

Schmid, Günther

Working Paper — Digitized Version

Übergänge in die Vollbeschäftigung: Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik

WZB Discussion Paper, No. FS I 93-208

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1994) : Übergänge in die Vollbeschäftigung: Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik, WZB Discussion Paper, No. FS I 93-208, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/77610>

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

WISSENSCHAFTSZENTRUM BERLIN
FÜR SOZIALFORSCHUNG

SOCIAL SCIENCE RESEARCH
CENTER BERLIN

FS I 93 - 208

ÜBERGÄNGE IN DIE VOLLBESCHÄFTIGUNG
Formen und Finanzierung einer
zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik

Günther Schmid*

- Zweite, überarbeitete Auflage -

Research Area:
Labour Market and
Employment

Forschungsschwerpunkt:
Arbeitsmarkt und
Beschäftigung

1994
K
1088

Research Unit:
Labour Market Policy and
Employment

Abteilung:
Arbeitsmarktpolitik und
Beschäftigung

Zusammenfassung

Aus traditioneller Sicht erscheint Vollbeschäftigung heute als utopisches Ziel. Aus dieser Sicht wäre mittelfristig mit einer Beschäftigungslücke von 6,5 Millionen in der Bundesrepublik Deutschland zu rechnen. "Stille Reserve" und "versteckte Arbeitslosigkeit" sind dabei noch nicht mit einbezogen.

Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unterstützen heute schon eine Vielfalt institutioneller Alternativen zur "regulären Erwerbstätigkeit", d.h. der ununterbrochenen Vollzeitbeschäftigung. Diese Alternativen - z.B. Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Elternurlaub und vorzeitige Verrentung - entsprechen einem Beschäftigungspotential (Vollzeitäquivalent) von 2,5 Millionen und tragen in entsprechendem Umfang zu einer Annäherung an das Vollbeschäftigungsziel bei.

Eine Strategie flexibler Arbeitsmarktübergänge könnte diese Alternativen verbessern und ihr Beschäftigungspotential mittelfristig um weitere 1,5 - 2 Millionen bereichern. Anstatt einen "zweiten Arbeitsmarkt" zu errichten, der absehbar vom "ersten Arbeitsmarkt" abgeschottet wird und dessen Funktionsweise beeinträchtigt, kombinieren "Übergangsmärkte" reguläre Erwerbsarbeit mit anderen gesellschaftlich oder persönlich nützlichen Aktivitäten wie Lernen, Erziehen, kulturelles Gestalten, politische Beteiligung und soziales Engagement. Übergangsmärkte könnten auf diese Weise einen effizienten Elastizitätspuffer schaffen, der in Rezessionsphasen expandiert und in Expansionsphasen kontrahiert. Sie wären eine realistische und moderne Alternative zur Zweidrittel-Gesellschaft, in der die einen zuviel an Arbeit und die anderen zu wenig haben.

Im Hauptteil der Arbeit werden fünf "Übergangsmärkte" unterschieden: Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung bzw. zwischen Arbeiten und Lernen, Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung, Übergänge zwischen privaten oder sozialen Aktivitäten und Erwerbstätigkeit, und schließlich Übergänge zwischen Beschäftigung und Rente oder Pension. 18 existente oder mögliche "Beschäftigungsbrücken" werden beschrieben: Ihr schon heute realisiertes Beschäftigungspotential in Ost- wie in Westdeutschland wird identifiziert, Möglichkeiten ihrer Verbesserung und Erweiterung werden diskutiert, und das Beschäftigungspotential von Innovationen wird geschätzt.

Der nachfolgende Teil der Arbeit befaßt sich mit der Finanzierung einer zukunfts-gerechten Arbeitsmarktpolitik. Arbeitnehmer in "Übergangsmärkten" beziehen

gleichzeitig reguläre, tariflich ausgehandelte Vergütung und Transferzahlungen. Dies setzt in der Regel eine Kombination mehrerer Finanzierungsquellen voraus. Aber auch die Anreizstrukturen müssen verändert werden, um die Akzeptanz von Übergangsmärkten bei Erwerbstätigen wie Betrieben zu fördern. Das System der Arbeitslosenversicherung muß deshalb konsequenter als bisher auf eine Beschäftigungsversicherung mit breiterer Finanzierungsbasis umgestellt werden. Um institutionelle Inkongruenzen bei Gebietskörperschaften, Bundesanstalt für Arbeit wie Sozialversicherungsträger zu vermeiden, wird ein regelgebundener Bundeszuschuß zu den Beiträgen der Bundesanstalt für Arbeit vorgeschlagen.

Auch unter den günstigsten Bedingungen wird die Strategie von Übergangsmärkten das Ziel eines neuen Verständnisses von Vollbeschäftigung nicht erreichen. Die hier geschätzte verbleibende Beschäftigungslücke von mehr als zwei Millionen verweist darauf, daß es nach wie vor auf eine koordinierte Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik ankommt, um qualitatives Wachstum im privaten und öffentlichen Bereich zu fördern. Mehr noch: eine solche Politik ist notwendige Voraussetzung für die Erweiterung von Übergangsmärkten, ebenso wie letztere wiederum die erforderliche Flexibilität für qualitatives Wachstum schaffen. Insofern sind Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik untrennbare Zwillinge.

Abstract

Full employment seems to be a utopian goal from the traditional point of view. From this perspective, a gap of 6.5 million employment opportunities would have to be expected for Germany in the medium-term. The "silent reserve" and "hidden unemployment" are not yet included in this calculation.

In these days, labour market policy and social policy already support a variety of institutional alternatives to "regular labour force participation", which means uninterrupted full-time employment. These alternatives - such as further training and retraining, temporary public job creation, paid parental leave and early retirement - correspond to an employment potential of 2.5 million (full-time equivalent) and contribute respectively in reducing unemployment.

The strategy of flexible transition labour markets could improve these alternatives and enhance their employment potential by 1.5 - 2 million in the medium-term. Instead of establishing a "second labour market" which would quite likely be segmented from

the "first labour market" with negative repercussion on the latter, "transition labour markets" combine regular employment with other activities like learning, educating, cultural creativity, political participation, social work, all of which are useful in personal or social terms. Through this, transition labour markets would create an efficient buffer of elasticity which expands in recessionary periods and contracts in boom periods of the economy. They would be a realistic and modern alternative to the "two-third-society" in which some have too much work and others too little.

In the main part of the paper, five "transition markets" are distinguished: Transitions between short-time and full-time work or between work and training, transitions between unemployment and employment, transitions between education and employment, transitions between private or social activities and employment, and finally transitions between employment and retirement. 18 existing or possible "employment bridges" are described: their realized employment potential in East Germany and West Germany is identified, possibilities of improvement and extension are discussed, and the employment potential of innovations is estimated.

The following part of the paper tackles financing problems of a corresponding modern labour market policy. Workers in "transition labour markets" receive regular salaries and transfer payments during this period. This normally requires a combination of several financing resources. In addition, incentive structures will have to be changed for increasing employees' and firms' acceptance of transition markets. The system of unemployment insurance, therefore, will have to be transformed into a system of employment insurance with a broader financing basis. A regular and conditional grant of the federal state to the federal employment office (i.e., the integrated office for unemployment insurance and active labour market policy) is proposed to avoid institutional incongruencies among state agencies, the federal employment office, and other institutions of social security.

Even under the most favourable conditions, the strategy of transition labour markets alone would not reach the goal of full employment in the new sense. The remaining employment gap of more than two million hints on the further necessity of coordinating money policy, fiscal policy and wage policy for enhancing qualitative growth in the private and public sphere. Even more: such a policy would be the precondition for extending transition markets as well as the latter to provide the necessary flexibility for qualitative growth. In this sense, labour market policy and employment policy are twins that cannot be separated.

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Ist Vollbeschäftigung noch möglich?	1
1.1	Ja, wenn Vollbeschäftigung auch gewollt wird.	1
1.2	Ja, wenn Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik flexibel koordiniert werden	2
1.3	Ja, wenn das Vollbeschäftigungsziel durch flexiblere Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und anderen sozialen Aktivitäten eine neue Qualität erhält	6
2.	Formen und Beschäftigungspotentiale flexibler Arbeitsmarkt-Übergänge	9
2.1	Übergänge zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung bzw. zwischen Lernen und Produzieren am Arbeitsplatz	9
2.2	Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung.	14
2.3	Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem.	20
2.4	Brücken zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit	25
2.5	Brücken zwischen Erwerbsarbeit und Rente	27
2.6	Zwischenbilanz: Das Beschäftigungspotential von Übergangs-Arbeitsmärkten	28
3.	Zur Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik	31
3.1	Voraussetzungen einer gerechten und effizienten Finanzierungsreform.	31
3.2	Vorschläge einer Finanzierungsreform.	32
4.	Schlußbetrachtung	38
	Literatur	40
	Schaubild 1 Inflation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern der 70er-Jahre	44
	Schaubild 2 Inflation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern der 80er-Jahre	44
	Schaubild 3 Inflation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern der 90er-Jahre	45
	Schaubild 4 Arbeitslosenquoten in OECD-Ländern 1982 und 1992.	46
	Schaubild 5 Arbeitsmarktpolitik als Strategie von Übergangsarbeitsmärkten	47
Tabelle 1	Zur Zeit realisierte und zusätzlich mögliche Beschäftigung in Übergangsarbeitsmärkten.	48
	Anmerkungen zu den Schätzungen der Übergangsarbeitsmärkte	49
Tabelle 2	Synopse der Beschäftigungspotentiale von Übergangsarbeitsmärkten (in Tausend).	50

ÜBERGÄNGE IN DIE VOLLBESCHÄFTIGUNG

Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik

1. IST VOLLBESCHÄFTIGUNG NOCH MÖGLICH?

1.1 JA, WENN VOLLBESCHÄFTIGUNG AUCH GEWOLLT WIRD

Zur Zeit herrscht auf dem Arbeitsmarkt Dr. Murphys Gesetz: Nicht die besten, sondern die schlimmsten Prognosen treffen ein. Die Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Paris, die OECD, prognostizierte einen Anstieg der Arbeitslosenzahlen in der EG von 15,7 Mio im Jahr 1992 auf 19 Mio im Jahr 1994. Den stärksten Anstieg sagte sie für die Bundesrepublik voraus, nämlich von knapp 3 Mio auf 4 Mio. 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 (EG 1993, OECD 1993).

Angesichts dieser düsteren und heute schon fast eingetroffenen Prognose 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 sich Inflationsbekämpfung, selbst wenn sie eindeutig auf Kosten der Arbeitslosigkeit ging, bisher immer mehr aus als die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit (Schmidt 1986, Whiteley 1984; Schaubilder 1-3).¹

1 Den "Erfolg" dieser Politik im OECD-Vergleich zeigen eindrucksvoll Schaubilder 1 bis 3 (vgl. Anhang): 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

Rechtfertigungen lieferte in den letzten zwanzig Jahren vor allem die Theorie der "natürlichen Arbeitslosenquote" (Phelps 1967, Friedman 1968). 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 (Blinder 1988).

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 (Schaubild 4).

Ohne den theoretischen Beweis hier erbringen zu können: Allein die Tatsache, daß trotz allgemein steigender Arbeitslosigkeit einige hoch entwickelten 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 auf die eingangs gestellte Frage: "Natürlich" ist Vollbeschäftigung möglich, nur müssen wir sie auch wollen und rechtzeitig bekämpfen.

1.2 JA, WENN GELD-, FISKAL- UND LOHNPOLITIK FLEXIBEL KOORDINIERT WERDEN

Die wirkliche Frage geht jedoch um das wie: Unter welchen Bedingungen soll Vollbeschäftigung angestrebt werden? In dieser Frage hat die Wirtschaftswissenschaft heute /

niedriger Inflation hervorbrachte, während die "natürliche Arbeitslosenquote" bei hoher Variation zwischen den Ländern stieg.

nicht viel mehr zu bieten als zur Vollbeschäftigungszeit vor 20 Jahren. Hinter all den vielen Vorschlägen, die diskutiert werden - sei es Arbeitszeitverlängerung oder Arbeitszeitverkürzung, 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.²

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 production", sondern auch in der geringen Ungleichverteilung des Einkommens (Schabedoth 1993, Soete 1993). In Europa und besonders in den USA, dagegen, steigt die Einkommens-

2 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 Arbeitslosenhilfe wird um 1 bzw. 3 Prozentpunkte vermindert (von 58 auf 57 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.

ungleichheit (Gottschalk 1993). 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 preisinelastischen Segmenten (Appelbaum/Schettkat 1993).

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 (Meidner/Hedborg 1984, Soskice 1990, Schmid 1992).

5

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." (Kromphardt 1993:414). Die gegenwärtige Geld und Zinspolitik erfüllt diese Bedingungen nur unzureichend.

Auch vom Staat, also den Gebietskörperschaften (Bundesregierung, Landesregierungen 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 (Tobin 1993).³ 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 werden, 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 Bud-

3 Im übrigen ist zwischen Schulden und Defiziten zu unterscheiden (Eisner 1993). 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 finanzieren, dagegen, heißt meist Geld für Investitionen ausgeben.

gets, durch Verkauf von öffentlichem Vermögen, durch eine Investitions-Sonderabgabe auf privates Vermögen oder durch Staatsanleihen.

Die zweite Antwort auf die Frage, "Ist Vollbeschäftigung noch möglich?", kann daher nur lauten: Ja, 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.

1.3 JA, WENN DAS VOLLBESCHÄFTIGUNGSZIEL DURCH FLEXIBLE ÜBERGÄNGE ZWISCHEN ERWERBSARBEIT UND ANDEREN SOZIALEN AKTIVITÄTEN EINE NEUE QUALITÄT ERHÄLT

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? 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 Arbeitsmarkts" würde die Produktivitätspeitsche beiseitelegen, 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.⁴ Das gilt auch für Konzepte des "zweiten Ar-

4 Ob sich die Lohnkostenposition der Bundesrepublik gegenüber konkurrierenden Ländern verbessert oder verschlechtert hat, kann hier nicht Gegenstand der Untersuchung sein. Die Evidenz spricht da-

beitsmarkts", 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 Scharpfs "negativen Einkommensteuer" (Scharpf 1993) steckt der richtige Grundgedanke, bestimmte Arbeitseinkommen mit Transfereinkommen zu verbinden anstatt nur Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Eine solche Ko-Finanzierung 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 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 kombinie-

für, daß die hohen Lohnkosten in den 80er Jahren durch hohe Produktivität "verdient" wurden; erst in jüngster Zeit (zum großen Teil sicherlich bedingt durch die Wiedervereinigung) scheinen die Lohnkosten gegenüber der Produktivitätsentwicklung hinausgeschossen zu sein (vgl. OECD 1993:Table 1.4, S. 8; EG 1993: Chart 59, S. 92).

ren 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 Arbeitsmarkts und somit auf die Integration aller Erwerbspersonen. Im Gegensatz zur Strategie des "zweiten Arbeitsmarkts" 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 (Lutz 1988), in eine postindustrielle Sozialstruktur, in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine Vielfalt institutioneller Angebote bereitstellen, verschiedene Lebenswelten zu verbinden.

In anderen Worten: 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 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" (Koch 1993:451). Mir scheint, daß nur Übergangsarbeitsmärkte eine realistische Alternative zu dieser Zweidrittelgesellschaft bieten, in der die einen zuviel an Arbeit und die anderen zuwenig haben (Jahoda 1983).

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 den

zeitweisen Übergang zwischen Standardformen und flexiblen Formen der Erwerbstätigkeit ermöglichen.

Im folgenden sollen Formen und Beschäftigungspotentiale dieser flexiblen Übergangs-Arbeitsmärkte erörtert werden.

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 (Schaubild 5).

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

(1) Die wetterabhängige Bauwirtschaft bietet ein klassisches Beispiel für einen geregelten Übergang zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung. **Schlechtwettergeld und Wintergeld**⁵ sind die tragenden Pfeiler der "Brücke". Sie stabilisieren die Beschäftigung und vermeiden einen Großteil offener Arbeitslosigkeit. Die Brücke ermöglicht eine sozial verträgliche und wirtschaftlich effiziente Abfederung von Schwankun-

5 vgl. die Paragraphen 77-82 (Wintergeld) und 83-89 (Schlechtwettergeld) des AFG.

gen der Arbeitskräftenachfrage. Möglichkeiten der Verbesserung sind immer denkbar. Beispielsweise eine Erweiterung des Instruments auf bisher ausgeschlossene Betriebe des Baunebengewerbes (z.B. Stahlbau und Fassadenreinigung) und eine Umstellung der Finanzierung auch des Schlechtwettergeldes (ähnlich der "produktiven Winterbauförderung") auf eine Gruppenversicherung, da die Beschäftigungsrisiken sektoral klar abgrenzbar sind. Auch die in guten Witterungsperioden vielfach genutzten Überstunden im Baubereich lassen sektorspezifische Beiträge in einen Beschäftigungssicherungsfonds als zumutbar erscheinen. Im Lichte der Strategie flexibler Übergangsmärkte ist der von der gegenwärtigen Koalitionsregierung geplante Abbau von Schlechtwettergeld jedenfalls ein strategischer Rückschritt.

Während der Beschäftigungseffekt des Wintergeldes schwer zu schätzen ist⁶, entsprechen die Ausfallstunden des Schlechtwettergeldes gegenwärtig etwa knapp 60.000 Arbeitsplätzen. Durch eine Erweiterung dieser Instrumente in Westdeutschland (Steigerung um 10 %) und der zu erwartenden Expansion des Baugewerbes in Ostdeutschland könnte mittelfristig ein zusätzliches Potential von rund 20.000 Arbeitsplätzen geschaffen werden (Tabelle 1).

(2) Das **Kurzarbeitergeld**⁷ ist, von einzelnen Mängeln auch hier abgesehen, ein weiteres bewährtes klassisches Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik (u.a. Linke 1993). Es gleicht zyklische Nachfrageschwankungen aus, indem es das verringerte Arbeitsvolumen (und die damit erforderliche Reduzierung der Lohnkosten) auf mehrere Schultern verteilt; durch Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses wird jedoch das betriebliche Humankapital bewahrt, so daß im Aufschwung Transaktionskosten gespart werden. In den letzten "Vollbeschäftigungsländern" Japan⁸ und Schweiz spielt

6 So wurden vom Nov. 1992 bis Juni 1993 in West- und Ostdeutschland zusammengenommen immerhin 432.205.000 Wintergeldstunden gefördert; das entspricht etwa 250.000 Vollzeit-Beschäftigungsäquivalenten; dazu kommen noch Zuschüsse für die Beschaffung von Geräten und Mehrkostenaufwendungen, um die Produktion aufrechtzuerhalten.

7 Vgl. die Paragraphen 63-73 AFG.

8 In Japan sieht die "Beschäftigungsanpassungssubvention" vor, daß Betriebe, die ihre Beschäftigten entweder - jeweils bei Aufrechterhaltung von Bezügen und Arbeitsverträgen - nur vorübergehend entlassen, weiterbilden oder vorübergehend an andere Firmen transferieren, eine Subvention in Höhe von zwei Dritteln des Lohns (ein Drittel in Großfirmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten) für bis zu ein Jahr (verlängerbar) aus einem Fonds erhalten, der durch einen Arbeitgeberbeitrag von 0,35 % der Lohnsumme finanziert wird. Von Oktober 1992 bis September 1993 meldeten 16.800 Betriebe insgesamt 977.578 Kurzarbeiter, 4.172 Betriebe 259.202 Weiterbildungsteilnehmer und 458 Unternehmen 4.206 Versetzungen (Auer 1994).

Kurzarbeit übrigens eine zentrale Rolle, und auch die USA orientiert sich zunehmend am deutschen Modell.

Das Kurzarbeitergeld hat bisher die Männer begünstigt, da sie in den konjunktursensitiven Branchen und in den großen internen Arbeitsmärkten des verarbeitenden Gewerbes dominieren. Die "Männersektoren" Bergbau, Stahl und Werften profitierten darüber hinaus noch von Verlängerungen der Regelbezugsfrist durch den Arbeitsminister, während die stark von Frauen besetzten und von der Krise geschüttelten Industriezweige Textil, Bekleidung und Elektroindustrie nicht dieselbe politische Aufmerksamkeit gewinnen konnten. Diese Benachteiligung ist nicht gerechtfertigt und deutet auf ein noch nicht ausgeschöpftes Handlungspotential, vor allem, wenn man an die mögliche Beschäftigungskrise in stark von Frauen besetzten Dienstleistungen denkt, etwa im Banken- oder Versicherungsbereich.

Wenn Rezessionen durch Strukturkrisen verschärft werden, ist Kurzarbeit allein jedoch ein ökonomisch bedenkliches Instrument. Ohne Flankierung mit Qualifizierung und intensiver Arbeitsvermittlung bremst Kurzarbeit den Strukturwandel und trägt nichts zur aktiven Umstrukturierung bei. Das Instrument des Kurzarbeitergeldes (Kug) muß dann mit der Qualifizierungsbrücke verbunden werden, wie es neuerdings das AFG auch fordert (§ 63 [4]). Die Potentiale auch dieser Brücke sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft (Seifert 1993).⁹

Ein extensiverer Einsatz des Kurzarbeitergeldes, insbesondere in Verbindung mit Qualifizierung, enthält schätzungsweise ein zusätzliches Potential von 200.000 erhaltenen Arbeitsplätzen (Tabelle 1).

(3) 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) Einstellungstop, Stellenstreichungen oder gar

9 Eine zukunftsweisende Idee wird derzeit schon in Nordrhein-Westfalen praktiziert: Von Arbeitslosigkeit bedrohte Stahlarbeiter und Bergleute können probenhalber für drei bis sechs Monate in Handwerksbetriebe wechseln, während sie formal noch in sog. Einsatzbetrieben beschäftigt sind und dort "kurzarbeiten". Damit sollen zwei Fliegen mit einem Streich getroffen werden: Den Montanbeschäftigten soll die Schwellenangst vor dem Handwerk genommen werden, während sich das Handwerk davon die Behebung des Facharbeitermangels erhofft.

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 Einstellungsstopp, 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.¹⁰

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 Kurzzeitsabbaticals von drei Monaten nach zwei Jahren "Ansparzeit".¹¹

¹⁰ Dieser Satz ist mit und ohne Ironie gemeint. Mit Ironie betrifft er 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 die 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.

¹¹ Vgl. dazu den von Andreas Hoff (1993) im Auftrag der Berliner Arbeitssenatorin Bergmann ausgearbeiteten Vorschlag. Der öffentliche Dienst könnte für dieses generell geltende Modell Vorreiterfunktion übernehmen.

Eine analoge Anwendung des Kurzarbeitprinzips im öffentlichen Dienst wie im Angestelltenbereich (insbesondere des Banken- und Versicherungsgewerbe) erbrächte rechnerisch - bei einer zwischenzeitlichen und durchschnittlich 10-prozentigen Arbeitszeitverkürzung und einem 50-prozentigen Lohnausgleich - etwa 300.000 (Westdeutschland) und 100.000 (Ostdeutschland) Arbeitsplätze (Tabelle 1).

(4) Die Beschäftigungsmöglichkeiten können schließlich durch Förderung **genereller Arbeitszeitflexibilität** wesentlich erweitert werden. Dadurch lassen sich ökonomisch positive Effekte erzielen, indem Arbeits- und Betriebszeiten stärker entkoppelt werden (Meinhardt/Stille/Zwiener 1993). Für die Erwerbstätigen werden darüber hinaus die Optionsmöglichkeiten erhöht. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) verweist auf das Potential dieses Übergangsarbeitsmarktes: Die nicht erfüllten Wünsche nach (zeitweiser) verkürzter Arbeitszeit machen etwa 8 % des gesamten Arbeitsvolumens aus, im Vergleich zu derzeit etwa 10 % Arbeitslosigkeit (Buttler et al. 1993).

Zur Realisierung dieses Beschäftigungspotentials gibt es viele Möglichkeiten: diverse Job Sharing Modelle, Jahresarbeitszeitverträge oder Freizeitausgleich von Überstunden. Es liegt vor allem an der Phantasie der Tarifparteien, diese Möglichkeiten besser auszuschöpfen. Nach dem neuen Verständnis von Arbeitsmarktpolitik könnten Staat und Bundesanstalt für Arbeit jedoch Schützen- oder "Hebammenhilfe" gewähren.

Das von VW eingeführte Modell der 4-Tage-Woche, beispielsweise, ist nur eine unter einer großen Vielfalt von Varianten bereits praktizierter Jahresteilzeitarbeit (Linnenkohl u.a. 1992) und für die meisten Unternehmen nicht praktikierbar. Auch volkswirtschaftlich betrachtet ist kein allgemein übertragbares Modell, weil die Realeinkommensicherung gesamtwirtschaftlich nur dann gewährleistet ist, wenn sich die Arbeitszeitverkürzung im Rahmen des Produktivitätsfortschritts hält. In Unternehmen, in denen (wie bei VW) drastischer Beschäftigungsabbau notwendig ist, könnten die Einkommenseinbußen der die Arbeitszeit verkürzenden Beschäftigten gemindert werden, in dem beispielsweise die Beitragssätze an die Bundesanstalt für Arbeit temporär und degressiv gestaffelt abgesenkt, die Ansprüche an Arbeitslosengeld jedoch zeitweise an den bisherigen Löhnen beibehalten werden. Dies wäre ein fairer Ausgleich für die ansonsten zu zahlenden Arbeitslosengelder.¹²

12 Das DIW schätzte diese Einsparungen im Falle des VW-Modells auf 741 Mio DM (Meinhardt u.a. 1993).

Andere Möglichkeiten der Unterstützung¹³ beschäftigungsfördernder Arbeitszeitflexibilität sind die steuerliche Begünstigung verkürzter Arbeitszeiten und die stärkere steuerliche Belastung von Überstunden. Eine Umstellung der Arbeitgeberbeiträge an die Bundesanstalt für Arbeit von der individuellen Lohnhöhe auf die gesamte betriebliche Lohnsumme, die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze sowie arbeitszeitbezogene progressive Sozialabgaben, die vor allem Überstunden stärker belasten, wären konkrete Schritte in diese Richtung.¹³

Eine konsequente Förderung der Arbeitszeitflexibilität (job-sharing, Freizeitausgleich oder Überstundenverteuerung etc) könnte - nach spekulativer Schätzung - noch einmal ein Potential von 200.000 Beschäftigungsmöglichkeiten einbringen (Tabelle 1).

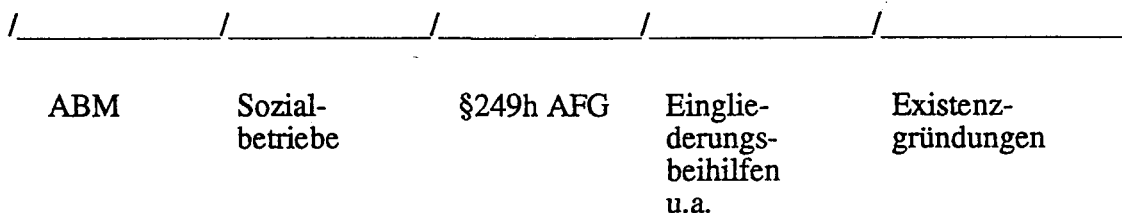
2.2 ÜBERGÄNGE ZWISCHEN ARBEITSLOSIGKEIT UND BESCHÄFTIGUNG

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 "Beschäfti-

13 Derzeit werden etwa 1,6 Mrd Überstunden gearbeitet; das entspricht einem Beschäftigungsvolumen von 900.000 Arbeitsplätzen.

gungsbrücken" lassen sich entsprechend dem Grad der Subventionierung und der Nähe zum "regulären Arbeitsmarkt" in einem Kontinuum anordnen:



(5) Eine traditionelle Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung ist die zeitlich befristete Förderung von Arbeitsplätzen im gemeinnützigen Sektor. Sie werden bis zu 100 % gefördert, wenn die ausgeführten Arbeiten zusätzlich und im öffentlichen Interesse sind. Diese sogenannten **Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)**¹⁴ gaben 1993 im Durchschnitt etwa 50.000 Menschen in Westdeutschland (also nur 0,2 % der Erwerbspersonen) und 260.000 Menschen in Ostdeutschland (2,9 %) eine Verdienstmöglichkeit. Allerdings sind die Teilnehmerzahlen in Ostdeutschland durch die Stop and Go-Politik sowie durch den Sparkurs der Bundesregierung drastisch reduziert worden (Teilnehmerzahl im ersten Halbjahr 1992 etwa 400.000).

An der Umsetzung der ABM in Ostdeutschland sind maßgeblich Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklungen ("ABS-Gesellschaften") beteiligt. Neben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen übernehmen diese Gesellschaften auch die Koordination von FuU-Maßnahmen, die Überführung in dauerhafte Beschäftigung sowie die Unterstützung von Existenzgründungen (Knuth 1993, Kühl 1992). Zur Zeit dürften etwa 400 solcher Gesellschaften existieren und eine Teilnehmerzahl von rund 100.000 selbst betreuen. Aus einer Untersuchung geht hervor, daß etwa ein Drittel nach Ausscheiden eine abhängige Beschäftigung gefunden hat, ein Viertel wurde wieder arbeitslos, und 10 % gingen in FuU-Maßnahmen über (Kaiser/Otto 1993).

Nicht zu unterschätzen sind auch die indirekten Entlastungseffekte, d.h. die Auslösung von regulärer Beschäftigung durch ABM, die in der Größenordnung von 40 %

14 Vgl. die Paragraphen 91-96 AFG; mit der 10. Novelle des AFG wurde die Regelförderung drastisch reduziert auf 50 bis 75 %; Arbeitsämter mit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten können bis 90 % gewähren; nur in Ausnahmefällen werden noch 100 % bezuschußt.

eingeschätzt werden. Diese Entlastungseffekte sind um so höher, je investiver der Charakter der ABM-Projekte ist. Nach Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) aus dem Jahre 1991 waren rund 50 % der geförderten ABM in Ostdeutschland im engeren Sinne investiv, d.h. in Bereichen der wirtschaftsnahen Infrastruktur, der baulichen Instandsetzung und Planung sowie der Umweltverbesserung angesiedelt. Immerhin 32 % der ABM entfielen auf die Bereiche Landwirtschaft, Energie, Bergbau und Produzierendes Gewerbe, nur 38 % auf den Staatssektor. Bei den sogenannten Mega-Maßnahmen (ABM, die ein Gesamtförderungsvolumen von 3 Mio DM bei der BA überschreiten und jeweils über 150 Personen beschäftigen), die 1991 und 1992 ca 11,5 % der ABM-Beschäftigten ausmachten, lag die investive Komponente sogar zwischen 80 und 90 % (Emmerich 1994; Spitznagel 1992).

Die derzeitige Forderung, ABM-Arbeiten unter Tarif zu bezahlen - zum einen, um den Anreiz zur Rückkehr in den "ersten Arbeitsmarkt" zu erhöhen, zum anderen, um mehr ABM-Plätze zu schaffen - wäre sozial ungerecht und ökonomisch auch nicht wirkungsvoll. Vom Prinzip "gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit" abzugehen, würde die schwache Situation der Arbeitslosen ungerechtfertigt ausnutzen und zu sozialen Spannungen führen; im übrigen sind Lohnspannen kein wirkungsvoller Anreiz zur Mobilität. Entscheidend für Mobilität sind Attraktivität und überhaupt Verfügbarkeit stabiler Arbeitsplätze; auch die grundsätzliche Befristung von ABM ist ein Anreiz, sich um eine dauerhafte Stellung zu bemühen.

Soll der Anspruch der Brückenfunktion und die Vermeidung zweitklassiger Arbeitsplätze nicht aufgegeben werden, dürfte das zusätzliche Potential in West- wie in Ostdeutschland jeweils maximal 50.000 betragen (Tabelle 1). Dieses Ziel läßt sich jedoch nur realisieren, wenn die ABM-Brücke mit anderen Brücken verbunden wird, insbesondere der Qualifizierungsbrücke. Deshalb sind die Erfahrungen der ABS-Gesellschaften nun auch in der Beschäftigungskrise in Westdeutschland zu nutzen. Darüber hinaus sollte die Organisation von ABM-Projekten stärker auf private "Existenz- und Unternehmensausgründungen" ausgerichtet werden. Der an die Projektförderung anschließende Übergang in reguläre Beschäftigung könnte dann durch Anwendung des § 249h (AFG)¹⁵ oder durch eine Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes in Verbindung mit sonstigen Existenzfördermitteln unterstützt werden. Solche Finanzhilfen scheinen bei Neugründungen erheblich weniger problematisch als bei Altunternehmen, weil die Gefahr der Konservierung nicht lebensfähiger Strukturen geringer ist.

15 vgl. Abschnitt (7).

(6) Die Konzeption der **Sozial- oder Arbeitsförderbetriebe** entspricht vollkommen der Strategie von Übergangsmärkten. Denn diese Betriebe sollen Güter und Dienstleistungen für den Markt produzieren und langfristig auf eigenen Beinen stehen. Da sie überwiegend schwer zu integrierende Arbeitslose (Ältere, Leistungsgeminderte, wenig Qualifizierte) einstellen, sind sie jedoch in einer mittelfristigen Aufbauphase (ca 5 Jahre) institutionell und individuell zu fördern. Niedersachsen bietet zur Zeit in 48 Sozialbetrieben knapp 1.000 Arbeitslosen Lohn und Brot; geplant sind jährlich 20 weitere Betriebe (Kleine 1993).¹⁶

Aufgrund der Orientierung auf benachteiligte Gruppen ist das Ziel der völligen Selbständigkeit in den meisten Fällen wohl zu hoch gesetzt. Realistisch ist wohl für die meisten Sozial- oder Arbeitsförderbetriebe eine dauerhafte gemischtwirtschaftliche Konzeption; vorstellbar wäre etwa eine durchschnittlich 25 bis 50 % öffentlich erbrachte Grundfinanzierung (inklusive beispielsweise auch Mittel aus dem EG-Sozialfonds) und eine 50 bis 75 prozentige erwerbswirtschaftliche Basis.

So richtig und wichtig also diese Innovation ist, das Beschäftigungspotential insgesamt muß als bescheiden eingeschätzt werden. Innerhalb der nächsten 3 Jahre könnten in der gesamten Bundesrepublik wohl 30 bis 40 Tausend Arbeitsplätze geschaffen werden; das sind gerade mal 0,1 % der Erwerbspersonen (Tabelle 1).

(7) Die Arbeitsmarktpolitik praktiziert gegenwärtig vier Formen von Lohnsubventionen: Einarbeitungszuschüsse zur betrieblichen Nachqualifizierung sowie Eingliederungsbeihilfen für schwervermittelbare Arbeitslose (EB), Lohnkostenzuschüsse für Ältere, von der Bundesregierung finanzierte Sonderprogramme für Langzeitarbeitslose und neuerdings die Lohnsubventionen nach Paragraph 249h des AFG.

Während die erstgenannten drei Formen Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt fördern, sind die - gegenwärtig nur in Ostdeutschland praktizierten - **Lohnkostenzuschüsse nach Paragraph 249h AFG** 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

16 Eine stärkere Sozialorientierung haben die Berliner Arbeitsförderbetriebe (vgl. Senatsverwaltung 1993); aber auch sie zielen auf eine spätere Selbständigkeit.

Zuschuß, der zur Zeit noch auf Ostdeutschland beschränkt ist, 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 Ko-Finanzierung 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 249h 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 Umsetzung 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 (Wagner 1993).

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 Ko-Finanziers sind, sondern auch besser wissen, was dem Land gut tut. Mit diesen Änderungen könnte vermutlich ein zusätzliches Beschäftigungspotential von insgesamt 150.000 Arbeitsplätzen in den nächsten zwei bis drei Jahren ausgeschöpft werden.¹⁷

(8) Die **Eingliederungsbeihilfen** nach Paragraph 54 AFG (EB) und das vom Bund finanzierte Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose bringen zur Zeit jährlich etwa 40.000 Arbeitslose wieder in Lohn und Brot. Bei diesen wie anderen Lohnsubventionen steuert die Arbeitsverwaltung zwischen der Skylla von Mitnahmeeffekten und der Charybdis zu schwacher Anreize. Rückblickend erweist sich dabei Skylla eindeutig abschreckender als Charybdis. Deshalb werden, im Vergleich zu Anfang der 80er Jahre, wenig Arbeitslose von der Arbeitsverwaltung auf dem schmalen Brückenpfad der Lohnsubventionen in reguläre Arbeit zurückgeschleust. Die seit längerem rückläufige Tendenz wurde mit der 10. AFG-Novelle noch verschärft, und das Sonderprogramm der Bundesregierung wird 1993 auslaufen.¹⁸

Nach dem Vorbild des in Japan praktizierten Wiederbeschäftigungsbonus könnte dieser Brückenpfad zu einer Brückenstraße werden: Findet eine arbeitslose Person durch Eigeninitiative einen Arbeitsplatz, erhält sie einen Teil ihrer nicht ausgeschöpften Arbeitslosengeldansprüche als Bonus. Voraussetzung ist, daß die Stelle beim Arbeitsamt als offene Stelle gemeldet war, was wiederum der Arbeitsvermittlung größere Transparenz verschafft. Ergänzend könnten Eingliederungsbeihilfen durch strukturpolitische Vorgaben wieder an Bedeutung gewinnen: Mitnahmeeffekte sind voraussichtlich geringer, wenn erfolgreiche Existenzgründer beginnen, sich zu Kleinunternehmern zu mausern und erste Mitarbeiter einstellen. Diese Einstellungen könnten durch längerfristige Lohnsubventionen gefördert werden. Diese Verbesserungen zusammengenommen dürften das Beschäftigungspotential dieses Instruments verdoppeln (Tabelle 1).

(9) Seit 1986 fördert die Bundesanstalt **Existenzgründungen** von Arbeitslosen, indem sie den Leistungsanspruch bis zu 6 Monate weiterbezahlt (Paragraph 55a, AFG). Ergän-

17 Eine vermutlich sehr vorsichtige Schätzung; u.U. wird dieses Instrument ein "Renner", wenn die Handlungsroutinen eingespielt und die Kriterien liberalisiert werden.

18 Die Bundesanstalt für Arbeit schlägt eine Verlängerung bzw. Verankerung im AFG vor.

zend werden pauschalisierbare Zuschüsse zur Sozialversicherung gewährleistet. 1988 wurden 17.985 Existenzgründer gefördert, 13.142 im Jahre 1992. In Ostdeutschland wurden 1992 18.445 Fälle gefördert, eine ähnliche Größenordnung ist 1993 zu erwarten.

Während die selektiven Förderungskriterien in der Bundesrepublik vorbildhaft sind (die Tragfähigkeit der Existenzgründung muß begutachtet werden), ermutigen Erfahrungen aus Frankreich¹⁹, das Überbrückungsgeld kapitalisierbar zu machen. Dadurch werden auch Teilnehmer erreicht, die sich üblicherweise nicht selbständig machen (Meager 1993). Diese Verbesserung und ein verstärkter Einsatz dieses Instruments in Ostdeutschland könnte das Beschäftigungspotential mittelfristig mindestens verdoppeln (Tabelle 1).

2.3 ÜBERGÄNGE ZWISCHEN BILDUNGS- UND BESCHÄFTIGUNGS-SYSTEM

Die durch das AFG geförderte betriebliche Weiterbildung in Form von Einarbeitungszuschüssen (EZ) sowie die Fortbildung oder Umschulung (FuU) entsprechen im Jahr 1993 voraussichtlich 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 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 arbeitslos ist.

19 Dort wurden 1991 44.100 Existenzgründer gefördert (die Höchstzahl wurde 1986 mit 71.577 erreicht).

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. Einige Ansätze dazu seien im folgenden im Anschluß an die existierenden Beschäftigungsbrücken kurz umrissen (vgl. auch Bangel u.a. 1992).

(10) 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), sind 1993 jahresdurchschnittlich nur noch etwa 2.200 zu erwarten. 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 Curriculas könnte der Einarbeitungszuschuß wieder zum Leben erweckt werden. Modulare und abschlussorientierte Curriculas würden Mindeststandards der Qualität betrieblicher Einarbeitung gewährleisten (Davids/Kloas 1994) und darüber hinaus Qualifikationsspiralen ingangsetzen. 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 Lehrlingssystems (drei bis vier Tage Arbeit, ein bis zwei Tage weiterbildende Schule) könnten dadurch kleine und mittlere Betriebe mit Qualifikationsengpässen 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.

(11) Die gegenwärtigen **Fortbildungen und Umschulungen** nach den Paragraphen 41-47 AFG entsprechen einem (Vollzeit-) Beschäftigungsäquivalent von 240.000 im Westen, und 370.000 im Osten. Bei diesen etablierten Instrumenten geht es, das gilt vor

allem für die Beitrittsgebiete, um Konsolidierung und qualitative Verbesserung des erreichten Standes. Ein zusätzliches Beschäftigungspotential erscheint im Rahmen der gegebenen regulativen und operativen Infrastruktur weder realistisch noch empfehlenswert.

(12) Die **Weiterbildung von Beschäftigten** eröffnet jedoch noch ungenutzten Spielraum zukunftsgerechter Arbeitsmarktpolitik. Es gibt einen erheblichen Qualifizierungsbedarf, der nur deswegen nicht zum Zuge kommt, weil er entweder nicht entdeckt oder durch andere Prioritäten verdrängt wird. Nur durch institutionalisierte Aufmerksamkeit und durch beträchtliche Koordinationsleistungen kann dieser latente Bedarf ausgeschöpft werden. Damit kann der weitere Zustrom in Arbeitslosigkeit gebremst werden; verstärkte betriebliche Weiterbildung kommt schließlich direkt oder indirekt auch den Arbeitslosen zugute. Im folgenden werden dazu einige Anregungen aus nationalen und internationalen Erfahrungen skizziert:

(a) Ausschöpfung des latenten Qualifizierungsbedarfs durch Koordinationsleistungen

An dieser These setzt die im Juli 1990 gegründete Koordinierungsstelle Weiterbildung in Hamburg an. Dabei handelt es sich um einen Beratungsverbund aus Vertretern der Landesvereinigung der Arbeitgebervereine, der Behörde für Schule, Jugend und Berufsausbildung und dem Hamburger Arbeitsamt. Durch die Arbeit der Koordinierungsstelle werden Unternehmen dazu bewegt, ihren Fachkräftebedarf in stärkerem Umfang als bislang selbst durch Qualifizierung von un- und angelegerten Beschäftigten zu decken. Neben der Bedarfsanalyse setzt sich die Koordinierungsstelle vor allem die Erarbeitung der organisatorischen Bedingungen für langfristige Nachqualifizierungsprogramme zum Ziel.

Die Unterstützung regionaler Arbeitsgemeinschaften von Weiterbildungsträgern²⁰ und Verbände betrieblicher Weiterbildung²¹ sind weitere Möglichkeiten der Verwirklichung virtueller Qualifizierungsbedarfe. Vielversprechend ist auch das

20 Etwa wie in Baden-Württemberg, wo sich unter Federführung des Landesgewerbeamtes außerbetriebliche Weiterbildungsträger koordinieren.

21 Beispielsweise der 1989 begonnene Modellversuch "Weiterbildung von an- und ungelerten Beschäftigten in kleinen und mittleren Betrieben in der Region Bergische Großstädte".

"Bildungsmarketing" im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien in Klein- und Mittelbetrieben; dabei besteht die Aufgabe des entsprechenden Weiterbildungsträgers nicht im Anbieten von externen Qualifizierungsmaßnahmen, sondern im Anbieten fachlicher und organisatorischer Kompetenz für "maßgeschneiderte" betriebliche Qualifizierungsprozesse.

(b) *Weiterbilden und Einstellen*

Gelingt es, durch Koordinationsleistungen das Potential zukunftsgerichteter Qualifizierung zu erweitern, dann lassen sich im zweiten Schritt Prozesse anstoßen, den Arbeitsmarkt unmittelbar zu entlasten. 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 erhält der Betrieb außerdem einen Lohnkostenzuschuß. Seit der im Sommer 1991 eingeleiteten Modifizierung des Modells (finanziell stärkere Anreize, Werbekampagnen) werden monatlich zwischen 5.000 und 10.000 gering qualifizierte Beschäftigte weitergebildet und gleichzeitig ebensoviele in befristete Stellvertreter-Beschäftigungen vermittelt.²²

(c) *Nutzung betrieblicher Weiterbildungskapazitäten*

Gute Qualifizierung ist heutzutage meist kapitalintensiv. Oft scheitert die Realisierung eines entdeckten Qualifizierungsbedarfs an der entsprechenden Infrastruktur. Durch bessere Nutzung vorhandener Kapazitäten oder durch gezielte Erweiterung derselben ließen sich solche Engpässe beseitigen.

22 In Dänemark gibt es eine ähnliche Regelung im Rahmen des "Bildungsurlaubs": Nach Absprache mit den Arbeitgebern können Beschäftigte sich bis zu einem Jahr für Weiterbildung freistellen lassen. Während dieser Zeit erhalten sie volles Arbeitslosengeld (zur Zeit umgerechnet bis zu 2830 DM); stellt die Firma während dieser Zeit einen Arbeitslosen ein, erhält sie einen Stundenlohnzuschuß von umgerechnet elf Mark.

Ein Beispiel dafür ist das 1988 eingeführte Programm der Landesregierung Saarland. Es fördert bis zu 75 % der Investitionen in die Modernisierung und Erweiterung betrieblicher und überbetrieblicher Weiterbildungseinrichtungen, wenn diese sich verpflichten, die zusätzlichen Kapazitäten während eines Zeitraums von 10 Jahren mindestens zur Hälfte für die berufliche Weiterbildung externer Erwerbspersonen - d.h. Arbeitsloser oder Arbeitnehmer anderer Betriebe - bereitzustellen und zu nutzen. Damit wird im Erfolgsfall ein doppelter struktur- und arbeitsmarktpolitischer Effekt erzielt: raschere Diffusion neuer Technologien (Beschäftigte aus externen Betrieben erfahren so den neuesten Stand der Produktionstechnologie) und Aufbrechen verkrusteter interner Arbeitsmärkte (die anbietenden Betriebe können so Arbeitskräfte aus anderen Betrieben kennenlernen und gegebenenfalls abwerben).

(d) *Weiterbildungsfonds und gemischte Weiterbildungsmärkte*

Dänemark und die Niederlande waren in den letzten Jahren besonders innovativ im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Dabei spielen gesetzliche oder tarifliche Weiterbildungsfonds und gemischte Weiterbildungsmärkte eine große Rolle. In viel stärkerem Maße als in der Bundesrepublik sind z.B. in den Niederlanden die Unternehmen dazu übergegangen, Weiterbildung auf dem Markt oder gegen Gebühren bei öffentlichen Weiterbildungsträgern zu kaufen (z.B. Fachhochschulen); oft nimmt das Geschäft auch die Form von Realtausch an: Lieferung modernster Ausbildungsmaschinen an öffentliche oder private Bildungsträger, Ausbildungsleistungen von Seiten der Träger. Gerade die letztere Kooperationsform beschleunigt sehr wirkungsvoll die Diffusion neuer Technologien. Daneben übernehmen in den Niederlanden öffentliche Regionalbüros informatorische Koordinationsfunktionen.

In Dänemark sind vor allem die Modulsysteme für die systematische Nachqualifizierung von ungelerten Beschäftigten von Interesse. Jedes einzelne Modul sowie jede abgeschlossene Kursserie wird von paritätisch besetzten Branchenausschüssen geplant, und die landesweite Anerkennung garantiert die allgemeine Verwertbarkeit und damit überbetriebliche Mobilität. Die Finanzierung erfolgt über einen von allen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gespeisten Fonds, was eine Umverteilung zwischen den weiterbildungsaktiven und -inaktiven Betrieben und Beschäftigten zur Folge hat. Daß das dänische System mehr Beschäftigte ohne berufliche Qualifizierung erreicht als andere euro-

päische Länder, hängt nicht zuletzt damit zusammen, daß die Weiterbildungsmotivation von Beschäftigten bekanntlich wesentlich höher ist als von Arbeitslosen (Auer 1992; Auer, Schmid 1993; Höcker 1992).

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.

(13) In der Regelung des **Elternurlaubs**, der in der Bundesrepublik relativ fortschrittlich ist (36 Monate für erwerbstätige Mütter oder Väter, dreimaliger Wechsel möglich), wird wohl kaum eine weitere Entlastungswirkung zu erzielen sein. Schwer zu schätzen ist, wie hoch überhaupt die Entlastungswirkung bzw. der Beschäftigungseffekt des Elternurlaubs ist. Anhaltspunkte geben die Bezieher von Erziehungsgeld, die in abhängiger Beschäftigung waren und das Arbeitsverhältnis aufrechterhalten.

In Westdeutschland waren 1991 von 702 Tausend Empfängern fast exakt die Hälfte vorher abhängig beschäftigt, nur 2,4 % beendeten das Arbeitsverhältnis; in Ostdeutschland waren von 87,5 Tausend gut drei Viertel abhängig beschäftigt, nur 0,7 % gaben das Arbeitsverhältnis auf (BMFuS 1992). Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten unter den Erziehungsgeld-Empfängern (davon 98,54 % Frauen) hielt sich in ganz engen Grenzen. Unter der Annahme, etwa die Hälfte der Arbeitsplätze wird ersetzt, errechnet sich ein "Beschäftigungseffekt" von ca 175.000 (West) und ca 34.000 (Ost).²³

23 Statistisch ist dies möglicherweise nur ein scheinbarer Effekt: Wenn durch den Erziehungsurlaub Arbeitsverhältnisse aufrechterhalten werden, die früher aufgegeben wurden (und statistisch dementsprechend nicht mehr als Beschäftigte zählten), wird hier nur ein Artefakt gemessen. Der Vergleich mit früher wäre dann unzulässig; bei verändertem Rollenverständnis und für den Arbeitsmarkt der Zukunft ist der "Beschäftigungseffekt" jedoch real; zu den Arbeitsmarktwirkungen von Elternurlaub vgl. Landenberger 1990.

Denkbar ist allerdings eine andere Verteilung des Beschäftigungseffekts, wenn Männer durch eine konsequente Individualisierung des Rechtsanspruchs stärker als bisher angeregt würden, den Elternurlaub in Anspruch zu nehmen.

(14) Erhebliche Entlastungseffekte ließen sich durch eine stärkere Förderung **familienbedingter und zwischenzeitlicher Teilzeitbeschäftigung** erzielen. Verschiedene Maßnahmen müßten hier ineinandergreifen: Finanzielle Anreize durch steuerliche Begünstigung des entsprechenden Teilzeiteinkommens, progressive Staffelung der Sozialversicherungsabgaben oder Subventionierung von Sozialabgaben, um den Erhalt von Vollzeittrentenansprüchen bei Teilzeitarbeit zu sichern; Recht der Rückkehr auf Vollzeitarbeitsplätze, Erhalt von Senioritätsrechten, zusätzliche Weiterbildungsmaßnahmen zur Vorbereitung der vollzeitlichen Rückkehr in den Arbeitsmarkt.

Eher als Ziel- denn als Schätzgröße erscheint hier ein Beschäftigungspotential von 150 bis 200.000 möglich.

(15) 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.²⁴

Ein Beispiel für eine großzügige Sabbatical-Regelung bietet Dänemark. Wer während der letzten fünf Jahre wenigstens drei Jahre regulär beschäftigt war, kann sich

24 Kromphardt/Schettkat (1993:525) schätzen 1 Million; die Berechnung hier lautet: 39 Mill. Erwerbspersonen mal 29 (30 Jahre Erwerbstätigkeit minus ein Jahr Sabbatical) dividiert durch 30 minus 39. Kromphardt/Schettkat weisen mit recht darauf hin, daß der Beschäftigungseffekt de facto geringer sein wird, weil die Freistellungszeiten vermutlich in Rezessionsphasen stärker in Anspruch genommen werden als im Boom; gleichzeitig reduzieren sich aber die volkswirtschaftlichen Kosten wegen der geringeren Belastung der Arbeitslosenversicherung

mit dem Arbeitgeber einigen und bis zu einem Jahr ein Sabbatical wahrnehmen; stellt die Firma eine Ersatzperson ein, besteht Anspruch auf 80 % des Arbeitslosengeldes, umgerechnet zur Zeit höchstens 2260 DM.

2.5 BRÜCKEN ZWISCHEN ERWERBSARBEIT UND RENTE

(16) Stabilisierung und Ausbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie die Etablierung von Sozialbetrieben werden Brücken vor allem auch für Ältere und Leistungsgeminderte vor ihrem endgültigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben bauen. Darüber hinaus ist jedoch an den erweiterten Einsatz von **Lohnsubventionen für Ältere** (vgl. Paragraphen 97-99 AFG) zu denken. Gegenwärtig werden etwa 32.000 Beschäftigungsverhältnisse gefördert, eine Zahl, die vermutlich um 50 % erhöht werden könnte.²⁵ Die Steigerung könnte dadurch erzielt werden, daß die vorausgesetzte Dauer der Arbeitslosigkeit ("mindestens zwölf Monate") erheblich gekürzt wird. Da die Arbeitsmarktaussichten für viele Ältere nahezu aussichtslos sind, andauernde Arbeitslosigkeit jedoch nicht nur demotiviert, sondern auch stigmatisiert, ist ein Abwarten der Vermittlungsbemühungen mit Unterstützung von Lohnsubventionen vermutlich konterproduktiv.

(17) **Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld** haben den Arbeitsmarkt insbesondere in Ostdeutschland erheblich entlastet; ohne diese Instrumente wäre die Arbeitslosigkeit etwa um 860.000 Personen höher (vgl. 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: Verlängerung sowie Erleichterung des Arbeitslosengeldbezugs für Ältere (bis zu 832 Tagen bzw. 32 Monaten und Erlaß des "Verfügbarkeitskriteriums") und vorgezogenes Altersruhegeld mit Vollendung des 60. Lebensjahres u.a. haben die Erwerbsquote jenseits dieser Altersgrenze (in Westdeutschland) im Jahr 1991 gegenüber 1970 in etwa halbiert! Nur jeder dritte Mann (32,9%) und nur etwa jede zehnte Frau (11,5%) dieser Altersgruppe stehen mittlerweile noch im Erwerbsleben (Bäcker 1993:17).

Während in den neuen Bundesländern ein weiterer Beschäftigungsabbau kaum denkbar ist und der Entlastungseffekt seit Auslaufen der Sonderregelungen (Ende 1992)

25 Eine Kosten-Nutzen-Analyse dieses Instruments ist mir nicht bekannt; die Schätzung des künftigen Beschäftigungspotentials ist darum spekulativ.

zurückgeht, ist in den krisengeschüttelten Branchen bzw. Regionen Westdeutschlands eine extensivere Inanspruchnahme der rechtlichen Möglichkeiten des Abbaus von Arbeitsplätzen für Ältere beschäftigungspolitisch kaum vermeidbar, auch wenn diese Politik nicht zukunftsweisend ist.

(18) Während Vorruhestands- und Altersübergangsgelder krisenbezogene Maßnahmen sind, sollte eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik die Begünstigung von **Teilzeitarbeit für Ältere** vor ihrem Anspruch auf Altersrente dauerhaft institutionalisieren. Ziel dieser Beschäftigungsbrücke wäre, für die individuellen Arbeitnehmer/innen 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.²⁶

Veränderungen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht zuzüglich der Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit, wenn dadurch zusätzliche Arbeitsplätze für Arbeitslose geschaffen werden, könnten hier mittelfristig ein Beschäftigungspotential von - spekulativ geschätzt - weiteren 100.000 Arbeitsplätzen schaffen.

2.6 ZWISCHENBILANZ: DAS BESCHÄFTIGUNGSPOTENTIAL VON ÜBERGANGS-ARBEITSMÄRKTEN

(I) 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 - obige Schätzungen zusammengerechnet (vgl. Tabelle 1) - ein weiteres Potential von 800 bis 900 Tausend. Gewichtet man die Vollzeit-Beschäftigungsäquivalente mit dem Anteil der Teilzeitarbeit (zur Zeit ca 15 %), erhält man das tatsächliche

26 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 1300 Anträge vor (Bäcker 1993:25, FN 35; die FR vom 23. 10. 93 berichtet von 1.400 Fällen).

Beschäftigungspotential (vgl. synoptische Tabelle 2 unten). 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 (Tabelle 2).

(II) 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 hier vorgelegten Zahlen (Tabellen 1 und 2) die indirekten Beschäftigungseffekte nicht berücksichtigen. Strukturpolitische Lohnsubventionen, Arbeitsförderbetriebe und Existenzgründungen dürften jedoch langfristig innovativer und wettbewerbswirksamer sein.

(III) Bei Stabilisierung des erreichten Potentials (625.000) und bei konsequenter Umsetzung innovativer Ansätze erscheint eine relativ rasche Verbreiterung des *Übergangsarbeitsmarktes zwischen Bildungs- und Beschäftigung* 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.

(IV) 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 In-

stitutionalisierung bekommen.²⁷ Auch wenn die Schätzungen hierzu eher einer 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.

(V) 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 beeinträchtigen. Derzeitige Formen und Umfang dieses Übergangs-Arbeitsmarkts (ca 900.000 Vollzeit-Beschäftigungsäquivalente) sind für eine zukunftsgerichtete 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 kann der Übergangs-Arbeitsmarkt 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

27 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 bezahlt 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 entgegenwirken: Während Männer Bildungsurlaub nehmen, hüten Frauen ihre Kinder. Deswegen soll der Elternurlaub individualisiert werden: 3 Monate des einjährigen Elternurlaubs müssen vom Vater wahrgenommen werden, sonst verfällt der Anspruch; Norwegen erwägt eine ähnliche Regelung.

mit öffentlichen oder angesparten Transferzahlungen gekoppelt werden. Das setzt jedoch voraus, daß mittelfristig neben der Konsolidierung und Modernisierung schon jetzt realisierter Übergänge zusätzlich noch rund 2 Millionen Beschäftigungsverhältnisse (1.700 mal 1,15) gefördert werden.

Damit fehlen im Vergleich mit den mittelfristigen Bedarfsschätzungen immer noch mehr als zwei Millionen Arbeitsplätze (Tabelle 1). 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 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.

Wer soll das bezahlen?

3. ZUR FINANZIERUNG EINER ZUKUNFTSGERECHTEN ARBEITSMARKTPOLITIK

Zur Umsetzung des neuen Paradigmas sind zwei grundlegende Veränderungen der Organisation aktiver Arbeitsmarktpolitik erforderlich. Übergangsarbeitsmärkte setzen in der Regel eine Kombination mehrerer Finanzierungsquellen voraus; deshalb muß die Arbeitslosenversicherung auf eine Beschäftigungsversicherung mit breiterer Finanzierungsbasis umgestellt werden. Zur Etablierung und Unterhaltung von Übergangsarbeitsmärkten sind jedoch auch komplexe Organisationsleistungen erforderlich, um die beteiligten sozialen Subsystemen zu koordinieren; soll die Implementation passiver wie aktiver Arbeitsmarktpolitik wie bisher in der relativ zentralisierten Bundesanstalt für Arbeit integriert bleiben (wofür vieles, aber nicht alles spricht), muß die Arbeitsverwaltung gründlich reformiert werden, um eine flexiblere Koordination zwischen Unternehmen, Verbänden und öffentlichen Händen zu ermöglichen. Im folgenden beschränke ich mich auf die notwendige Finanzierungsreform.

3.1 VORAUSSETZUNGEN EINER GERECHTEN UND EFFIZIENTEN FINANZIERUNGSREFORM

Eine Finanzierungsreform des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG), die der Förderung flexibler Übergangsmärkte verpflichtet ist, muß sich strategisch an den Prinzipien einer Beschäftigungsversicherung orientieren. In einem solchen System ist die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit ein wichtiges Element, das aber der Förderung produktiver Arbeitsmöglichkeiten untergeordnet ist. Dieses Prinzip ist übrigens im AFG schon angelegt: Formell bezahlen wir ja nicht Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, sondern Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit, und die Instrumente der Arbeitsförderung haben gesetzestechnisch (wenn auch nicht faktisch) Vorrang vor Arbeitslosengeld und Arbeitslösenhilfe. Dieser Vorrang muß jedoch institutionell besser verankert werden. Daran muß sich letztlich jede Reform der Finanzierung messen. Sie muß insbesondere folgenden Bedingungen genügen:

- (1) Verstärkung individueller Anreize zur Arbeitsaufnahme oder flexibler Beschäftigungsformen;
- (2) Verstärkung betrieblicher Anreize zur Vermeidung von Entlassungen, kontinuierlicher Qualifizierung und zur Einführung flexibler Beschäftigungsformen;
- (3) Konzentration der Mittel aktiver Arbeitsmarktpolitik auf arbeitsmarktpolitische Zielgruppen;
- (4) Verzahnung aktiver Arbeitsmarktpolitik mit regionaler Strukturpolitik;
- (5) Stabilisierung und antizyklische Ausrichtung der Einnahmen und Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik;
- (6) Verstärkung fiskalischer Anreize zur Finanzierung von Arbeit statt Arbeitslosigkeit;
- (7) gerechte Verteilung der Finanzierungslasten.

3.2 VORSCHLÄGE EINER FINANZIERUNGSREFORM

Wie sind das bestehende Finanzierungssystem sowie die wichtigsten Reformvorschläge im Hinblick auf diese Kriterien zu beurteilen? Vereinfachend lassen sich die Reformvorschläge in drei Kategorien einteilen: Erstens, vollständige Trennung der Finanzierung in eine beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung und eine steuerfinanzierte aktive Arbeitsmarktpolitik; zweitens eine zusätzliche Arbeitsmarktabgabe für Beamte, Selbständige und Freiberufler; drittens, Beibehaltung eines integrierten Arbeitsmarktbudgets bei Ausweitung der Defizithaftung des Bundes in einen regelgebundenen Bundeszuschuß zur Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik, ergänzt durch eine variable Beitragsgestaltung und durch ein beschäftigungsförderndes Steuersystem.

Von den drei Alternativen wird hier die dritte bevorzugt, da eine Mischfinanzierung der komplexen Funktionslogik aktiver Arbeitsmarktpolitik am besten entspricht; sie enthält auch nicht die Gefahr, die Ausgaben für produktive Arbeitsförderungen von tagespolitischer Opportunität abhängig zu machen. Im einzelnen sieht dieser Vorschlag vor, den Bund zu verpflichten, schon vom ersten Tag an für jeden registrierten Arbeitslosen einen Grundbetrag zuzuschießen. Dieser Grundbetrag soll mindestens dem Sozialhilfeniveau entsprechen. Nach einer Dauer von sechs Monaten setzt ein weiterer progressiv ansteigender Staatszuschuß ein, der nach zwölf Monaten das Niveau der Arbeitslosenhilfe erreicht. Über den Staatszuschuß hinausgehende Lohnersatzleistungen werden wie bisher und in der Regel bis maximal zwölf Monate nach dem Versicherungs- bzw. Äquivalenzprinzip geleistet. Individuelle Arbeitslosigkeit von mehr als einem Jahr wird wie bisher als nicht mehr versicherbar betrachtet, d.h. die in der Regel nach spätestens einem Jahr einsetzende Arbeitslosenhilfe wird voll aus dem Bundeshaushalt finanziert (vgl. ausführlicher zur Begründung Schmid 1986).

Wie ist dieser Finanzierungsvorschlag gemessen an den oben aufgeführten Anforderungen einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zur bestehenden Finanzierungsregelung zu beurteilen?

(1) VERSTÄRKUNG INDIVIDUELLER ANREIZE

Die Schwäche unseres derzeitigen Finanzierungssystems ist die zunehmende Belastung der Lohneinkommen durch überproportional wachsende Beiträge. In keinem vergleichbaren OECD-Land wird die aktive Arbeitsmarktpolitik - wie in der Bundesrepublik - überwiegend durch Beiträge finanziert. Es darf jedoch nicht vergessen werden, daß dieser Schwäche auf der Einnahmenseite auch eine Stärke auf der Ausgabenseite gegenübersteht: Auf bestimmte Leistungen der Arbeitsförderung besteht Rechtsanspruch, und dieser Rechtsanspruch stellt eine gewisse Garantie für die Stabilität der Ausgaben dar.

Eine Finanzierungsreform sollte daher versuchen, die Schwachstelle zu beseitigen, ohne die Stärke zu verletzen. Generelles Ziel muß sein, den Faktor Arbeit nicht weiter zu belasten. Ein erster Ansatzpunkt ist ein beschäftigungsfreundlichere Besteuerung der Einkommen. Steuern haben, wie der Namen schon sagt, auch immer eine Lenkungs-funktion. Eine beschäftigungsorientierte (und übrigens auch ökologische) Ausrichtung des Steuersystems gebietet eine zunehmende Verlagerung auf Konsum- und Energie-steuern zugunsten der Entlastung des Arbeitseinkommens, insbesondere des geringfügi-gen. Weitere Möglichkeiten sind denkbar oder werden schon praktiziert, etwa - um nur ein Beispiel zu nennen - die jüngst eingeführte Benzinsteuern in Belgien, womit die Lohnnebenkosten für Betriebe zur Einstellung von Jugendlichen reduziert werden sol-len. Generell wäre eine Verteuerung der Überstunden bzw. eine Verbilligung der Teil-zeitarbeit durch progressive Abgaben zur Sozialversicherung auch für Arbeitnehmer ein Anreiz, zeitweise mehr Teilzeitarbeit (bei Rückkehrgarantie auf Vollzeitarbeitsplätze) wahrzunehmen (Schmid 1992).

(2) VERSTÄRKUNG BETRIEBLICHER ANREIZE

Das geltende Finanzierungssystem bietet wenig Anreize, Entlassungen zu vermeiden, die Belegschaft kontinuierlich weiterzubilden oder flexible Beschäftigungsformen ein-zuführen. In der Beitragsgestaltung könnten jedoch solche Anreize verstärkt werden. So könnte der arbeitgeberseitige Beitragsanteil nicht auf den individuellen Lohn, sondern auf die gesamte betrieblich bezahlte Lohnsumme bezogen werden. Das würde sowohl den Anreiz zu Überstunden als auch zu Arbeitsverträgen unterhalb der Sozialversiche-rungspflicht vermindern. Um eine beschäftigungswirksame Arbeitszeitverkürzung zu

stimulieren, wäre (alternativ) sogar an eine progressive Beitragsgestaltung zu denken; das gilt insbesondere für die stärkere Belastung von Überstunden, die aus Flexibilitätsgründen zwar nicht verboten, aus Solidaritätsgründen jedoch teurer gemacht werden sollten.

Schlechtwettergeld und Kurzarbeitergeld sind klassische Beispiele für flexible Übergänge zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung. Sie stabilisieren die Beschäftigung und vermeiden offene Arbeitslosigkeit. Sie gewährleisten dadurch eine sozial verträgliche und wirtschaftlich effiziente Abfederung von Schwankungen der Arbeitskräftenachfrage. Im übrigen spielen diese Beschäftigungsbrücken in den letzten "Vollbeschäftigungsländern", in Japan und in der Schweiz, eine große Rolle.

Während das Ausland uns um diese Instrumente beneidet, sind wir dabei, sie abzuschaffen (Schlechtwettergeld) oder stark einzuschränken. Eine Finanzierungsreform könnte jedoch die konzeptionelle Idee bewahren und ihre Umsetzung verbessern. Da die Betriebe durch saisonale und konjunkturelle Schwankungen ganz ungleich betroffen sind, könnten gruppenspezifische Umlagesysteme eingeführt werden. Alternativ dazu ist an eine risikobezogene Beitragsgestaltung zu denken: Die Arbeitgeberbeiträge erhöhen sich mit jeder Inanspruchnahme von Schlechtwetter- oder Kurzarbeitergeld (sog. "experience rating").

(3) KONZENTRATION DER MITTEL AKTIVER ARBEITSMARKTPOLITIK AUF BENACHTEILIGTE ZIELGRUPPEN

Eine gegenwärtig funktionswidrige Fessel ist die enge Kopplung der Berechtigung zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an Höhe und Dauer von Beitragszahlungen; diese Voraussetzungen können gerade Problemgruppen häufig nicht erbringen. Mit der Einbeziehung auch kurzzeitiger Beschäftigung in die Versicherungspflicht und mit der Anerkennung von Kindererziehungs- und Pflegezeiten wäre dieses Problem weitgehend gelöst.

(4) VERZÄHNUNG AKTIVER ARBEITSMARKTPOLITIK MIT REGIONALER STRUKTURPOLITIK

Eine weitere versicherungsrechtlich bedingte Fessel ist der Ausschluß gegenseitiger Deckungsfähigkeit der Mittel für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen; die Arbeitsämter vor Ort können so nicht flexibel genug Schwerpunkte entsprechend ihrer Problemlage setzen. Überlegenswert sind darum mehrjährige regionale Haushaltspläne, jedenfalls ein größeres Mitbestimmungsrecht der Arbeitsämter vor Ort über die Planung und Verwendung der Mittel. Die Landesarbeitsämter könnten dabei stärker als bisher Monitoring-Funktionen übernehmen und den Arbeitsämtern erfolgsorientierte Pauschalzuweisungen zuteilen.

(5) STABILISIERUNG UND ANTIZYKLISCHER EINSATZ AKTIVER ARBEITSMARKTPOLITIK

Eine stabilitätswidrige Blockade ist die ausschließliche (oder überwiegende) Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik aus lohnbezogenen Beiträgen. Die Arbeitgeber erleiden durch erhöhte Lohnnebenkosten weitere (internationale) Wettbewerbsnachteile, während die Kaufkraft der Arbeitnehmer ausgerechnet in wirtschaftlichen Abschwung gesenkt wird; letzteres wiederum stellt für die Gewerkschaften einen stabilitätswidrigen Anreiz dar, ihre Lohnforderungen zum Ausgleich in die Höhe zu treiben.

(6) VERSTÄRKUNG FISKALISCHER ANREIZE

Durch den staatlich finanzierten Grundbetrag zur Mindestsicherung wird der Bund direkt in die beschäftigungspolitische Verantwortung genommen: Mit jedem Arbeitslosen wird der Staatshaushalt entsprechend belastet, eine Abwälzung der Kosten der Arbeitslosigkeit auf die Sozialhilfe, die prozyklisch das Investitionspotential der Gemeindehaushalte einschränkt, ist nicht möglich.

Durch den - nach einem halben Jahr - mit der individuellen Dauer der Arbeitslosigkeit progressiv steigenden Bundeszuschuß soll gewährleistet werden, daß der Bund einem fiskalischen Druck ausgesetzt wird, alle ihm zur Verfügung stehenden Mittel einzusetzen, um einer Massenarbeitslosigkeit und der damit einhergehenden Strukturierung der Arbeitslosigkeit mit der probaten antizyklischen Geld- und Finanzpolitik rechtzeitig entgegenzuwirken.

(7) GERECHTE VERTEILUNG VON FINANZIERUNGSLASTEN

Die derzeitige Finanzierungsgrundlage ist ungerecht, weil von aktiver Arbeitsmarktpolitik auch Beschäftigungs- und Bevölkerungsgruppen profitieren, die keinen finanziellen Beitrag leisten. Das gilt vor allem für die Beamten, Freiberufler und Selbständigen. Auch die zunehmende Finanzierung des Aufbaus in Ostdeutschland über Arbeitnehmerbeiträge ist ungerecht.²⁸

Eine gerechtere und gleichzeitig funktionsgerechtere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik erfüllt, zusammenfassend, folgende Anforderungen:

Erstens werden diejenigen fiskalischen Institutionen, die vom gelungenen Übergang von Arbeitslosigkeit in eine Beschäftigungsbrücke oder in reguläre Arbeit profitieren, ihrem Anteil entsprechend an der Finanzierung beteiligt. Die häufig geforderte Arbeitsmarktabgabe für Beamte, Selbständige und Freiberufler ist ordnungspolitisch problematisch und schließt nach wie vor Kapitaleinkommen von der Finanzierung allgemeiner gesellschaftlicher Aufgaben aus.

Zweitens wird mit einem regelgebundenen Bundeszuschuß das konjunkturbedingte Auskonkurrieren aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik verhindert, was bei einer letztlich wieder rein einkommensbezogenen Sonderabgabe (wie der "Arbeitsmarktabgabe") nicht voll gewährleistet ist; das gilt insbesondere dann, wenn - wie der ansonsten zukunftsweisende SPD-Antrag fordert (Deutscher Bundestag 1993) -

28 Laut Berechnungen des IAB entstanden 1991-1993 in den neuen Bundesländern erhebliche Defizite der Bundesanstalt für Arbeit (BA), weil ihre Ausgaben das Beitragsaufkommen dort um insgesamt 93 Mrd übersteigen. Davon tragen die westdeutschen Beitragszahler zwei Drittel, der Bund in Form seiner Zuschüsse zur BA ein Drittel (Kühl 1993).

die Beitragshöhe grundsätzlich dem Finanzbedarf jährlich anzupassen ist, so daß keine Haushaltsdefizite entstehen.²⁹

Drittens ist diese Finanzierungsform gerechter, weil sie letztlich auch Vermögenseinkommen oder hoch verdienende Pensionäre zur Finanzierung heranzieht; bei der Arbeitsmarktabgabe bleibt darüber hinaus unklar, welches Einkommen der Selbständigen (die ja keine Lohnempfänger sind) zur Abgabenerhebung heranzuziehen ist.

Viertens gewährleistet ein geregelter Bundeszuschuß die einheitliche Finanzierung der Bundesanstalt und bewahrt ihre Eigenständigkeit; unklar ist beispielsweise bei der Zweiteilung der Finanzierung die Übertragbarkeit von Mitteln aus den beiden Töpfen; insbesondere schwächt sie den Anreiz der Transformation von passiven in aktive Ausgaben ab.

Fünftens erscheint ein regelgebundener Bundeszuschuß ordnungspolitisch unproblematischer und politisch durchsetzungsfähiger.

4. SCHLUBBETRACHTUNG

Mit dem Paragraphen 249h AFG wurde eine Idee in die 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes eingimpft, die vielleicht einmal die Kraft von Hefepilzen entfalten kann. Statt der starren zeitlichen und sachlichen Kopplung zweier Ereignisse oder Elemente, hier die feste Bindung des Arbeitslosengeldes an das vorausgehende Ereignis und den darauf folgenden Zustand der Arbeitslosigkeit, erfolgt nun eine flexible Koordination ähnlich der Logik einer Gliederkette: Feste Bindung im Zug bzw. in der Beanspruchung, lockere Bindung bzw. Beweglichkeit in der Richtung.

Daß die in den Artikel 249h gegossene Idee noch erhebliche Mängel hat, versteht sich von selbst. Doch mit gutem Willen läßt sich hinter dieser paragrahierten

29 Bei konjunkturell schlechter Lage wird dann zwar ein Globalzuschuß gefordert, unklar bleibt aber, in welcher Höhe. Konsequenterweise müßte dieser Globalzuschuß dann an die mittelfristige (vier Jahre) Zielgröße eines 50-prozentigen Aktivitätsgrades gebunden werden; der Umfang wäre aber nur ex post zu bestimmen, es sei denn, der Globalzuschuß wird solange gewährt, bis diese Zielmarke im gleitenden Vierjahresdurchschnitt erreicht wird. Es erscheint ziemlich unrealistisch, daß sich die Politik auf solche Imponderabilien einläßt.

Krüppelgestalt noch die revolutionäre Idee im Sinne der paradoxen Fuzzy-Logik³⁰ erkennen: Auch reguläre Beschäftigung kann unter Umständen eine Bedingung der Zahlung von "Arbeitslosengeld" sein. Freilich ist es nun höchste Zeit, ein neues Arbeitsförderungsgesetz aus einem Guß zu gießen, anstatt die elfte bis zwanzigste Novelle abzuwarten. Es gilt, den in der 10. Novelle erkennbaren richtigen politischen Instinkt in strategische Prinzipien und kommunizierbare Spielregeln zu formulieren. Das neue Gebäude eines Arbeitsförderungs- und Strukturgesetzes wird dabei noch deutlicher als bisher die Gestalt einer Beschäftigungsversicherung anstelle einer Arbeitslosenversicherung bekommen müssen.

Doch selbst wenn die hier vorgeschlagene Reform der Arbeitsmarktpolitik rasch verwirklicht würde, fehlten im Vergleich mit den mittelfristigen Bedarfsschätzungen immer noch mehr als zwei Millionen Arbeitsplätze (vgl. Tabelle 1). In anderen Worten: Auch die Strategie der Übergangsarbeitsmärkte reicht nicht aus, um Vollbeschäftigung wiederherzustellen. Nach wie vor bedarf es also einer koordinierten Geld-, Finanz- und Lohnpolitik, um qualitatives Wachstum im öffentlichen und privaten Bereich zu stimulieren. Mehr noch: Eine solche Politik ist notwendige Voraussetzung für die Erweiterung von Übergangsarbeitsmärkten, ebenso wie letztere wiederum die erforderliche Flexibilität für qualitatives Wachstum schaffen. Insofern sind Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik untrennbare Zwillinge.

30 Mit Fuzzy-Logik kennzeichnet die (Chaos-) Theorie komplexer dynamischer Systeme den mehrdeutigen ("fuzzy" = unklar) Zustand von Systemen, der erst unter bestimmten, schwer voraussehbaren Kontextbedingungen Eindeutigkeit gewinnt.

LITERATUR

- Appelbaum, Eileen/Schettkat, Ronald 1993. Employment Developments in Industrialized Economies: Explaining Common and Diverging Trends, Discussion Paper FS I 93-313, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Auer, Peter 1992. Further Education and Training for the Employed (FETE). European Diversity, Discussion Paper FS I 92-3, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Auer, Peter/Schmid, Günther (eds.) 1993. Challenges and Possible Responses: Further Education and Training for the Employed in Europe. A Reader, Discussion Paper FS I 93-202, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Auer, Peter 1994. Japan am Scheideweg?, in: Beschäftigungsobservatorium Maßnahmen, hrsg. von der EU-Kommission (InfoMisep Nr. 45).
- 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.
- Bangel, Bettina/Reissert, Bernd/Jaedicke, Wolfgang/Weißert, David 1992. Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik in Hamburg, Discussion Paper FS I 92-7, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Blinder, Alan S. 1988. The Challenge of High Unemployment, in: American Economic Review, 78 (2), 1-17.
- Bruche, Gert/Reissert, Bernd 1985. Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt: Campus Verlag.
- Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFuS) 1993. Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Erziehungsgeld 1991, 23. Juni 1992, mimeo.
- Bundesminister für Wirtschaft 1993. Bericht der Bundesregierung zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, Bonn, 2. September 1993, mimeo.
- Buttler, Friedrich/Kühlewind, G./Möller, U. 1993. Für mehr Beschäftigung und Standortqualität, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 7, 23.7.1993, 4 S.
- Davids, Sabine/Kloas, Peter-Werner 1994. Vom Ungelernten zum Facharbeiter - Nachholen einer Berufsausbildung in dualer Form, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 23 (1), 3-8.
- Deutscher Bundestag (1993). Antrag der Abgeordneten Schreiner u.a. zur "Ablösung des Arbeitsförderungsgesetzes durch ein Arbeits- und Strukturförderungsgesetz", Bundessache 12/4294, 05.02.93.
- EG 1993. Employment in Europe, Brussels and Luxembourg: Commission of the European Communities.
- Eisner, Robert 1993. Clinton, Deficits, and the U.S. Economy, in: Challenge, May/June, 47-50.
- Emmerich, Knut 1994. Mega-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern - Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: H. Heinelt, G. Bosch, B. Reissert (Hg), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin: edition sigma, im Druck.

- Friedman, Milton 1968. The Role of Monetary Policy, in: American Economic Review, 58(1), 1-17.
- Gottschalk, Peter 1993. Changes in Inequality of Family Income in Seven Industrialized Countries, in: The American Economic Review, Papers and Proceedings of the Hundred and Fifth Annual Meeting of the American Economic Association, Vol. 83, No. 2, 136-142.
- Höcker, Herrad 1992. Berufliche Weiterbildung für Beschäftigte in Dänemark, Discussion Paper FS I 92-8, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Hoff, Andreas 1993. Möglichkeiten zur Arbeitsumverteilung auf der betrieblichen Ebene. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin (mimeo).
- Jahoda, Marie 1983. Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert, Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Kaiser, Manfred/Otto, Manfred 1993. Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben, in: IAB-Werkstattbericht, Nr. 13, 21.7.93.
- Kleine, Dieter 1993. Wenn der Sozialminister als Existenzgründer auftritt. Soziale Betriebe - ein neues Instrument der Politik in Niedersachsen, in: Frankfurter Rundschau, Nr. 216, 17.9.93, S. 12.
- Knuth, Matthias 1993. ABS-Gesellschaften: Strukturpolitische Potentiale der Arbeitsmarktpolitik, in: Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, Nr. 8, 3-6.
- Koch, Claus 1993. Umbau des Sozialstaats - ist das ernst gemeint?, in: Leviathan, 21. Jg., H. 4, 445-452.
- Kromphardt, Jürgen 1993. Zur Ausgestaltung einer zeitgemäßen Globalsteuerung, in: WSI-Mitteilungen, H. 7, 409-415.
- Kromphardt, Jürgen/Schettkat, Ronald 1993. Wer soll das bezahlen? Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Diskussion, in: Wirtschaftsdienst, H. 10, 518-525.
- Kühl, Jürgen 1992. ABS-Gesellschaften und Strukturfördergesellschaften, in: Arbeit und Beruf, H. 5, 137-139.
- Kühl, Jürgen (1993). Beitragszahler tragen die Hauptlast der vereinigungsbedingten Arbeitsmarktkosten, in: IAB-Kurzbericht, Nr. 11, 26.8.1993.
- Landenberger, Margarete 1990. Wirkungen des Erziehungsurlaubs auf Arbeitsmarktchancen und soziale Sicherung von Frauen, Discussion Paper FS I 90-7, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Linke, Lothar 1993. Struktureller Wandel und Kurzarbeit, Discussion Paper FS 201-6, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Linnenkohl, Karl u.a. 1992. Arbeitszeitflexibilisierung. 140 Unternehmen und ihre Modelle, Heidelberg.
- Lutz, Burkhard 1988. Notwendigkeit und Ansatzpunkte einer angebotsbezogenen Vollbeschäftigungspolitik, in: L. Reyher/ J. Kühl (Hg.), Resonanzen. Arbeitsmarkt und Beruf - Forschung und Politik. Festschrift für Dieter Mertens, Nürnberg: BeitrAB 111, S. 275-289.

- Meager, Nigel 1993. Self-Employment and Labour Market Policy in the European Community, Discussion Paper FS I 93-201, Wissenschaftszentrum Berlin. [Deutsche Kurzfassung in: Beschäftigungsobservatorium Maßnahmen, 1993, H. 41, S. 24-30.]
- Meidner, Rudolf/Hedborg, Anna 1984. Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/New York: Campus.
- Meinhardt, Volker/Stille, Frank/Zwiener, Rudolf 1993. Weitere Arbeitszeitverkürzungen erforderlich. Zum Stellenwert des VW-Modells, in: Wirtschaftsdienst, 73 (12), 639-644.
- OECD 1993. Employment Outlook, Paris: Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- Phelps, Edmund S. 1967. Phillips Curves, Expectations of Inflation, and Optimal Unemployment Over Time, in: *Economica*, 34, 254-81.
- Rabe, Birgitta 1993. Lohnsubventionen in den neuen Bundesländern. Theoretische Grundlagen und Programmentwürfe, Discussion Paper FS I 93-207, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schabedoth, Hans-Joachim 1993. "Japan AG" unter Anpassungsdruck, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 40 (12), 1107-1113.
- Scharpf, Fritz W. 1993. Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Nr. 7:433-443.
- Schettkat, Ronald 1993. Entwicklungstendenzen gesellschaftlicher Arbeitsteilung, in: W. Fricke (Hg.), Jahrbuch Arbeit und Technik 1993, Bonn: Verlag Dietz, 19-27.
- Schmid, Günther/Reissert, Bernd/Bruche, Gert 1987. Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin: edition sigma.
- Schmid, Günther 1986. Steuer- oder Beitragsfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik?, in: *Wirtschaftswoche* 66, 141-147.
- Schmid, Günther 1992. Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, H. 3, 232-51.
- Schmidt, Manfred G. 1986. Wahlen, Parteienpolitik und Arbeitslosigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Nr. B17/86, 37-45.
- Seifert, Hartmut 1993. Kurzarbeit und Qualifizierung - Ein neues Instrument zur Förderung des Strukturwandels?, in: H. Heinelt/G. Bosch/ B. Reissert (Hg.) 1993. Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, im Druck.
- Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen 1993. Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Zweiten Arbeitsmarkt), Berlin, 27. Sept. 1993, mimeo.

- Soete, Luc 1993. Conference on Technology, Innovation Policy and Employment. Rapporteur's Summing Up and Policy Conclusion, Maastricht, mimeo (Conference organized by the OECD and the Finnish Government, Helsinki 7-9 October, 1993).
- Soskice, David 1990. Wage Determination. The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries, in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 6, No. 4, 36-61.
- Spitznagel, Eugen 1992. Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). Neue Forschungsergebnisse, in: IAB-Werkstattbericht 11.
- Tobin, James 1993. Thinking Straight About Fiscal Stimulus and Deficit Reduction, in: Challenge, Vol. 36, No. 2, 15.
- Wagner, Alexandra 1993. Der Paragraph 249h AFG - Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument in Ostdeutschland, in: WSI-Mitteilungen, 7, 464-466.
- Whiteley, Paul 1984. Inflation, Unemployment and Government Popularity - Dynamic Models for the United States, Britain and West Germany, in: Electoral Studies, 3, (1), 3-24.

Schaubild 1

Inflation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern der 70er-Jahre

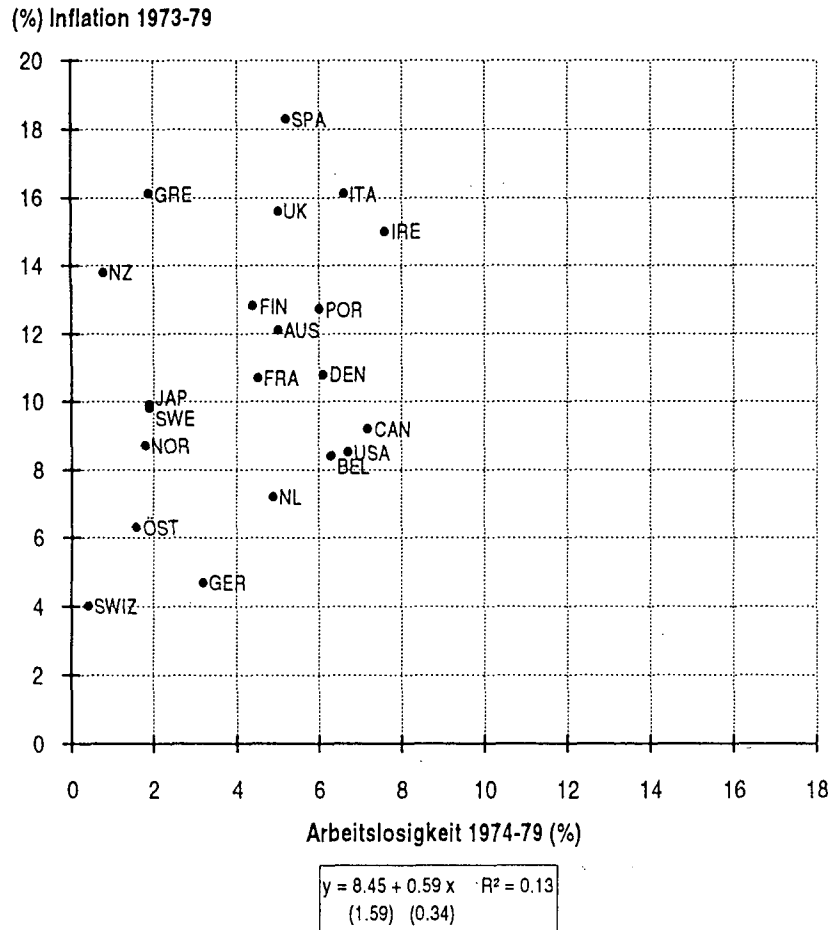
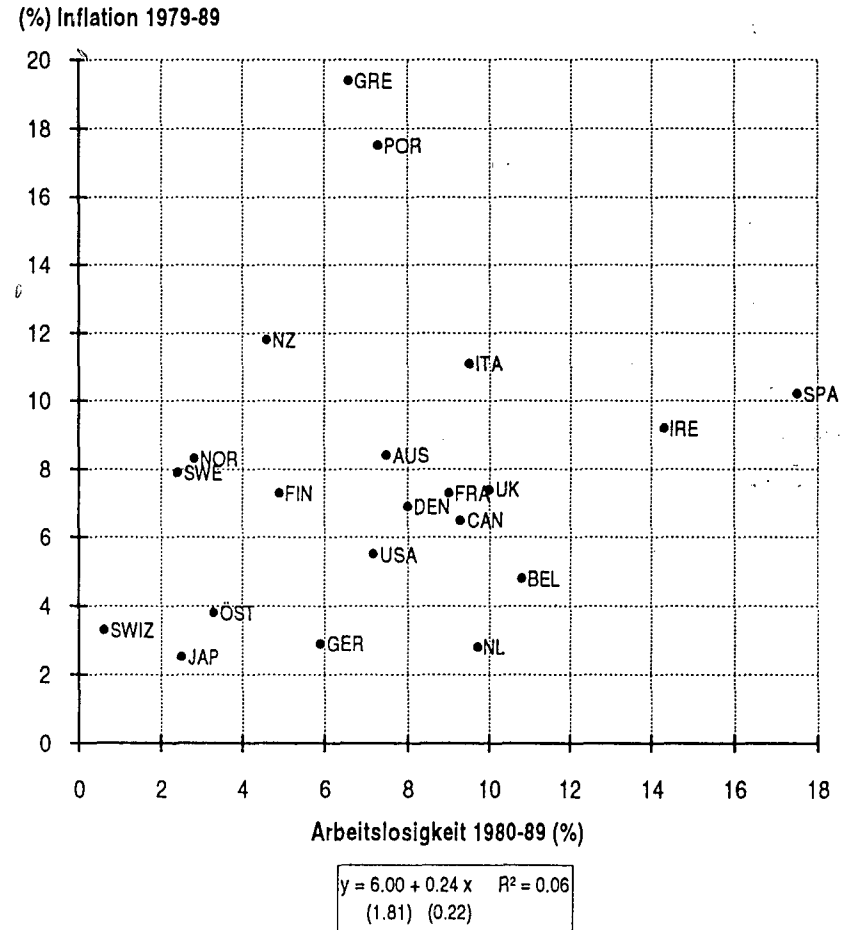


Schaubild 2

Inflation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern der 80er-Jahre

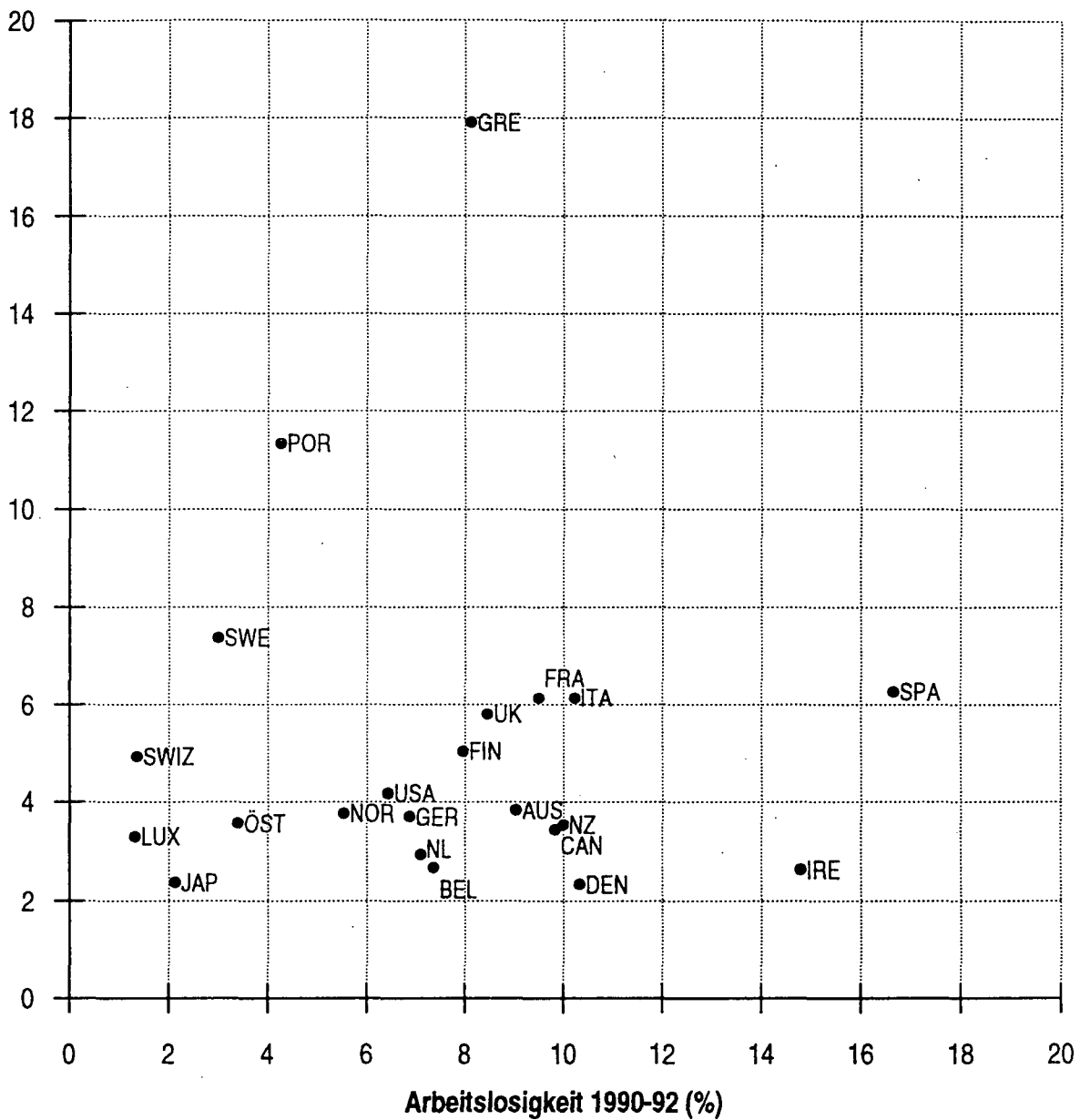


Quelle: OECD Historical Statistics 1991, tables 2.20, 2.15, 8.11; eigene Berechnungen

Schaubild 3

Inflation und Arbeitslosigkeit in OECD-Ländern der 90er-Jahre

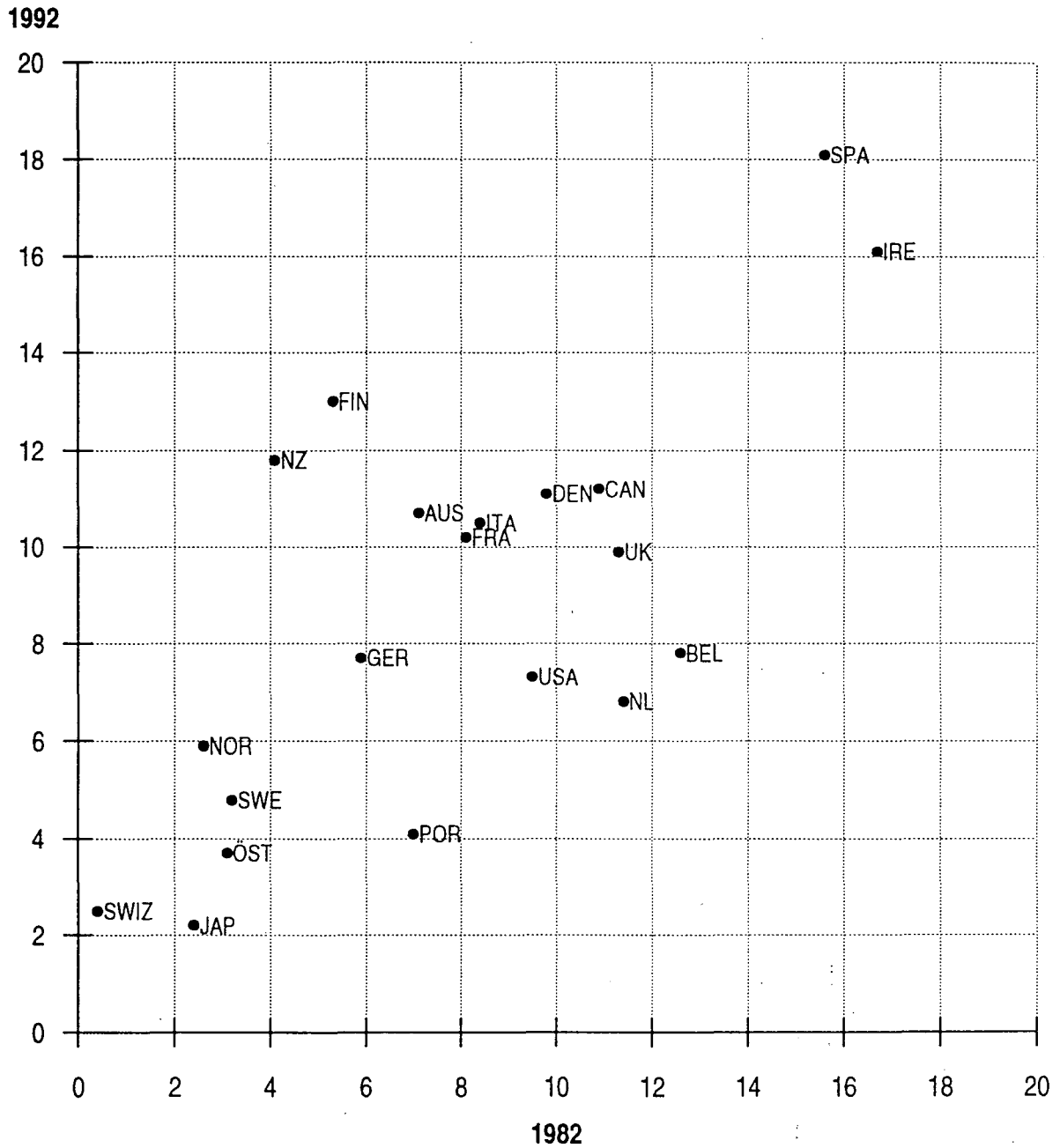
(%) Inflation 1990-92



$$y = 5,20 + -0,01 x \quad R^2 = 0,00$$

(1,67) (0,20)

Arbeitslosenquoten in OECD-Ländern 1982 und 1992

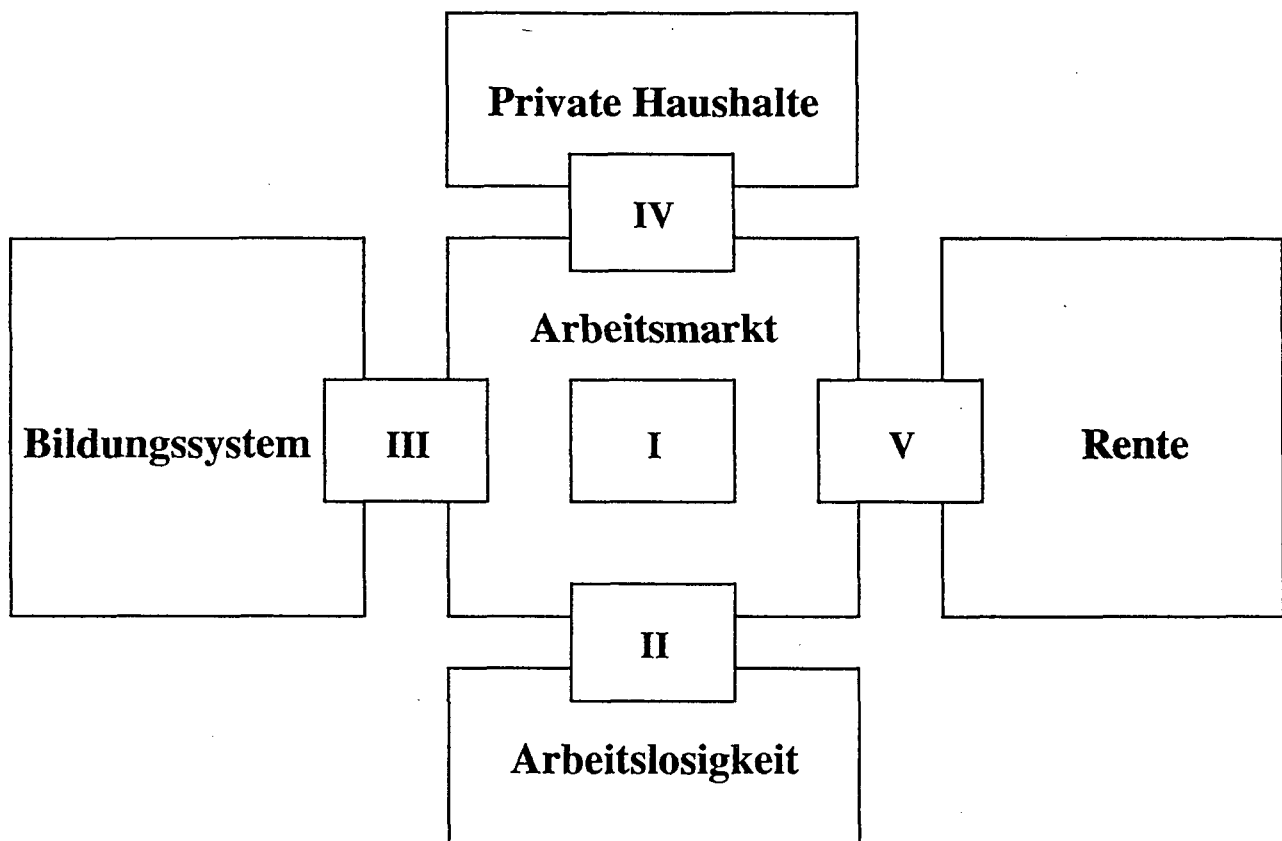


$$y = 3,45 + 0,68 x \quad R^2 = 0,51$$

(1,40) (0,16)

Quelle: OECD - Employment Outlook 1993, Economic Outlook 1993.
 DEN, GER, GRE, LUX, ÖST, SWIZ nicht standardisierte, alle anderen Länder
 standardisierte Arbeitslosenquoten

Arbeitsmarktpolitik als Strategie von Übergangsmärkten



- 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

Tabelle 1: Zur Zeit realisierte und zusätzlich mögliche Beschäftigung in Übergangsarbeitsmärkten (zum Teil grobe Schätzungen in Vollzeit-Beschäftigungsäquivalenten und voraussichtlicher Jahresdurchschnitt 1993)

Übergangsarbeitsmärkte	Beschäftigungsbrücken	Westdeutschland in Tsd		Ostdeutschland in Tsd	
		realisiert	zusätzlich möglich	realisiert	zusätzlich möglich
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)	--	100	30	50
	(8) Eingliederungszuschüsse (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	30	10	2	6
	(17) Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld	?	100	860	-100
	(18) Teilzeitrente	?	80	?	20
Insgesamt		889	1 371	1 714	360
Zusätzliches Beschäftigungspotential in Übergangsarbeitsmärkten 1994/5			~ 1.700		
Erwartete Arbeitslosenzahl 1994/5			~ 4.000		
Beschäftigungspolitisches Defizit 1994/5			~ 2.300		

Anmerkungen zu den Schätzungen der Übergangsmärkte in Tabelle 1

1. Schlechtwettergeld West: Ausfallstunden Nov. 92-Juni 93 (55 482 + 4x5.561) dividiert durch durchschnittliche Stundenzahl (1700)= Vollzeitäquivalent von 46.000.
2. Kug-Ost: IAB-Werkstattbericht Nr. 19 (12.10.93);
Kug-West: Ostdeutschland Nr. 8, S. 11 + 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 + geschätzt
6. siehe Text
7. IAB-Werkstattbericht Nr. 19 (12/10/93), Übersicht 8 u. 9
8. durchschnittl. Teilnehmerzahl (nach Dauer gew.) in EB, zuzügl. Teilnehmer im Sonderprogramm d. B.reg. (BHJ-Progr.) 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 I/47, S.1627; extrapoliert
EZ-Ost: ANBA Nr. 8/93, Übersicht I/45. S. 1625, extrapoliert und dauergewichtet entspr. West (dividiert durch 3)
11. FuU-West: Ostdeutschland Nr. 8, S.11 + 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)	Zusätzliches mögliches Potential (Vollzeit-Äquivalent)	Gesamtes Beschäftigungspotential (Spalte 1+2)	Tatsächliches Beschäftigungspotential (mal 1,15)	In vH. der Erwerbspersonen (39 Millionen)
I. Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung	450	850	1300	1500	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	1000	1150	2,9
Beschäftigungspotential insgesamt (grobe Summe)	2500	1700	4200	5000	12,5

* teilzeitgewichtet (ca. 15% der Erwerbspersonen sind oder waren teilzeitbeschäftigt)