunftschancen, Verteilungsspielräume, ISBN 3-7663-2559-0, Bund-Verlag, Köln, pp. 65-82

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122322>

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>.

Günther Schmid

Ist Vollbeschäftigung noch möglich?

Ist Vollbeschäftigung noch nötig?

Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Paris, die OECD, prognostiziert einen Anstieg der Arbeitslosenzahlen in der EG von 15,7 Millionen im Jahr 1992 auf 19 Millionen im Jahr 1994. Den stärksten Anstieg sagt sie für die Bundesrepublik voraus, nämlich von knapp drei auf vier Millionen. Das entspricht einem Anstieg der Arbeitslosenquote binnen zwei Jahren von 9,9 % auf 11,9 % in der EG und von 7,7 % auf 11,3 % in der Bundesrepublik.

Angesichts dieser düsteren, aber sehr realistischen Prognose klingt die Frage »Ist Vollbeschäftigung noch möglich?« rhetorisch oder zynisch, je nachdem, von welcher Seite wir sie betrachten: zynisch für die vielen Arbeitslosen, für die selbst ein kleines Wunder, z. B. die Halbierung der Arbeitslosenquote binnen zwei Jahren, wenig helfen würde.

Rhetorisch ist die Frage, weil wir theoretisch wissen: Jede Gesellschaft hat die Arbeitslosigkeit, die sie toleriert. Heutzutage müssen wir schon darum kämpfen, Vollbeschäftigung auch zu wollen. Es ist erschreckend, welche Gewöhnungs- und Rechtfertigungseffekte die jährlich ansteigende Arbeitslosigkeit hat. Es sind schon Essays mit dem Titel zu lesen: Ist Vollbeschäftigung noch nötig? Dabei ist empirisch doch klipp und klar: Arbeitslosigkeit ist wie Feuer. Sie ernährt sich selbst. Je höher die Arbeitslosenquote, desto höher die Dauer der Arbeitslosigkeit und desto schwieriger, sie zu bekämpfen. OECD-Länder, die vor 10 Jahren schon eine überdurchschnittliche

Arbeitslosigkeit hatten, haben auch heute eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, freilich auf noch höherem Niveau.

Die erste Antwort auf die Frage kann daher nur lauten: Natürlich ist Vollbeschäftigung möglich, nur müssen wir sie auch wollen und die Arbeitslosigkeit rechtzeitig bekämpfen.

Ist globale Beschäftigungspolitik noch möglich?

Die eigentliche Frage geht um das »Wie«: Unter welchen Bedingungen wollen wir welche Vollbeschäftigung erreichen? Zu dieser Frage hat die Wirtschaftswissenschaft heute nicht viel mehr zu bieten als vor 40 Jahren: Hinter all den vielen Vorschlägen, die diskutiert werden – sei es Arbeitszeitverlängerung oder Arbeitszeitverkürzung, zweiter Arbeitsmarkt oder Beschäftigungsbrücken –, stecken zwei unterschiedliche Grundauffassungen:

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. Und die Lösung ist einfach: Die Arbeitslosen sollen sich gefälligst anderswo Arbeit suchen oder ihre Lohnansprüche senken. Alles, was den Prozeß der Lohnflexibilität nach unten behindert, muß daher aus dieser Perspektive bekämpft werden. Darum die Forderungen nach Öffnung der Tarifklauseln, der Senkung des Arbeitslosengelds, der Reduzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik. Daß diese Forderungen schon Wirkungen zeigen, brauche ich Ihnen hier nicht zu erzählen.

In einer sozialen Marktwirtschaft, will sie diesen Namen verdienen, sind solche Bedingungen weder sozial akzeptabel noch ökonomisch und politisch vernünftig. Sie sind ökonomisch und politisch unvernünftig, weil unkontrollierte Lohnsenkungen einen ruinösen Wettbewerb in Gang setzen, an dessen Ende sozialer Unfriede und eine Abwärtsspirale von Kaufkraftverlusten, weiterer Verschärfung der Absatzkrise und damit noch weniger Beschäftigung stehen.

Geld- und Fiskalpolitik sind deshalb darauf auszurichten, die Massenkaufkraft zu erhalten. Und Massenkaufkraft kommt, wie der Name schon sagt, letztlich von der Masse der kleinen und mittleren Einkommen. Die höheren Einkommen tendieren dagegen zunehmend dahin, Geld und Vermögen spekulativ anzulegen. Der Staat, also die Bundesregierung, ist darum verpflichtet, Investitionen statt spekulative Geldanlagen zu fördern und selbst stärker als öffentlicher 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 Beschäftigungs-niveau 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 5,53 % des Bruttoinlandprodukts, 1985 noch 4,65 %, 1991 jedoch nur noch 4,22 %.

Sie werden sich nun fragen: Wer soll das bezahlen? Die Kassen der öffentlichen Hand sind leer. Ja, die Kassen sind leer. Aber sie werden noch leerer werden, wenn wir weiter am falschen Ende sparen. Die Staatsschulden sind hoch. Aber sie werden noch höher werden, wenn wir nicht zwischen Schulden für Konsumausgaben und Defiziten für Investitionsausgaben unterscheiden. Und Defizite für Investitionsausgaben sind nach wie vor finanzierbar: beispielsweise durch Verkauf von öffentlichem Vermögen, durch eine Investitions Sonderabgabe auf hohe Einkommen und auf privates Vermögen oder durch Staatsanleihen.

Die zweite Antwort auf die Frage »Ist Vollbeschäftigung noch möglich?« kann daher nur lauten: Ja, wenn der Staat wieder mehr Mut hat, als Arbeitgeber und Unternehmer aufzutreten, insbesondere in den Bereichen der humanen Dienstleistungen, Umwelt, Energie und Nahverkehr.

Gibt es Alternativen zur hohen Sockelarbeitslosigkeit?

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 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? Die 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 Arbeitsmarktes« 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 unseren Standort mit vermeintlich tariflich zu hohen Lohnkosten madig machen, vergessen, daß die Bundesrepublik im Hinblick auf den sozialen Arbeitsfrieden zur Spitzengruppe der OECD-Länder zählt.

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 schwer vermittelbaren Arbeitslosen Lohn und Brot geben, so lange unterstützt werden, bis sie wettbewerbsfähig geworden sind. Auch hinter Scharpfs »Negativsteuer« 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 beispielsweise Putzhilfen, Babysitter,

Küchenpersonal, Gärtner, Fahrer usw. eine steuerliche Dauer-
subvention erhalten sollen.

Der Vorstellung »erster«, »zweiter« oder gar »dritter Arbeits-
märkte« liegt eine mechanistische Sicht der Funktionsweise
von Arbeitsmärkten zugrunde. In einer systemischen, d.h.
ganzheitlichen und dynamischen Sichtweise ist der Arbeits-
markt eine soziale Institution, die in komplexen Austauschbe-
ziehungen zu anderen gesellschaftlichen Teilsystemen steht. Zu
diesen Teilsystemen – zum Bildungssystem, zum privaten
Haushaltssystem, zum Güter-, Dienstleistungs- und Kapital-
markt und schließlich zum sozialen Sicherungssystem – gibt es
heute schon fließende Übergänge. Diese müssen durch geeig-
nete Institutionen, durch gezielte politische Maßnahmen und
insbesondere durch eine funktionsgerechte Finanzierungsstruk-
tur ausgebaut werden. Eine zukunftsgerechte Arbeitsmarktpoli-
tik orientiert sich an einer flexibleren Koordination dieser so-
zialen Systeme (Schmid 1992). Dadurch wird der »erste«
Arbeitsmarkt elastischer, und die Arbeit wird gerechter und
effizienter verteilt.

Aus dieser Sichtweise sollte sich aktive Arbeitsmarktpolitik –
flankierend zu einer beschäftigungsfreundlicheren Geld- und
Finanzpolitik – an der Erweiterung geregelter Übergänge zwi-
schen Arbeitsmarkt und anderen sozialen Systemen statt am
»zweiten Arbeitsmarkt« orientieren. Geregelter Arbeitsmarkt-
übergänge oder »Beschäftigungsbrücken« kombinieren, von
der Handlungsseite her betrachtet, reguläre Erwerbsarbeit mit
anderen gesellschaftlich oder persönlich nützlichen Aktivitäten
wie Lernen, Erziehen, kulturelles Gestalten, politische Beteili-
gung, 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« gehan-
delt werden; sie zielt aber eindeutiger auf die Flexibilisierung
des regulären Arbeitsmarkts und somit auf die Integration aller
Erwerbspersonen.

Die dritte Antwort auf die Frage »Ist Vollbeschäftigung noch

möglich?« lautet also: Ja, wenn wir – anstelle eines vom regulären Arbeitsmarkt abgekoppelten »zweiten Arbeitsmarkts« – dauerhafte Beschäftigungsbrücken institutionalisieren, die flexible Übergänge zwischen Standardformen und unkonventionellen Formen der Erwerbstätigkeit ermöglichen. Ich möchte das anhand einiger Beispiele erläutern und das Beschäftigungspotential dieser Strategie herausarbeiten.

Kann die Arbeit besser verteilt werden?

Durch innovative Erweiterung von Beschäftigungsbrücken zwischen Standardformen und flexiblen Formen der Erwerbstätigkeit können mittelfristig bis zu zwei Millionen Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden. 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:

- Übergänge zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung oder zwischen Lernen und Produzieren am Arbeitsplatz,
- Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung,
- Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem,
- Übergänge zwischen privater Tätigkeit und Berufstätigkeit,
- Übergänge zwischen Arbeit und Rente (vgl. Abbildung 1).

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

Übergänge zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung bzw. zwischen Lernen und Produzieren am Arbeitsplatz¹

Schlechtwetter-, Winter- und Kurzarbeitergeld sind heute schon erprobte Instrumente, die in diesem Jahr etwa eine halbe Million Arbeitslose vermeiden. Das Potential dieser Instrumente läßt sich im Rahmen der jetzigen Regelungen sicherlich noch etwas erhöhen. Aber in der Schaffung geregelter Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung innerhalb des normalen Arbeitsmarkts gibt es noch erhebliches innovatives Handlungspotential. Aus den verschiedenen Möglichkeiten möchte ich hier einige Anregungen zur Diskussion stellen.

»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 der wirtschaftlichen Konjunktur abhängen. Bisher übliche Strategien der Personalkostenreduktion waren Einstellungsstopp oder Stellenstreichungen, die sich vor allem für Jugendliche schädlich auswirken, oder gar Arbeitszeiterhöhung ohne entsprechenden Lohnausgleich.

Statt dessen könnten befristet beschäftigungserhaltende Brücken der solidarischen Personalkosteneinsparung geschaffen werden: also *Arbeitszeitverkürzung bei nur partiellem Lohnausgleich* wie im Falle der Kurzarbeit. 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

¹ Ausführlicher zum Folgenden vgl. Schmid, Günther 1993: Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, Discussion Paper FS I 93-210, Wissenschaftszentrum Berlin.

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.

Diese Arbeitszeitverkürzung könnte verschiedene Formen annehmen und auf mittlere und höhere Gehaltsgruppen beschränkt bleiben. Beispielsweise Kurz-Sabbaticals von 3 bis 6 Monaten, in denen Lehrer und Professoren ihr Wissen auffrischen oder ihren Neigungen nachgehen; Neubesetzungen von Vollzeitstellen nur auf Zwei-Drittel-Basis, mit der Gewährleistung des Übergangs auf Vollzeit in einem Jahr.

Die analoge Übertragung des Prinzips »Kurzarbeit« im öffentlichen Dienst sowie eine konsequente Förderung der Arbeitszeitflexibilität (Job-sharing, Freizeitausgleich oder Überstundenverteuerung etc.) könnte die Beschäftigungsbrücke im regulären Arbeitsmarkt grob geschätzt um das Potential einer weiteren halben Million Beschäftigungsmöglichkeiten erweitern (vgl. Tabellen 1 und 2).

Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

Die »Beschäftigungsbrücken« für Arbeitslose lassen sich, entsprechend dem Grad der öffentlichen Förderung und der Nähe zum »regulären Arbeitsmarkt«, in einem Kontinuum anordnen: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Sozial- oder Arbeitsförderbetriebe, strukturpolitische Lohnsubventionen (§ 249h AFG), Eingliederungsbeihilfen und Existenzzuschüsse. Schon heute wird durch diese Maßnahmen gut 400 000 Arbeitslosen ein möglicher Anschluß in den regulären Arbeitsmarkt vermittelt (vgl. Tabellen 1 und 2).

Auch in diesem Zusammenhang kann ich hier nur auf einen Punkt aufmerksam machen. Es hat sich mittlerweile gezeigt,

daß die strukturpolitischen *Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG* schwer umzusetzen sind. Die Kofinanzierung von Bundesanstalt, Kommunen, Ländern oder Treuhandanstalt erfordert einen hohen Koordinationsaufwand. Dieser sollte jedoch nicht mit Bürokratismus verwechselt werden. Dem Nachteil der langen Vorlaufphase von Planung und Organisation wird vermutlich eine gute Qualität der geförderten Projekte entgegenstehen. Aus der Implementationsforschung wissen wir, daß lernende Koordination soziale Infrastrukturen schafft, die sich langfristig auszahlen. Die Zukunft des § 249 h wird darum davon abhängen, daß sich eine solche Infrastruktur entwickelt. Drei zusätzliche Konditionen sind vermutlich nötig, um die Durchschlagskraft dieser Innovation zu verstärken: Die Bedingung untertariflicher Bezahlung erweist sich als kontraproduktiv, das Instrument sollte auch in westdeutschen Krisenregionen Anwendung finden, und die strukturpolitische Schwerpunktsetzung könnte den Regionen überlassen werden.

Insgesamt ließen sich, im Sinne einer informierten Spekulation, im »Übergangsarbeitsmarkt für Arbeitslose« noch etwa 300 000 zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten schaffen (Tabellen 1 und 2).

Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung

In der Bundesrepublik befinden sich zur Zeit etwa 625 000 Erwerbspersonen in vom AFG geförderter betrieblicher Weiterbildung oder in Fortbildung und Umschulung. Viele Experten halten diesen Förderungsumfang für weit über das Ziel hinausgeschossen, weil oft am Bedarf vorbei oder über den Bedarf hinaus qualifiziert werde. 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 zuungunsten 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 der bzw. die Betroffene 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. Von den vielen Möglichkeiten will ich hier nur zwei kurz ausführen:

Die Bedeutung der *Einarbeitungszuschüsse* (§ 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, waren es 1993 jahresdurchschnittlich 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 Einarbeitungszuschuß 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, der ausländischen Arbeitslosen ohne beruflichen Abschluß und der nach längerer Abwesenheit in den Arbeitsmarkt zurückkehrenden Frauen. Nach dem Prin-

zip des Lehrlingssystems (drei bis vier Tage Arbeit, ein bis zwei Tage weiterbildende Schule) könnten kleine und mittlere Betriebe mit Qualifikationsengpässen von dieser Regelung profitieren. Das Beschäftigungspotential (für das Bundesgebiet West) ließe sich mittelfristig daher mindestens auf den Stand von 1990 erhöhen (vgl. Tabelle 1), längerfristig steckt vermutlich ein weit größerer Handlungsspielraum dahinter.

Ein vielversprechendes Modell ist die Koordination der *Weiterbildung von Beschäftigten* und der *Reintegration von Arbeitslosen*. Seit 1987 fördert beispielsweise die schwedische Arbeitsmarktbehörde die Weiterbildung von gering qualifizierten Beschäftigten, wenn Betriebe die während der Weiterbildung frei werdenden Arbeitsplätze befristet durch Arbeitslose besetzen. Für die Beschäftigung der Arbeitslosen während dieser Zeit erhält der Betrieb außerdem einen Lohnkostenzuschuß. Voraussetzung auch für diese systematische Nachqualifizierung von Beschäftigten wären modulare Curricula, die durch Gewerkschaften, Arbeitgeber, Staat und Bildungsträger auszuhandeln wären. Dänemark hat beispielsweise durch landesweit anerkannte Modulsysteme die Nachqualifizierung von Beschäftigten auf ein dreifach so hohes Niveau gebracht wie die Bundesrepublik (Höcker 1992).

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.

Erhebliche Entlastungseffekte ließen sich durch eine stärkere Förderung *familienbedingter und zwischenzeitlicher Teilzeitbeschäftigung* erzielen. Verschiedene Maßnahmen müßten hier ineinandergreifen: finanzielle Anreize durch steuerliche Be-

günstigung des entsprechenden Teilzeiteinkommens, progressive Staffelung der Sozialversicherungsabgaben oder Subventionierung von Sozialabgaben, um den Erhalt der Rentenansprüche bei Vollzeitbeschäftigung zu sichern; Recht der Rückkehr auf Vollzeitarbeitsplätze, Erhalt von Senioritätsrechten, zusätzliche Weiterbildungsmaßnahmen zur Vorbereitung der vollzeitlichen Rückkehr in den Arbeitsmarkt.

Nicht nur familienorientierte Maßnahmen bieten ein noch erhebliches Potential für die Brückenerweiterung zwischen privater Haushaltstätigkeit und Erwerbsarbeit. Der soziale Wandel geht weiter in Richtung Individualisierung, d. h. differenzierender Lebensformen. Der Wunsch, die Vielfalt von Lebensformen auch individuell zu erleben oder zu erproben, verbreitet sich. Dazu sind längere Orientierungsphasen – sog. Sabbaticals – notwendig, für die wiederum koordinierte Freiräume geschaffen werden müssen. So wie der Staat das Bausparen subventioniert, könnte er beispielsweise auch Freizeitsparen steuerlich begünstigen, während in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen längere individuelle Freizeiten langfristig einzuplanen wären, so daß die Arbeitsorganisation darauf ausgerichtet werden kann. Rein rechnerisch könnte ein einjähriger Anspruch auf Freistellungszeit während eines durchschnittlichen Erwerbslebens von etwa 30 Jahren die Beschäftigtenzahl in der Bundesrepublik um 1,3 Millionen erhöhen.²⁾

Die Förderung zwischenzeitlicher Teilzeitbeschäftigung und Sabbaticals zusammengenommen, ist mittelfristig allerdings allenfalls eine Zielgröße von ca. einer viertel Million zusätzlicher Beschäftigungsverhältnisse realistisch (Tabellen 1 und 2).

Brücken zwischen Erwerbsarbeit und Rente

Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld haben den Arbeitsmarkt insbesondere in Ostdeutschland erheblich entlastet; ohne diese Instrumente wäre die Arbeitslosigkeit etwa um 860 000

2 Kromphardt/Schettkat schätzen 1 Million (Kromphardt, Jürgen/Schettkat, Ronald 1993: Wer soll das bezahlen? Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Diskussion, in: Wirtschaftsdienst, H. 10, 518-525, S. 525).

Personen höher (Tabelle 1). Der Prozeß des Abbaus der Beschäftigung Älterer, der in der ehemaligen DDR binnen weniger Monate »abgewickelt« wurde, ist in Westdeutschland schon seit zwei Jahrzehnten im Gange. Hier hat er mittlerweile zu einer Halbierung der Erwerbsquote der älteren Menschen über 60 geführt. Nur jeder dritte Mann (32,9 %) und nur etwa jede zehnte Frau (11,5 %) dieser Altersgruppe stehen mittlerweile noch im Erwerbsleben (Bäcker 1993:17).

Wenn Deutschland einen Standortnachteil hat, dann ist er beispielsweise hier zu suchen. Nicht nur unsere Frauenerwerbsquote ist im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittlich, sondern auch verhältnismäßig wenig Ältere sind noch produktiv tätig. Die zukünftige Sicherung der Renten wird infolge der demographischen Entwicklung kaum noch finanzierbar, bzw. die steigenden Lohnnebenkosten würden die Wettbewerbsfähigkeit tatsächlich erheblich belasten.

Hier ist eine Wende der Politik erforderlich. Der gleitende Übergang in die Rente, der seit 1992 möglich ist, muß nicht nur für die Anspruchsberechtigten auf Rente organisiert werden, sondern schon früher ansetzen. Eine zukunftsgerechte Arbeitsmarktpolitik muß die Begünstigung von *Teilzeitarbeit für Ältere* vor ihrem Anspruch auf Altersrente dauerhaft institutionalisieren. Ziel dieser Beschäftigungsbrücke wäre, für die individuellen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer schon früher als bisher die Optionen eines gleitenden Übergangs in die Rente zu erweitern und den Betrieben einen dauerhaften Erwartungshorizont für flexiblere Personalpolitik zu geben.³) Dazu sind Veränderungen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht erforderlich, zuzüglich der Förderung durch die

3 Die Rentenreform 1992 ermöglicht nun die Kombination von Teilrenten und Arbeit; Voraussetzung der Inanspruchnahme ist jedoch der Anspruch auf eine Altersrente. Meine Überlegungen zur Teilrente beziehen sich auf die Phase vor dem rechtlichen Anspruch auf Altersrente; möglicherweise ist daher der Begriff »Teilzeit-Vorruhestand« treffender. Im übrigen erwies sich das bisherige Teilrentenmodell als Flop. So liegen 18 Monate nach dem Inkrafttreten der Regelung bei der Bundesanstalt für Arbeit erst 1 300 Anträge vor (Bäcker, Gerhard 1993: Im Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Beschäftigungsperspektiven älterer Arbeitnehmer zwischen demographischem Wandel und anhaltender Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B44/93, 16–26, Seite 25; die FR vom 23. 10. 93 berichtet von 1 400 Fällen).

Bundesanstalt für Arbeit, wenn dadurch zusätzliche Arbeitsplätze für Arbeitslose geschaffen werden.

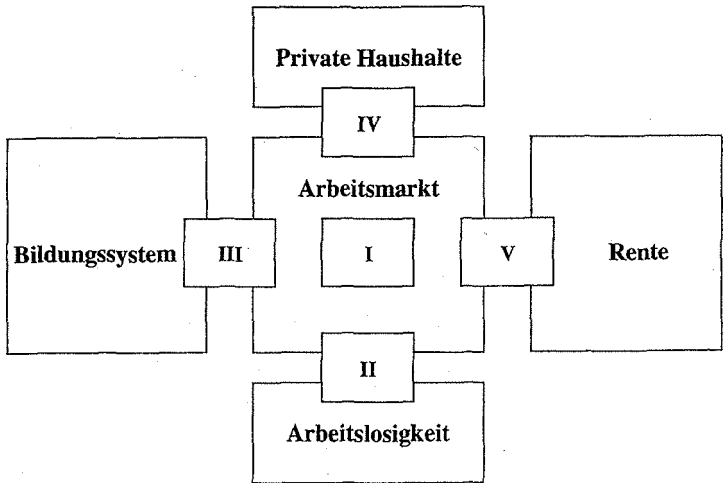
Bilanz: Das Beschäftigungspotential von Übergangs-Arbeitsmärkten

Ziehen wir die Summe der Vision: Bereits realisierte (rund drei Millionen) und zusätzlich mögliche (rund zwei Millionen) Übergangsformen zwischen konventioneller und unkonventioneller Beschäftigung können mittelfristig ein Potential von bis zu fünf Millionen Beschäftigungsverhältnissen schaffen, d. h. 12,5 % der derzeitigen Erwerbsbevölkerung. Ein Achtel des zukünftigen Arbeitsmarkts wird damit eng mit der Tätigkeit in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen verknüpft. Entsprechend wird das Erwerbseinkommen mit öffentlichen oder angesparten Transferzahlungen gekoppelt werden.

Damit fehlen im Vergleich zu den mittelfristigen Bedarfsschätzungen immer noch mehr als zwei Millionen Arbeitsplätze (Tabelle 1). In anderen Worten: Auch die Strategie der Übergangs-Arbeitsmärkte 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 Übergangs-Arbeitsmärkten, ebenso wie letztere wiederum die erforderliche Flexibilität für qualitatives Wachstum erzeugen.

Abbildung 1:

Arbeitsmarktpolitik als Strategie von Übergangsarbeitsmärkten



- I Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung oder zwischen Lernen und Arbeiten am Arbeitsplatz
- II Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung
- III Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem
- IV Übergänge zwischen privater Haushalts- und Erwerbstätigkeit
- V Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Rente

© WZB-AB

Tabelle 1:

Zur Zeit realisierte und zusätzlich mögliche Beschäftigung in Übergangsmärkten (zum Teil grobe Schätzungen in Vollzeit-Beschäftigungsäquivalenten und voraussichtlicher Jahresdurchschnitt 1993)

Übergangsmärkte	Westdeutschland in Tausend		Ostdeutschland in Tausend	
	realisiert	zusätzlich möglich	realisiert	zusätzlich möglich
Beschäftigungsbrücken				
I. Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung				
(1) Schlechtwetter- u. Wintergeld	46	16	12	3
(2) Kurzarbeitergeld (Kug)	300	150	100	50
(3) »Kug« im öffentlichen Dienst	—	300	—	100
(4) Flexibilisierung der Arbeitszeit	—	150	—	50
II. Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung				
(5) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	50	50	260	50
(6) Sozialbetriebe	1	30	—	6
(7) Strukturpolitische Lohnsubventionen (§ 249 h AFG)	—	100	30	50
(8) Eingliederungsbeihilfe (EB)	32	30	5	10
(9) Existenzgründungen	13	10	18	10
III. Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung				
(10) Einarbeitungszuschüsse (EZ)	2	20	13	10
(11) Fortbildung und Umschulung (FuU)	240	—	370	—
(12) Weiterbildung und Beschäftigung	—	100	—	50
IV. Übergänge zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit				
(13) Elternurlaub	175	—	34	—
(14) familienbedingte Teilzeit	—	150	—	30
(15) Sabbatical	—	75	—	15
V. Übergänge zwischen Beschäftigung und Rente oder Pension				
(16) Lohnsubvention für Ältere	20	10	2	6
(17) Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld	?	100	860	100
(18) Teilzeitrente	?	80	?	20
Insgesamt	882	1 371	1 714	360

Zusätzliches Beschäftigungspotential in Übergangsmärkten 1994/5

~ 1 700

Erwartete Arbeitslosenzahl 1994/5

~ 4 000

Beschäftigungspolitisches Defizit 1994/5

~ 2 300

© WZB-AB

Anmerkungen zu den Schätzungen der Übergangsmärkte in Tabelle 1

1. Schlechtwettergeld West: Ausfallstunden Nov. '92 bis Juni '93 (55 482 + 4 x 5 561) dividiert durch durchschnittliche Stundenzahl (1 700) = Vollzeit-Äquivalent von 46 000
2. Kug-Ost: IAB-Werkstattbericht Nr. 19 (12. 10. 93);
Kug-West: Ostdeutschland Nr. 8, S. 11 und geschätzt
3. siehe Text
4. siehe Text
5. ABM-Ost: IAB-Werkstattbericht Nr. 19 (12. 10. 93); inklusive ABM-Stabilisierungsprogramm;
ABM-West: Ostdeutschland Nr. 8, S. 11 und geschätzt
6. siehe Text
7. IAB-Werkstattbericht Nr. 19 (12. 10. 93), Übersicht 8 und 9
8. durchschnittl. Teilnehmerzahl (nach Dauer) in EB, zuzügl. Teilnehmer im Sonderprogramm der Bundesreg. (BHJ-Program.) für LZA
9. siehe Text; Meager 1993; Zahlen für 1992/93 nach telefonischer Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit und extrapoliert
10. EZ-West: ANBA Nr. 8/93, Übersicht 1/47, S. 1627; extrapoliert
EZ-Ost: ANBA Nr. 8/93, Übersicht 1/45, S. 1625, extrapoliert und dauergewichtet entspr. West (dividiert durch 3)
11. FuU-West: Ostdeutschland Nr. 8, S. 11 und geschätzt
FuU-Ost: IAB-Werkstattbericht Nr. 19 (12. 10. 93)
12. siehe Text
13. siehe Text
14. siehe Text
15. siehe Text
16. (telefonische Auskunft der Bundesanstalt für Arbeit); geschätzte Aufteilung 20 (West), 12 (Ost).
17. Ost: IAB-Werkstattbericht Nr. 19 (12. 10. 93);
West: Ostdeutschland Nr. 8, S. 11 + geschätzt
18. siehe Text

Tabelle 2:

**Synopse der Beschäftigungspotentiale von Übergangsmärkten
(in Tausend)**

	1	2	3	4*	
Übergangsmärkte	Realisiertes Potential (Vollzeit-Äquivalent)	Zusätzlich mögliches Potential (Vollzeit-Äquivalent)	Gesamtes Beschäftigungspotential (Spalte 1+2)	Tatsächliches Beschäftigungspotential (mal 1,5)	In % der Erwerbspersonen (39 Millionen)
I. Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung	450	850	1 300	1 500	3,8
II. Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	400	300	700	800	2,1
III. Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung	625	175	800	920	2,4
IV. Übergänge zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit	200	270	470	540	1,4
V. Übergänge zwischen Beschäftigung und Rente oder Pension	900	100	1 000	1 150	2,9
Beschäftigungspotential insgesamt (grobe Summe)	2 500	1 700	4 200	5 000	12,5

* teilzeitgewichtet (ca. 15% der Erwerbspersonen sind oder waren teilzeitbeschäftigt)
© WZB-AB