

Schmid, Günther

**Article — Digitized Version**

## Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Schmid, Günther (1995) : Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 6, pp. 304-312

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137250>

**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.*

Günther Schmid\*

## Europäische Wege aus der Arbeitslosigkeit

*Die dauerhaft hohen Arbeitslosenquoten sowohl in Deutschland als auch in den übrigen europäischen Ländern haben eine kontroverse Diskussion über die der Massenarbeitslosigkeit zugrundeliegenden Ursachen und deren Bekämpfung ausgelöst. Professor Dr. Günther Schmid analysiert Gründe für die unbefriedigenden Auswirkungen des aktuellen Konjunkturaufschwungs auf den Arbeitsmarkt und zeigt Wege auf, wie die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums erhöht werden kann.*

Vor 30 Jahren war die europäische Arbeitswelt noch in Ordnung. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote in den zwölf Ländern, die bis 1994 die Europäische Gemeinschaft bzw. Union (EU) ausmachten, betrug 2%. Sie lag damit weit unter dem Niveau der 24 westlichen Industrieländer (3,4%), die der OECD angehören. In der Bundesrepublik Deutschland herrschte mit einer Arbeitslosenquote von 0,5% sogar Überbeschäftigung<sup>1</sup>. Bis 1995 stieg in den OECD-Ländern die Arbeitslosenquote auf knapp 8% und die Zahl der Arbeitslosen von 10 Mill. auf 35 Mill. In Europa kletterte die Arbeitslosenquote im gleichen Zeitraum über die 10-Prozentmarke und verharrt seitdem auf diesem Niveau. Auch der jüngste wirtschaftliche Aufschwung hat noch kaum Wirkung auf den Arbeitsmärkten gezeigt (vgl. Tabelle). Warum hat sich die Arbeitslosigkeit in den hochindustrialisierten Ländern innerhalb nur einer Generation verdoppelt und in der Europäischen Union sogar verfünffacht?

### Ursachen der Arbeitslosigkeit

Eine zentrale und allen westlichen Industrieländern gemeinsame Ursache der Massenarbeitslosigkeit ist in der Wachstums- und Investitionskrise zu sehen. Gegenüber den sechziger Jahren hat sich das Wachstumstempo in der OECD in den achtziger Jahren halbiert (2,7% gegenüber 5,1%). In Europa war dieser Rückgang noch stärker (2,1% gegenüber 4,8%) und besonders ausgeprägt in Deutschland. Hier fiel z.B.

der Anteil der Anlageinvestitionen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 25,5% (1970) auf 19,5% (1985), ohne im Boom Anfang der neunziger Jahre das frühere Niveau wieder zu erreichen (1991: 21,3%)<sup>2</sup>. Im Vergleich zur Trendentwicklung der Jahre 1960 bis 1974 betrug die Kapitallücke gegenüber den USA 1987 in (West-)Deutschland 34%, in Frankreich 14% und in Großbritannien 21%<sup>3</sup>.

Noch wichtiger als die nachlassende Quantität ist die mangelnde Qualität des Wachstums. Nach den neuesten Recherchen der OECD drückt sich dies z. B. in folgenden Zahlen aus: Während in den achtziger Jahren die Beschäftigung in den zukunftsweisenden produktionsnahen Dienstleistungen in den USA jahresdurchschnittlich um 4,2% und in Japan um 2,8% stieg, erreichte die Bundesrepublik hier nur eine Wachstumsrate von 1,9%. Auch im Bereich hochtechnologischer Güter (Raumfahrttechnologie, Computer- und Büroausstattung, Kommunikationstechnologie und Halbleiter, Biotechnologie und wissenschaftliche Geräte) hat Europa, insbesondere die

\* Überarbeitete Fassung eines Vortrages, gehalten am 4. 4. 1995 im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

<sup>1</sup> Was bekanntlich die Mobilisierung von ausländischen Arbeitskräften auslöste: Der Ausländeranteil (sozialversicherungspflichtig beschäftigte Ausländer aus Nicht-EG-Ländern in Prozent der beschäftigten Arbeitnehmer) stieg – in Westdeutschland – rasch von 1,3% (1960) auf 11,2% (1974); als Reaktion auf die Rezessionen sank er dann auf 7,5% (1987) und erreichte dann im langanhaltenden Aufschwung wieder ein Niveau von 8,6% (1992).

<sup>2</sup> Siehe Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Den Aufschwung sichern, Arbeitsplätze schaffen, Jahresgutachten 1994/95, S. 360. Bei der Bildungsinvestitionsquote nimmt die Bundesrepublik im Vergleich zu den anderen OECD-Staaten einen unteren mittleren Rang ein. Bildungs- und Wissenschaftsausgaben betragen in der Bundesrepublik 1975 noch 5,5% des Bruttoinlandsprodukts, 1985 noch 4,7%, 1991 jedoch nur noch 4,2%.

<sup>3</sup> Vgl. Ch. R. Bean: European Unemployment: A Survey, in: Journal of Economic Literature, Bd. 32 (1994), S. 612.

---

*Prof. Dr. Günther Schmid, 53, ist Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und lehrt Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin.*

Bundesrepublik, eindeutig an Wettbewerbsfähigkeit verloren<sup>4</sup>.

Die zweite Ursache für die Massenarbeitslosigkeit ist die geringe Beschäftigungsintensität des ohnehin mageren Wachstums in Europa: Ein Prozentpunkt Wachstum des BIP brachte der EU in den achtziger Jahren nur einen Beschäftigungszuwachs von 0,22% (in der Bundesrepublik 0,24), in den USA aber von 0,76%; Japan konnte eine geringe Beschäftigungselastizität (0,26) durch ein hohes Wachstum ausgleichen<sup>5</sup>. Ein Grund für diese Entwicklung liegt darin, daß viele europäische Länder auf die beiden Ölpreishocks vor allem mit einer Politik der „passiven Sanierung“ anstelle eines Schubs in neue Produkte und Produktionsverfahren reagiert haben<sup>6</sup>. Ausdruck dieser Strategie war unter anderem die Reduktion der Personalkosten über die Ausgliederung der Älteren aus dem Arbeitsleben<sup>7</sup>.

Die problematischen mittel- und langfristigen Auswirkungen dieser Vorgehensweise spiegeln sich in

der dramatischen Senkung der Beschäftigungsquote wider, die eine maßgebliche Determinante für wirtschaftliche Wohlfahrt ist. Im Europa der Zwölf (EU) beträgt die Beschäftigungsquote – also der Anteil der Beschäftigten an der arbeitsfähigen Wohnbevölkerung – nur noch gut 60%, im Vergleich zu 72% in den USA oder 76% in Japan. Vor 30 Jahren waren im heutigen EU-Raum noch relativ mehr Menschen beschäftigt (65%) als in den USA (63%). Hätte, mit anderen Worten, die EU heute dieselbe Beschäftigungsquote wie die USA, wären etwa 24 Mill. Personen mehr beschäftigt, weit mehr sogar als die Zahl der Arbeitslosen von 16 Mill. (vgl. Schaubild).

**Europaspezifische Defizite**

Verstärkt wird das Problem der Arbeitslosigkeit in Europa durch die große Zahl von Langzeitarbeitslosen. 1992 betrug der Anteil der Menschen, die länger als ein Jahr arbeitslos waren, in der EU 42,2% gegenüber 13,1% in den EFTA-Ländern, 11,2% in den USA und 15,4% in Japan. Mit 33,5% Langzeitarbeitslosen (Westdeutschland) steht die Bundesrepublik in der EU zwar vergleichsweise günstig da<sup>8</sup>, für die betroffenen Menschen ist dies jedoch kein Trost, und volkswirtschaftlich ist andauernde Unterbeschäftigung eine Verschwendung. Die angeführten gewaltigen Unterschiede hinsichtlich der Langzeitarbeitslosigkeit deuten auf europaspezifische Defizite der Arbeitsmärkte und der Arbeitsmarktinstitutionen hin. Mit andauernder persönlicher Arbeitslosigkeit wachsen jedoch die seelische Verzweiflung und die Mutlosigkeit, während sich die objektive Verwertbarkeit des eigenen Arbeitsvermögens auf dem Arbeitsmarkt verschlechtert. Ökonomisch ausgedrückt: Sinkt das Arbeitsvermögen, sinkt auch die Grenzproduktivität, während – bei konstantem Lohn-

**Arbeitslosigkeit in der OECD und in Europa**  
(in %)

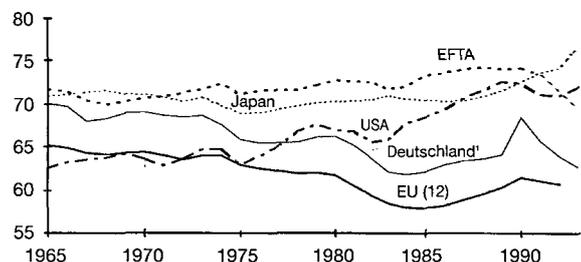
	Arbeitslosenquoten – standardisiert –		Arbeitslosenquoten 1992/93 – standardisiert –			Anteil der Langzeitarbeits- losen <sup>9</sup> 1992
	1965	1993	Frauen	Jugendliche <sup>1</sup>	Ältere <sup>2</sup>	
OECD	3,4	7,8	8,2	15,1	k.A.	28,6
USA	4,4	6,7	6,5	13,3	5,1	11,2
Japan	1,2	2,5	2,6	5,1	2,5	15,4
EFTA	1,0	7,4	7,0	12,6	4,2	13,1
EU 12	2,0	10,6	12,2	20,6	8,0	42,2
D(West)	0,5	5,8	6,1	4,9	11,5	33,5
D(Ost)	–	10,5	13,9	10,1	11,8	24,4

<sup>1</sup> Jugendliche im Alter von 16–24 Jahren (1993). <sup>2</sup> Ältere im Alter von 55–64 Jahren (1992). <sup>3</sup> Länger als ein Jahr arbeitslos.

Quellen: OECD: Jobs Study 1994; OECD: Labour Force Statistics; nationale Quellen; eigene Berechnungen.

**Beschäftigungsquoten in Deutschland, Japan, USA, EFTA und EU (12) 1965-1993**

(in % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter)



<sup>1</sup> Vor 1990: alte Bundesländer.

Quelle: OECD: Labour Force Statistics.

<sup>4</sup> Vgl. OECD: The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies, Paris 1994, S. 19 ff.

<sup>5</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung. Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Weißbuch, Luxemburg 1993.

<sup>6</sup> Vgl. unter anderem U. Jürgens, F. Naschold: Arbeits- und industriepolitische Entwicklungsengpässe der deutschen Industrie in den neunziger Jahren, in: W. Zapf, M. Dierkes (Hrsg.): Institutionenvergleich und Institutionendynamik, WZB-Jahrbuch 1994, S. 239–270.

<sup>7</sup> Während beispielsweise die Erwerbsquoten von älteren Männern (55 bis 64 Jahre) in Deutschland (Bundesrepublik), den Niederlanden und in den USA im Jahre 1970 noch nahezu identisch waren (rund 80%), fiel die Erwerbsquote bis zum Jahre 1990 in den Niederlanden auf 46%, in (West-)Deutschland auf 57% und in den USA „nur“ auf 67%.

<sup>8</sup> Der in der Tabelle ausgewiesene relativ niedrige Anteil von Langzeitarbeitslosen in Ostdeutschland ist entwicklungsgeschichtlich bedingt; mittlerweile hat sich das Niveau dem westdeutschen nahezu angeglichen.

niveau – die Lohnlücke steigt: ein klassischer Teufelskreis.

Liegt somit die Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit in einer Senkung der Lohnkosten, insbesondere für die Langzeitarbeitslosen, oder in der Steigerung der individuellen Grenzproduktivität der Arbeitslosen durch Qualifizierung? Mitnichten. Solange die Wachstumskrise – und mithin die Frage der zukünftigen Absatzmärkte – nicht gelöst ist, führen relative Lohnsenkungen, die beispielsweise durch Lohnsubventionen abgemildert werden könnten, langfristig nur zur Substitution der teuren durch billige Arbeitskräfte, ohne einen nachhaltigen Beschäftigungseffekt auszulösen. Und solange sich keine neuen Absatzmärkte auftun, führt eine offensive Qualifizierung von Arbeitslosen langfristig nur zum Austausch von weniger Qualifizierten durch höher Qualifizierte. Ein „zweihändiger“ Ansatz wird also nötig sein.

### Wege aus der Wachstumskrise

Über die Gründe der mangelnden Wachstumsdynamik läßt sich trefflich streiten. Haben wir eine Kostenkrise oder eine Innovationskrise? Vieles spricht für die letztere Annahme. Erwiesen ist, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht in erster Linie auf die Entwicklung der Lohnkosten zurückzuführen ist<sup>9</sup>. Rückständiges Management sowie mangelnde öffentliche und private Zukunftsinvestitionen sind ausschlaggebend. Schließlich hat die Politik der Desinflation durch eine restriktive Geldpolitik und hohe Zinsen zu der Entwicklung beigetragen; der starke Rückgang der Inflation gerade in den letzten Jahren ging erkennbar auf Kosten der Arbeitslosigkeit. Wenn

<sup>9</sup> Laut Berechnungen des DIW verzeichnete die Bundesrepublik 1981 bis 1993, neben Japan, den geringsten Anstieg der Lohnstückkosten in Landeswährung gerechnet; bei Umrechnung in Sonderziehungsrechte (um Veränderungen der Währungsparitäten zu berücksichtigen) bewegte sie sich im Durchschnitt der anderen Länder; vgl. DIW-Wochenbericht, Nr. 40 (1993), S. 548-553. Das arbeitgebernahe Institut der Deutschen Wirtschaft kommt für diese Periode zu einem ähnlichen Ergebnis; vgl. F. J. Link: Produktivität und Lohnstückkosten im internationalen Vergleich, in: iw-Trends, Nr. 3, 1994, S. 5-18. Seit Anfang der neunziger Jahre scheint sich die Wettbewerbsposition des Verarbeitenden Gewerbes verschlechtert zu haben. Die relativen Lohnstückkosten stiegen im internationalen Vergleich von 1991 bis 1993 um 13% gegenüber einem Rückgang von 5% bzw. 14% in den USA bzw. Großbritannien; nur Japans Lohnkostenposition verschlechterte sich noch mehr (32%). Seit 1994 scheint sich der negative Trend in Deutschland jedoch wieder umzukehren; vgl. OECD: OECD Economic Outlook, Nr. 56, Dezember 1994, Annex Tabelle 42. Die Relevanz der Lohnstückkosten zur Erklärung internationaler Unterschiede der Arbeitslosigkeit bzw. der Wettbewerbsfähigkeit ist umstritten und kompliziert: Unter anderem interferieren Wechselkursrelationen und unterschiedliche Weisen der Finanzierung von Sozialleistungen, die in die Berechnung der Lohnstückkosten eingehen. Die drastische Verschlechterung der deutschen Position, die in der Studie von Link, a.a.O., S. 15 f., seit 1989 festgestellt wird, ergibt sich vermutlich durch die Finanzierung der deutschen Einheit unter anderem durch die Erhöhung der Sozialabgaben.

Lehren aus der Vollbeschäftigungsperiode der fünfziger und sechziger Jahre gezogen werden können, dann sind es vor allem die günstigen Bedingungen für Investitionen, die durch eine moderate und solidarische Lohnpolitik unterstützt wurden<sup>10</sup>.

Die Therapie gegen die Wachstums- und Investitionskrise ist in groben Umrissen klar und sowohl im Weißbuch der Europäischen Kommission als auch in der OECD-Beschäftigungsstudie ausreichend erläutert worden. Hier geht es vor allem um ein international koordiniertes Zukunftsinvestitionsprogramm, d.h. um massive Investitionen z.B. in eine europaweite Infrastruktur moderner Verkehrs- und Kommunikationswege, in die Erneuerung von Wasserversorgungssystemen und die Sanierung von Mittelmeer und Ostsee, in Bildung, Forschung und Kultur. So gut diese Ideen auch gemeint sind, von ihrer Realisierung sind wir noch weit entfernt. Selbst wenn der Optimismus beispielsweise von Jacques Delors, dem ehemaligen Präsidenten der Europäischen Kommission und Inspirator des Weißbuches, berechtigt wäre, eine Wachstumsstrategie allein genügt nicht, um die Massenarbeitslosigkeit zu überwinden. Wie sieht es mit Möglichkeiten aus, wenigstens das bescheidene Wachstum beschäftigungsintensiver zu gestalten und die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen?

### Senkung der Arbeitskosten?

Viele Autoren, unter anderem auch die Verfasser des stark beachteten EG-Weißbuchs, sehen den Hauptgrund der geringen Beschäftigungselastizität des Wachstums in der relativ hohen Belastung der Arbeitseinkommen mit Steuern und Abgaben. Die Erklärung klingt zunächst einmal plausibel: Die Arbeitgeber reagieren auf eine hohe Abgabenbelastung durch die Substitution von Arbeit durch Kapital oder durch die Verlagerung der Produktionsstätten in das Ausland; und die arbeitenden Menschen wiederum reagieren mit Schwarzarbeit oder vermehrter Eigenarbeit. Gegen dieses Argument lassen sich allerdings einige Einwände vorbringen. Empirisch ist kein eindeutiger Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Belastung des Arbeitseinkommens mit Steuern

<sup>10</sup> Zumindest für Großbritannien hat dies J.R. Sargent: Roads to Full Employment, in: National Institute Economic Review, Nr. 153, Februar 1995, S. 74-89, überzeugend nachgewiesen; die dort aufgeführten Argumente treffen cum grano salis auch für die Bundesrepublik zu. Die Bedingungen einer moderaten und solidarischen Lohnpolitik, d.h. einer Lohnpolitik, deren Lohnforderungen die Produktivitätsgewinne infolge neuer Investitionen nicht sofort aufzehren, mögen heute angesichts geschwächter Gewerkschaften schwieriger zu erfüllen sein. Zielgruppenbezogene Lohnsubventionen für Zusatzeinstellungen und/oder eine massive Qualifizierung der Arbeitslosen bzw. Neueinstellungen können funktional äquivalente Wirkungen haben, nämlich die Dämpfung der Lohnforderungen von Insidern.

und Abgaben festzustellen<sup>11</sup>. Dies ist auch verständlich, weil mit den lohnbezogenen Steuern und Abgaben Leistungen des Bildungs- und Sozialstaats finanziert werden, die wieder in den wirtschaftlichen Kreislauf beschäftigungswirksam zurückfließen können.

Auch wenn Lohnsteuern und Lohnnebenkosten somit eher Unterschiede der marktwirtschaftlichen Systeme widerspiegeln, als daß sie für die Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden könnten, ist hier eine neue Weichenstellung notwendig. Je mobiler das Kapital wird und je schneller sich die neueste Technologie weltweit verbreitet, desto wichtiger werden die Arbeitskosten als Wettbewerbsfaktor<sup>12</sup>. Auch für das örtliche Kleingewerbe im arbeitsintensiven Bau- oder Dienstleistungsbereich sind hohe Lohnnebenkosten nicht gerade beschäftigungsfreundlich. Die Staatsaufgaben müssen deshalb zukünftig stärker aus (differenzierten) Konsum-, Energie- und Vermögensteuern finanziert werden<sup>13</sup>.

#### Schutzregeln als Hemmnis?

Weitverbreitet ist das Argument der „Eurosklерose“ zur Erklärung der negativen Arbeitsmarktentwicklung: Zu viele Regeln, insbesondere Beschäftigungsschutzregeln, hätten einen beschäftigungsmindernden Effekt. Im Abschwung verzögerten sie zwar den Beschäftigungsabbau, verringerten aber die Mobilität, und im Aufschwung antizipierten die Unternehmen mögliche Entlassungskosten und stellten weniger Arbeitnehmer ein als möglich.

Diese Sicht überschätzt die Auswirkungen von

Beschäftigungsschutzregeln auf Unternehmen erheblich. Entlassungen aus ökonomischen Gründen sind nach den Schutzbestimmungen weiterhin möglich. Klagen wegen ungerechtfertigter Entlassungen sind deshalb außerordentlich selten; 1989 klagten 0,3% der abhängig Beschäftigten in Frankreich, 0,6% in (West-)Deutschland und 0,2% in Großbritannien. Selbst im stark deregulierten Großbritannien wird von Entlassungen nur sparsam Gebrauch gemacht. Die Firmen nutzen – unter anderem aus Reputationsgründen – immer erst andere Möglichkeiten des Beschäftigungsabbaus, seien es die natürliche Fluktuation oder freiwillige Kündigungen mit Abfindungen, seien es arbeitsmarktpolitische Angebote wie Kurzarbeit, Weiterbildung oder subventionierte Frühverrentung<sup>14</sup>.

Die ökonomischen Vorteile des Beschäftigungsschutzes werden meist unterschätzt. Gesicherte Arbeitsplätze sind eine gute Voraussetzung für kooperative Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, für eine große interne Flexibilität, für die Akzeptanz des technologischen Wandels und die Bereitschaft zur ständigen Weiterbildung sowie für die Kumulierung beruflicher Erfahrungen. Es ist daher nicht überraschend, daß der Beschäftigungs- und Kündigungsschutz vieler großer europäischer Firmen bei weitem das gesetzlich vorgeschriebene Maß überschreitet. Daher liegt die Schlußfolgerung nahe, das

<sup>11</sup> Vgl. G. Schmid: Europas Arbeitsmärkte im Wandel. Institutionelle Integration oder Vielfalt?, in: K. Bentele, B. Reiser, R. Scheitkat (Hrsg.): Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften. Fritz W. Scharpf-Festschrift zu seinem 60. Geburtstag, Frankfurt 1995, S. 250-276.

<sup>12</sup> Vgl. G. Falkner: „Sozialdumping“ im EG-Binnenmarkt: Betrachtungen aus politikwissenschaftlicher Sicht, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 22 (3), S. 261-276.

<sup>13</sup> Vgl. zu diesem Vorschlag auch W. Franz: Säkulare Unterbeschäftigung: Ist die Zwei-Drittel-Gesellschaft noch zu vermeiden?, in: A. Herrhausen Gesellschaft für internationalen Dialog (Hrsg.): Arbeit der Zukunft – Zukunft der Arbeit, Stuttgart 1994, S. 57-71. Franz erwähnt als weiteren Vorteil einer behutsamen Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und deren Substitution durch stärkere steuerliche Belastung des Konsums, daß der Staat den Konsum seiner Bürger leichter und mit geringerem Aufwand kontrollieren kann als deren Einkommen, so daß Anreize zur Steuerhinterziehung verringert werden.

<sup>14</sup> Siehe H. G. Mosley: Employment Protection and Labor Force Adjustment in EC Countries, in: G. Schmid (Hrsg.): Labor Market Institutions in Europe. A Socioeconomic Evaluation of Performance, Armonk, New York 1994, S. 59-82.

Babett Ludwig

## Irreführende und vergleichende Werbung in der Europäischen Gemeinschaft

1995, 346 S., brosch., 78,- DM, 608,50 öS, 78,- sFr, ISBN 3-7890-3715-X  
(Nomos Universitätsschriften – Recht, Bd. 170)



NOMOS Verlagsgesellschaft • 76520 Baden-Baden



Heil nicht in einer (weiteren) Deregulierung zu suchen, sondern durch flankierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die Funktionalität des Beschäftigungsschutzes vor allem für diejenigen Unternehmen zu verbessern, die aus eigener Kraft dazu weniger in der Lage sind. Ein Beispiel hierzu wäre, die wirtschaftsnahen Qualifizierung von Beschäftigten in Klein- und Mittelbetrieben arbeitsmarktpolitisch stärker zu unterstützen, als dies bisher der Fall ist.

Einige europäische Länder versuchten, die Arbeitgeber zu mehr Einstellungen zu bewegen, indem sie den Abschluß befristeter Arbeitsverträge erleichterten. Der quantitative Effekt auf die Zahl befristeter Beschäftigter blieb nicht aus: Sie stieg von 1987 bis 1991 von 7,2 Mill. auf 9,7 Mill., in vier Jahren also um ein Drittel. Die Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten der Union sind jedoch groß. Der Anteil der abhängig Erwerbstätigen mit befristeten Verträgen reicht von 2% in Luxemburg bis zu 32% in Spanien, bei einem Mittelwert von etwa 9% (Bundesrepublik 5%). Der angestrebte Effekt, zusätzliche Beschäftigung zu schaffen und die quantitative Arbeitslosigkeit zu reduzieren, trat jedoch nicht ein. Das Beschäftigungsrisiko verschob sich zu Lasten der Jüngeren und der in den Arbeitsmarkt zurückkehrenden Frauen. Die Lohn Einkommen befristeter Beschäftigter sind gegenüber den vergleichbaren unbefristeten Beschäftigten um etwa 10% geringer, und es zeigt sich, daß gerade die am wenigsten produktiven Industriezweige diesen Arbeitskostenvorteil nutzen. Ob so Europas Wettbewerbsfähigkeit langfristig gesichert oder verbessert werden kann, ist mehr als zweifelhaft. Im übrigen stagniert seit 1992 der Abschluß befristeter Arbeitsverträge<sup>15</sup>.

### Hoffnung durch Teilzeitarbeit?

Wie steht es mit mehr Teilzeitarbeit als Mittel zur Erhöhung der Beschäftigungsintensität? Sind nicht die Niederlande ein Beispiel, wie wir auch in ganz Europa das vielzitierte amerikanische Jobwunder nachahmen können? Seit 1971 haben die Niederlande fast 2 Mill. Arbeitsplätze geschaffen, in Relation zu den insgesamt Beschäftigten mehr als die amerikanische Jobmaschine! Arbeitsplätze entstanden überwiegend im Dienstleistungssektor, vor allem für Frauen und fast ausschließlich in Teilzeit. Fast 60% der niederländischen Frauen (EU: 30%, Deutschland: 34%) arbeiten heute Teilzeit<sup>16</sup>.

Leider erweckt dieses Modell falsche Hoffnungen.

---

<sup>15</sup> Siehe K. Schömann, R. Rogowski, T. Kruppe: Befristete Beschäftigung in der Europäischen Union, in: inforMISEP (Beschäftigungsobservatorium Maßnahmen der Europäischen Kommission), Nr. 47 (1994), S. 33-43.

Erstens haben die Niederlande damit das Problem der Arbeitslosigkeit auch nicht gelöst. Nur zeitweise schien es, daß die Niederlande sich vom europäischen Trend lösen konnten; mittlerweile entsprechen die Arbeitslosenzahlen wieder dem europäischen Durchschnitt. Der Grund hierfür ist darin zu sehen, daß Teilzeitangebote der Wirtschaft vor allem Frauen aus der „Stillen Reserve“ locken, also das Arbeitsangebot erhöhen.

Dieser Effekt mag beschäftigungspolitisch noch sinnvoll sein, auch wenn er nicht das Arbeitslosenproblem löst. Problematisch ist aber, zweitens, die Tatsache, daß die Arbeitszeit von mehr als einem Drittel der Teilzeitbeschäftigten weniger als 10 Stunden pro Woche beträgt. Solche Beschäftigungsverhältnisse sind arbeits- und sozialversicherungsrechtlich nicht abgesichert, und die geringfügigen Einkommen liegen weit unter dem Existenzminimum. Also werden zweite oder dritte Beschäftigungsverhältnisse gesucht, ein weiterer Grund dafür, warum die niederländischen Arbeitslosenzahlen hartnäckig hoch bleiben. Oder diese geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse werden, drittens, durch Transferzahlungen aufgestockt, was wiederum die Abgaben- oder Steuerlast erhöht. Dies dürfte wohl ein Grund dafür sein, warum der niederländischen Jobmaschine Anfang der neunziger Jahre die Luft ausging. Viertens schlägt negativ zu Buche, daß ein hoher Prozentsatz (mit 7% der höchste in der OECD) unfreiwillig teilzeitbeschäftigt ist; und fünftens, schließlich, ist das niederländische Modell deswegen nicht attraktiv, weil es in den hochqualifizierten (meist männlichen) Kernbelegschaften noch nicht Fuß gefaßt hat.

### Beispiele aktiver Arbeitsmarktpolitik

Dennoch können wir von den Niederlanden lernen, weil dort offenbar die große Mehrheit freiwillig teilzeitbeschäftigt ist. Auch sind immerhin zwei Drittel mehr als nur marginal teilzeitbeschäftigt. Auch sind 16% der Männer (gegenüber nur gut 2% in der Bundesrepublik und 4% in der EU) teilzeitbeschäftigt, wobei es sich nicht nur um Studenten oder Rentner handelt, die etwas hinzuverdienen möchten. Aber wir können auch von anderen Ländern lernen, etwa von Frankreich oder Dänemark, und selbst bei uns finden sich interessante Entwicklungen für eine qualifizierte und

---

<sup>16</sup> Siehe IAB-Kurzbericht Nr. 9 (1994): Beschäftigungsboom in den Niederlanden – ein Phänomen wird entschlüsselt; C. Fagan, J. Plantenga, J. Rubery: Does Part-Time Work Promote Sex Equality? Lessons From the Netherlands and the UK, Discussion Paper FS I 95-204, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1995.

flexible Teilzeitarbeit, die zukunftsweisend sind. Gemeinsame Voraussetzung zur Verwirklichung all dieser Vorschläge ist die Kooperation verschiedener Akteure. In anderen Worten: Aktive Arbeitsmarktpolitik muß zunehmend in die Verantwortung aller Akteure gelegt werden, deren Entscheidungen beschäftigungsrelevante Auswirkungen haben. Dazu sieben Beispiele:

□ Interessant ist erstens die in den Niederlanden mögliche Kombination von (befristeter) Teilzeitarbeit plus Teilarbeitslosengeld. Diese Variante könnte in der Bundesrepublik durch gezielte Ausweitung des Kurzarbeitergeldes, beispielsweise durch ein Altersteilzeitgeld, nachgeahmt werden. Letzteres würde es Beschäftigten ab einem Alter von 55 Jahren ermöglichen, ihre Arbeitszeit z.B. um die Hälfte zu reduzieren, für das entgangene Einkommen jedoch 60% Lohnersatzleistungen zu erhalten, so daß der Einkommensverlust maximal 20% betragen würde. Um die Kostenneutralität der Maßnahme zu wahren, wären entsprechende Ersatz Einstellungen aus dem Arbeitslosenbestand Voraussetzung<sup>17</sup>.

□ Zweitens könnte das Modell Teilzeitarbeit plus Qualifizierung nebst Unterhaltsgeld bzw. Teilarbeitslosengeld ausgeweitet werden, das in Deutschland ja schon für in das Erwerbsleben zurückkehrende Frauen und jugendliche Arbeitslose angewendet wird.

□ Drittens könnte nach dem dänischen Vorbild ein Recht auf ein Jahr Weiterbildung bei Bezug von Arbeitslosengeld eingeführt werden.

□ Viertens ist die in Deutschland jetzt mögliche Beibehaltung von vollen Arbeitslosengeldansprüchen bei Aufnahme einer befristeten Teilzeitarbeit schon eine soziale Innovation, die die Arbeitslosigkeit und die Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit verringern wird.

□ Fünftens könnten nach dem Vorbild des Modells der Berliner Lehrer von interessierten Beschäftigten und Betrieben freiwillig Lohn- oder Gehaltseinsparungen angesammelt werden, die dann zu einer bedingungslosen Freistellung (Sabbatical) von bis zu einem Jahr berechtigen; wenn die Ersatz Einstellungen Arbeitslosen zugute kommen, könnte das Arbeitsamt in dieser Zeit nach dem dänischen Vorbild Lohnsubventionen zahlen.

□ Sechstens ist das in Dänemark und Schweden

<sup>17</sup> Die Ausgestaltung im Detail könnte, ähnlich wie beim Vorruhestandsgesetz von 1984, durch Tarifverträge erfolgen. Auch in dieser Hinsicht könnte dem „Vorbild“ Niederlande gefolgt werden, wo tarifliche Arbeitsmarktpolitik in Kooperation mit Staat oder Gebietskörperschaften weit ausgeprägter ist als in Deutschland.

praktizierte „Qualifizieren und Einstellen“ nachahmenswert: Werden ungelernte oder angelernte Arbeitskräfte extern geschult oder weitergebildet, erhalten Betriebe eine Zusatzförderung, wenn sie ersatzweise Arbeitslose einstellen und diesen damit eine Gelegenheit für ein Betriebspraktikum geben.

□ Siebtens könnten die Betriebe nach dem französischen Vorbild zum Abschluß von beschäftigungswirksamen Jahresarbeitszeitverträgen angeregt werden; sind diese Verträge mit einer effektiven Arbeitszeitverkürzung verbunden, die zu Mehreinstellungen führt, zahlt die französische Regierung Lohnsubventionen in Form einer Minderung der Sozialversicherungsbeiträge.

Fassen wir zusammen: Durch verbesserte Optionen qualifizierter Teilzeitarbeit kann die Beschäftigungsintensität der Produktion erheblich erhöht und damit die Arbeitslosigkeit verringert werden. Um gleichzeitig ökonomische Effizienz und Sozialverträglichkeit zu gewährleisten, muß qualifizierte Teilzeitarbeit jedoch folgenden Bedingungen genügen: Sie muß freiwillig und (in der Regel) befristet sein; es sollten Rechte auf Gewährung von Teilzeitarbeit (etwa im Falle der Erziehung von Kindern oder der Pflege) sowie auf Rückkehr zur Vollzeitarbeit eingeräumt werden; Diskriminierungen bei der sozialen Sicherung, der Weiterbildung und der Beförderung müssen gesetzlich und tarifvertraglich unterbunden werden<sup>18</sup>.

### Kürzung der Lohnersatzleistungen?

Hinsichtlich des hohen Anteils der Dauerarbeitslosigkeit ist gegenwärtig die Meinung weit verbreitet, daß diese maßgeblich auf die „Generosität“ der Arbeitslosenversicherung zurückzuführen sei. Deren drei wichtigste Komponenten sind: die Anwartschaftszeit, die Höhe und die Dauer der Lohnersatzleistungen. Studien aus den achtziger Jahren zu diesem Themenkomplex stützen diese These jedoch nicht: Wenn überhaupt, ist der Effekt gering, und er hängt sehr stark davon ab, wie gut die aktive Arbeitsmarktpolitik die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz unterstützt und dabei auch ihre Aufgabe erfüllt, die Arbeitswilligkeit zu testen<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Teilzeitarbeit wird bzw. wurde beispielsweise beim Erwerb von Ansprüchen auf Betriebsrenten gesetzlich wie tarifvertraglich diskriminiert. Das Bundesarbeitsgericht hat erst im Juli 1992 in einem Grundsatzzurteil zur Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder (VBL) festgestellt, daß die betrieblichen Rentenansprüche „unterhältiger“ Beschäftigungsverhältnisse (also Beschäftigung meist unter der Sozialversicherungspflicht) rückwirkend anerkannt werden müssen. Zur Zeit bemüht sich die Deutsche Postgewerkschaft, die vor Jahren noch die tarifvertragliche Diskriminierung „unterhältiger“ Beschäftigung mit unterschrieben hatte, um einen ähnlichen Beschluß für die Versorgungsanstalt der Post (VAP); betroffen von dieser Diskriminierung sind bekanntlich vor allem Frauen.

In den neunziger Jahren wurden in einer Reihe von Studien positive Effekte sowohl der Höhe als auch der Dauer der Lohnersatzleistungen auf das Niveau der Arbeitslosigkeit festgestellt – allerdings erst nach einer Zeitverzögerung von sechs Jahren<sup>20</sup>. Dazu ist folgendes anzumerken: Erstens ist im internationalen Vergleich nach wie vor kein direkter Zusammenhang zwischen Generosität der Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosigkeit festzustellen; zweitens kann der positive Effekt nach der Zeitverzögerung so interpretiert werden, daß mit zunehmender Dauer und Höhe der Massenarbeitslosigkeit die Wirksamkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik – unter anderem eben auch ihre disziplinierende Funktion – nachläßt; drittens erklärt der festgestellte positive Zusammenhang nur einen geringen Prozentsatz (zwischen 10% und 20%) der internationalen Variation der Arbeitslosenquoten.

Aus den gegenwärtigen Befunden ein starkes Plädoyer für einen Abbau der „Generosität“ der Arbeitslosenversicherung als wirksames Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit abzuleiten, ist also nicht gerechtfertigt<sup>21</sup>. Am zweckmäßigsten erscheint es, wenn überhaupt, an der Dauer der passiven Lohnersatzleistungen anzusetzen. Diese läßt sich aber in einem sozial verträglichen Maße nur kürzen, wenn institutionelle Vorkehrungen getroffen werden, den Langzeitarbeitslosen akzeptable Beschäftigungsalternativen zu bieten. Eine bloße Kürzung der Dauer des Leistungsbezugs ist keine sozialverträgliche Lösung. Dänemark bietet einen Lösungsweg zur Nachahmung an: Ungelernte oder geringqualifizierte Arbeitslose (im Alter von 25 bis 50 Jahren) haben nach einem Jahr einen Rechtsanspruch auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz; dementsprechend weist Dänemark mit 27% auch einen der geringsten Anteile an Langzeitarbeitslosen in der EU auf<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Vgl. A. Atkinson, J. Micklewright: Unemployment Compensation and Labour Market Transitions: A Critical Review, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXIX (1991), S. 1679–1727; G. Schmid, B. Reissert, G. Bruche: Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy. An International Comparison of Financing Systems, Detroit 1992, S. 146–160; B. Reissert, G. Schmid: Unemployment Compensation and Active Labour Market Policy. The Impact of Unemployment Benefits on Income Security, Work Incentives, and Public Policy, in: G. Schmid (Hrsg.) a.a.O., S. 83–119.

<sup>20</sup> Vgl. R. Layard, S. Nickell, R. Jackman: Unemployment – Macroeconomic Performance and the Labour Market, Oxford 1991, S. 49–65; OECD: OECD Job Study. Evidence and Explanation; Part II: The Adjustment Potential of the Labour Market, Paris 1994, S. 171–237; S. Blöndal, M. Pearson: Unemployment and Other Non-Employment Benefits, in: Oxford Review of Economic Policy, Bd. 11, Nr. 1, S. 136 ff.

<sup>21</sup> Im übrigen steht die Bundesrepublik (Westdeutschland) in der Rangordnung der „Generosität“ unter 21 OECD-Ländern an 12. Stelle; vgl. S. Blöndal, M. Pearson, a.a.O., Tabelle 4.

### Sinnvolle Vermittlungsoffensive?

Einen weiteren bedenkenswerten Lösungsweg schlägt das EG-Weißbuch vor, nämlich den mutigen Ausbau des öffentlichen Vermittlungsdienstes. In einer Simulation wurde errechnet, daß eine Verdreifachung des für Vermittlungsdienste zur Verfügung stehenden Personals, wodurch sich die Ausgaben für Arbeitsvermittlung von zur Zeit 0,17% auf 0,5% des BIP erhöhen würden, einen positiven Beschäftigungseffekt hätte, wobei bei 1 Mill. zusätzlich Beschäftigter in der EU nach drei Jahren auch die Kosten dieser Maßnahme finanziert würden. Eine Kalkulation für die Bundesrepublik zeigt: Gelänge es auch nur, die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit um eine Woche zu reduzieren, brächte das 80 000 Arbeitslose schneller in Beschäftigung und würde 2 Mrd. DM einsparen.

Sicherlich mag dies ein wenig an eine Milchmädchenrechnung erinnern. Aber gerade im Aufschwung lohnt sich eine Vermittlungsoffensive, die nicht nur beschäftigungsintensiver, sondern auch kostengünstiger sein kann als das „Parken“ von Arbeitslosen im zweiten Arbeitsmarkt. Zur Vermittlungsoffensive gehört ein schlagkräftiger und moderner Vermittlungsdienst. Mit einer Privatisierung der Arbeitsvermittlung allein ist es jedoch nicht getan. Die Erfahrungen in den Niederlanden und in Dänemark zeigen, daß der Marktanteil privater Arbeitsvermittler gering ist. Aber ebensowenig läßt sich leugnen, daß die Konkurrenz das Geschäft belebt und die öffentliche Arbeitsverwaltung in Bewegung geraten ist. Sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden hat die Privatisierung dazu geführt, daß der Marktanteil der öffentlichen Arbeitsverwaltung an der Besetzung offener Stellen gestiegen ist und diese Besetzung schneller erfolgt. Nicht zuletzt haben dazu die konsequente Dezentralisierung der Arbeitsvermittlung, der Beginn erfolgsorientierter Budgetzuweisungen und die Einführung von Controlling-Systemen (Monitoring) beigetragen<sup>23</sup>.

Zur Vermittlungsoffensive gehört auch, die Arbeit-

<sup>22</sup> Selbst ein theoretisches Argument aus der Neoklassik unterstützt die Empfehlung, passive Lohnersatzleistungen für Langzeitarbeitslose stärker in aktive Maßnahmen umzusetzen: Bei einem gegebenen Niveau der Arbeitslosigkeit gilt: Je größer der Anteil an Kurzzeitarbeitslosen, desto stärker der Druck auf moderate Lohnforderungen der „Insider“. Langzeitarbeitslose üben diesen Druck nicht oder weniger stark aus. Vgl. dazu z.B. E. Wadensjö: Effects of Labour Market Policy on Wages and Prices, in: J. Johannesson, E. Wadensjö (Hrsg.): Policy on Unemployment, Stockholm 1995, EFA, Ministry of Labour, S. 167.

<sup>23</sup> Vgl. H. Höcker: Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik: Weiterbildung für Arbeitslose in Dänemark, Discussion Paper FS I 94-202, Wissenschaftszentrum Berlin 1994; D. Moraal: Reorganisation der Arbeitsmarktpolitik. Weiterbildung für Arbeitslose in den Niederlanden, Discussion Paper FS I 94-204, Wissenschaftszentrum Berlin 1994.

suche der Arbeitslosen selbst zu stimulieren: Ein praktikables Mittel dazu wäre die Umwandlung von Arbeitslosengeldansprüchen in Zuschüsse, wenn Arbeitslose in einer bestimmten Zeit durch Eigeninitiative einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz gefunden haben<sup>24</sup>.

### Verzahnung mit Strukturpolitik?

Der Übergang eines Arbeitssuchenden in den regulären Arbeitsmarkt könnte auch durch einen verstärkten Einsatz strukturpolitischer Lohnsubventionen beschleunigt werden. Es wäre der Überlegung wert, im Gegensatz zur jetzigen Praxis der §§ 249h und 242s Arbeitsförderungsgesetz (AFG) es den regionalen Akteuren vor Ort selbst zu überlassen, die strukturpolitischen Prioritäten zu setzen. Für den Bundesgesetzgeber hieße das, nur Rahmenkriterien vorzugeben, so daß die Länder bzw. Kommunen als Kofinanziers unter Einbeziehung der Sozialpartner und des Handwerks mehr Entscheidungsspielraum und damit mehr Interesse an diesem Instrument gewinnen würden. Innovative Regionen würden bei einem solchen flexibleren Verfahren belohnt werden. Aus ordnungspolitischen Gründen, so unter anderem wegen des EU-Wettbewerbsrechts, dürfte diese Öffnung jedoch wohl nur für extreme Problemregionen und im Rahmen eines zeitlich befristeten Sonderprogramms möglich sein.

Des weiteren zeigen internationale Erfahrungen, daß Überbrückungshilfen für arbeitslose Existenzgründer wirkungsvoller sind, wenn sie kapitalisiert werden können<sup>25</sup>. Nachhaltige Beschäftigungseffekte werden jedoch nur erzielt, wenn der nächste Schritt zum kleinen Betrieb oder Unternehmen gelingt. Deshalb könnten die ersten Neueinstellungen von Selbständigen durch langfristige degressive Lohnsubventionen gefördert werden. Das belgische Programm „Plus Eins“ könnte dabei Vorbild sein: Arbeitgeber erhalten dort seit 1993 im ersten Einstellungsjahr eine 100%ige Ermäßigung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung, im zweiten Jahr eine 75%ige und im dritten Jahr eine 50%ige Ermäßigung. Die Finanzierungsquellen für ein solches Programm könnten auch andere sein, beispielsweise wieder ein Sonderprogramm des Bundes. Das belgische Beispiel macht jedoch darauf aufmerksam, daß auch

Renten- und Krankenversicherungsträger in die Kofinanzierung einer „flexibel koordinierten Arbeitsmarktpolitik“ einzubeziehen sind, da auch sie von Entlastungseffekten profitieren.

### Kooperative und präventive Politik?

Schließlich zeigen die internationalen Erfahrungen auch, daß die Arbeitsvermittlung immer dann am wirkungsvollsten ist, wenn sie aus einem noch bestehenden Beschäftigungsverhältnis heraus erfolgt. Bevor das „Kind in den Brunnen fällt“, überflüssiges Personal also auf die Straße gesetzt und arbeitslos wird, lohnt sich die Einrichtung öffentlich-privater Kooperationsverbände bzw. Netzwerke, die den Beschäftigungstransfer organisieren oder koordinieren. Hier sind geradezu atemberaubende Innovationen zu beobachten, deren Potential noch längst nicht ausgeschöpft ist. Beispiele sind Einsatzbetriebe, Coachinggesellschaften, Arbeitskräftepools, Outplacement-Beratung, nichterwerbsmäßige Arbeitnehmerüberlassung, Beschäftigungsstiftungen.

Das gemeinsame dieser Modelle ist die Unterstützung der Arbeitsvermittlung aus einem transitorischen Beschäftigungsstatus heraus. Dabei bringen die entlassenden Betriebe sonst zu zahlende Abfindungen, Sozialplanmittel oder Eigenmittel ein, die in Kombination mit öffentlichen Mitteln eine Zwischenbeschäftigung oder Qualifizierung und intensive Arbeitsvermittlung ohne offene Arbeitslosigkeit ermöglichen sollen. Neben dem niederländischen START-Unternehmen, das sich mit Hilfe der Arbeitnehmerüberlassung um die Vermittlung besonders schwer vermittelbarer Arbeitsloser kümmert<sup>26</sup>, erscheint das Modell der österreichischen Stahlstiftung VOEST, das inzwischen landesweit über 20 Nachahmer gefunden hat, besonders lehrreich. Dort setzt man mit der „Kündigung mit Fangnetz“ nach der Entlassung an und gewährt den Entlassenen maximal drei Jahre lang den Schutz der Stiftung mit Qualifizierungs- und Beratungsangeboten, deren Kern eine individualisierte Betreuung ist. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus öffentlichen Mitteln der Arbeitslosenversicherung, wird jedoch durch Sozialplanmittel und Solidarbeiträge der Restbelegschaften aufgestockt. Der Eintritt in die Stiftung ist nur bei einvernehmlicher Lösung des alten Beschäftigungsverhältnisses möglich<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Japan praktiziert einen derartigen „Re-Employment Bonus“; in den USA wird damit experimentiert; vgl. u.a. P. Decker, P. T. O’Leary, J. Christopher: Evaluating Pooled Evidence from the Reemployment Bonus Experiments, Staff Working Papers 94-28, Kalamazoo 1994, Upjohn Institute.

<sup>25</sup> Vgl. N. Meager: Self-Employment Schemes for the Unemployed in the European Community. The Emergence of a New Institution and its Evaluation, in: G. Schmid (Hrsg.), a.a.O., S. 183-242.

<sup>26</sup> Vgl. C. Weinkopf, S. Krone: START Zeitarbeit – erste Erfahrungen und konzeptionelle Überlegungen zum Einsatz sozialverträglicher Leiharbeit als arbeitsmarktpolitisches Instrument, Gelsenkirchen 1994: Abschlußbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung für die Hans-Böckler-Stiftung und das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Institut für Arbeit und Technik.

### Ein neues Vollbeschäftigungsziel

Es gibt keinen Anlaß zur Resignation. Viele Wege führen aus der Arbeitslosigkeit, und die europäischen Wege müssen nicht den früheren amerikanischen folgen, bei denen die Quantität auf Kosten der Qualität geht. Aber eines ist sicher: Diese Wege aus der Arbeitslosigkeit führen nicht mehr in die Vollbeschäftigung nach traditionellem Muster.

Es wäre utopisch, für alle Arbeitsanbieter eine kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung zu schaffen – d.h. eine Beschäftigung von 8 Stunden am Tag, 5 Tage in der Woche, 46 bis 48 Wochen im Jahr und 40 bis 50 Jahre im Leben und all das möglicherweise im selben Betrieb; nicht zeitgemäß wäre, dies nur für Männer zu fordern. Zeitgemäß wäre aber, die Grenzen zwischen Erwerbsarbeit und anderen sinnvollen Beschäftigungen fließender zu gestalten, und nicht utopisch wäre es, als Zielgröße die 30-Stunden-Woche ins Visier zu nehmen. Zur Erinnerung: 1856 wurde in der Druckindustrie die 70-Stunden-Woche eingeführt; 1900 erkämpften die Gewerkschaften die 60-Stundenwoche; 1950 wurde durchschnittlich 48 Stunden in der Woche gearbeitet, 1980 durchschnittlich 40 Stunden und 1993 durchschnittlich 38 Stunden; eine Beibehaltung des „historischen Tempos“ hieße eine 30-Stunden-Woche etwa im Jahr 2025, also in einer Generation.

Für viele der jetzt Beschäftigten würde das eine erhebliche Arbeitszeitverkürzung bedeuten, für viele Arbeitslose aber auch neue Beschäftigungsmöglichkeiten und für viele Frauen gleichwertigere Beschäftigungschancen schaffen. Die tatsächliche Arbeitszeit muß aber – je nach wirtschaftlicher Lage – erheblich flexibler um diese Orientierungsgröße variieren können, und diese Variationen müssen mit den wachsenden Differenzierungswünschen der Beschäftigten – je nach biographischem Lebenszyklus – in Übereinstimmung gebracht werden. Mit anderen Worten: Es müssen mehr fließende Übergänge geschaffen werden, z.B. zwischen befristeter Arbeitszeitverkürzung und „Vollzeitbeschäftigung“, zwischen zeitweiser (frikioneller) Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, zwischen Bildung und Beschäftigung, zwischen unbezahlter privater bzw. sozialer Arbeit und bezahlter Erwerbsarbeit, und schließlich mehr gleitende Übergänge in die Rente.

Darüber hinaus sind im stärkeren Maße als bisher fließende Übergänge im Erwerbsstatus zu erwarten,

<sup>27</sup> Vgl. H.-P. Klös: Strategien der Ko-Finanzierung und Bündelung von Finanzmitteln: Zur Verknüpfung betrieblicher und öffentlicher Arbeitsmarktpolitik, in: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen Berlin (Hrsg.): Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1994, Schriftenreihe der Senatsverwaltung, Bd. 5, S. 303-307.

d.h. von der unselbständigen in die selbständige Beschäftigung und umgekehrt. Beschäftigungswirksam könnten in diesem Zusammenhang vor allem Kombinationen von (abhängiger) Teilzeitbeschäftigung und teilzeitiger Selbständigkeit sein. Die Förderung solcher Kombinationen könnte sowohl Gegenstand betrieblicher Personalpolitik als auch einer neuen Arbeitsförderungs politik sein. Durch den konsequenten Ausbau vorhandener Ansätze und durch Umsetzung der aufgezeigten Innovationen könnte der Arbeitsmarkt mittelfristig um weitere 1,5 bis 2 Mill. entlastet werden<sup>28</sup>.

Die gewaltige Last der Anpassung an den modernen Strukturwandel darf nicht nur den Arbeitslosen aufgebürdet werden. Denjenigen, die weitgehend gesicherte Arbeitsplätze haben, ist mehr Flexibilität zuzumuten. Nur so wird wieder eine Sogkraft des Arbeitsmarktes entwickelt werden, bei der dann auch die traditionellen Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik wieder besser zur Wirkung kommen. Übergangsarbeitsmärkte können auf diese Weise einen effizienten Elastizitätspuffer schaffen, der in Rezessionen expandiert und im Wirtschaftsaufschwung kontrahiert. Übergangsarbeitsmärkte sind nicht nur eine sozial attraktivere, sondern auch eine ökonomisch effizientere Alternative zur „Zweidrittelgesellschaft“, in der die einen zuviel und die anderen zu wenig Arbeit haben.

Eine solche Arbeitszeitverkürzung, selbst wenn sie nur befristet ist, kann den Betroffenen jedoch nur dann zugemutet werden, wenn der Einkommensausfall – insbesondere für die kleinen und mittleren Einkommen – zum Teil solidarisch kompensiert wird. Das bedeutet, daß die Strategie von Übergangsarbeitsmärkten nur dann akzeptabel ist und finanzierbar wird, wenn die Wirtschaftspolitik gleichzeitig ein qualitatives Wachstum in ökologischen und sozialen Bedarfsbereichen stimuliert und wenn die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik gerechter gestaltet wird. Aktive Arbeitsmarktpolitik ist eine gemeinschaftliche Aufgabe und darf nicht mehr nur den abhängig arbeitenden Menschen und den arbeitsintensiven Betrieben aufgebürdet werden. Mehr Solidarität der hohen Einkommens- und Vermögensbesitzer ist gefordert, aber auch Einschränkungen im umweltbelastenden Konsum zugunsten einer neuen Investitionsdynamik werden vonnöten sein.

<sup>28</sup> Vgl. ausführlicher dazu G. Schmid: Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 12-13, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 1994, S. 9-23; G. Schmid: Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, Discussion Paper FS I 93-208, Wissenschaftszentrum Berlin, 2., überarbeitete Auflage 1994.