

FORUM: Die Arbeit und ihre Zukunft

Sylke Nissen: Neustrukturierung des Arbeitsmarktes

Dr. Sylke Nissen, geb. 1959 in Emden, Bankkauffrau, Studium der Politikwissenschaft an der FU Berlin, ist wiss. Assistentin am Institut für Politikwissenschaft der Martin-Luther-Universität in Halle.

Die Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichte unlängst die Arbeitsmarktdaten für März 1998. Obwohl die Zahl der arbeitslos Gemeldeten um 200.000 gesunken ist, verbleibt sie mit 4,6 Millionen registrierten Arbeitslosen auf Rekordniveau.¹ Was in den siebziger Jahren zunächst als vollkommen inakzeptabel galt, nämlich Massenarbeitslosigkeit in Millionenhöhe, ist in den achtziger Jahren zur Normalität geworden - und bis heute auf stets steigendem Niveau geblieben. Parallel dazu stieg auch die gesellschaftliche Toleranzschwelle gegenüber wachsender Arbeitslosigkeit. Vor 20 Jahren herrschte noch die Überzeugung, mehr als eine Million Arbeitslose sei gesellschaftlich nicht tolerierbar und müsse zu politischen Reaktionen der Betroffenen führen. Die alte Hoffnung, wir könnten „den Zeitpunkt beinahe berechnen, wo die Arbeitslosen die Geduld verlieren und ihr Schicksal in ihre eigenen

¹ Süddeutsche Zeitung, 8.4.1998.

Hände nehmen werden“², wurde jedoch mit jedem neuen Rekordstand der Arbeitslosigkeit aufs Neue enttäuscht, und heute regen sich selbst bei mehr als vier Millionen Erwerbslosen nur noch wenige auf. Weder die jüngsten Proteste in Frankreich noch die Demonstrationen von zehntausenden von Arbeitslosen vor den Arbeitsämtern in der Bundesrepublik werden einen fundamentalen und folgenreichen Wandel auf dem Arbeitsmarkt nach sich ziehen. Tatsächlich unterschätzen die offiziellen Zahlen das Ausmaß der Arbeitslosigkeit noch. Die Erfassung der stillen Reserve und jener Arbeitslosen, die durch vorübergehende oder dauerhafte Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik aus der Statistik ausgesteuert werden, würde die Arbeitslosenzahlen fast verdoppeln.³

Anfang der achtziger Jahre, als die Arbeitslosigkeit stärker denn je stieg und besonders die Langzeitarbeitslosigkeit zunahm, entglitt der Arbeitsmarkt der politischen Regulierung. Die Gründe dafür sind vielfältig und nachhaltig. Sie liegen in den Besonderheiten des Arbeitsmarkts, im Scheitern keynesianischer Steuerungsinstrumente, aber auch in einer gesellschaftlichen Interessenlage, die viel weniger klar und eindeutig für Vollbeschäftigungspolitiken ist, als allgemein unterstellt wird.⁴ Es verwundert daher nicht, dass Vollbeschäftigung als arbeitsmarktpolitisches Ziel an Präsenz verloren hat. Von der Halbierung der Arbeitslosigkeit, die die Bundesregierung Anfang 1996 angekündigt hatte, spricht heute niemand mehr. Arbeit für alle im herkömmlichen Sinn ist in weite Ferne gerückt.

Neben traditionellen Ansätzen, den Arbeitsmarkt mit Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, durch Teilzeitarbeit oder mit Arbeitszeitverkürzungen zu entlasten, entwickeln sich neue Beschäftigungsformen und graue Arbeitsmärkte. Scheinselbständigkeit gehört ebenso dazu wie Arbeit im informellen Sektor. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung schätzte für 1995 1,5 Millionen Scheinselbständige. Ein Drittel davon ist im Nebenberuf, also zusätzlich zu einer regulären Beschäftigung tätig.⁵ Schreibdienste, Kuriere, Versicherungsmakler und Lastwagenfahrer werden immer häufiger aus der Festanstellung entlassen und arbeiten auf eigenes Risiko, aber dennoch weisungsgebunden. Abgesehen von den Lohnkürzungen, die die Auftraggeber/Arbeitgeber durch diese Form des *Outsourcing* durchsetzen können, entgehen den Sozialkassen Beiträge in Höhe von rund 10 Mrd. DM.⁶

2 Friedrich Engels, Vorwort zur englischen Ausgabe des Kapitals. Marx-Engels-Werke Band 23, Berlin, 1973, S. 40; Vgl. Ali Wacker, „Und wir können den Zeitpunkt beinahe berechnen, wo die Arbeitslosen ihre Geduld verlieren“. Überlegungen zur Geschichte der Arbeitslosenbewegung. In Johann August Schüle in u. a. (Hg.), Politische Psychologie. Entwürfe zu einer historisch-materialistischen Theorie des Subjekts, Frankfurt/ Main, 1981, S. 125-150.

3 Eckert ermittelt für 1994 ein „Defizit an normaler Beschäftigung“ von rund 7 Millionen gegenüber 3,7 Millionen registrierten Arbeitslosen. Vgl. Gerhard Eckert, Die Messung der Arbeitslosigkeit. Verfahren und Probleme. Zeitschrift für Sozialreform, 1/1996, S. 47-55.

4 Vgl. Georg Vobruba, Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft. In Kai Eiker-Wolf u. a. (Hg.), Perspektiven der arbeitslosen Gesellschaft. Marburg, 1998; ders., Arbeiten und Essen. Politik an den Grenzen des Arbeitsmarkts. Wien, 1989.

5 Vgl. Doris Metz, Existenzgründer - wie Tagelöhner gehalten. Süddeutsche Zeitung, 27.2.1998, S. 10.

6 Ebda.

Die Schätzungen über den Umfang der Schwarzarbeit liegen noch höher. Der Linzer Ökonom Friedrich Schneider beziffert den diesjährigen Umsatz im Bereich der Schattenwirtschaft auf 560 Mrd. DM.⁷ Die Vermutungen über die Verteilung der Schwarzarbeit auf Arbeitnehmer und Arbeitslose gehen auseinander. Allein in Hamburg werden 100.000 Schwarzarbeiter vermutet - bei 93.000 registrierten Arbeitslosen. Das Landesarbeitsamt Nord geht davon aus, dass der größte Teil der Schwarzarbeiter aus dem Heer der Arbeitslosen stammt.⁸ Schneider dagegen nennt den Zuverdienst zum regulären Arbeitseinkommen als Hauptgrund für Schwarzarbeit. Es scheint jedoch Einigkeit darüber zu herrschen, dass der erste Arbeitsmarkt die Nachfrage nicht befriedigen kann, die im Umfang der Schattenwirtschaft zum Ausdruck kommt. „Ein großer werdender Teil der vorhandenen Arbeit ist über den legalen Arbeitsmarkt gar nicht mehr abzuwickeln.“⁹

620-DM-Jobs sind eine weitere Beschäftigungsform, die die Struktur des Arbeitsmarktes verändert. Die 6,5 Millionen¹⁰ geringfügig Beschäftigten, die ohne Sozialversicherungspflicht weniger als 15 Stunden in der Woche arbeiten, durchbrechen das gängige Schema der Vollzeitwerbstätigkeit.

Legt man die - statistisch nicht abgesicherten - Schätzungen des Job-Umfangs allein dieser drei Abweichungen vom Normalarbeitsverhältnis zugrunde, stehen rund 34 Millionen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten rund 13 Millionen Nebenjobs gegenüber, ein Verhältnis von weniger als 3:1. Eine Eliminierung von Tätigkeiten jenseits von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen, sofern man 13 Millionen Nebentätigkeiten überhaupt verbieten könnte, würde nicht zu einer entsprechenden Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze auf dem regulären Arbeitsmarkt führen, wie dies der CSU-Mittelstands-Politiker Ernst Hinsken anzunehmen scheint, der die Schwarzmarkt-Umsätze in naiver Hoffnung in 5 Millionen Vollzeit-Arbeitsplätze umrechnet.¹¹ Denn Defizite des ersten Arbeitsmarktes sind ja gerade eine Ursache der wachsenden Zahl neuer Formen von Arbeit und Einkommenserzielung. Die Verteufelung der Schwarzarbeit beispielsweise unterschlägt diesen Zusammenhang und ignoriert die Tatsache, dass die informelle Ökonomie ein erheblicher Wirtschaftsfaktor ist.¹²

Aus den Schwierigkeiten, die Nachfrage nach Arbeit regulär zu befriedigen, lassen sich einige Rahmenbedingungen ableiten, die das Ausfransen des ersten Arbeitsmarktes fördern:

- Auf dem regulären Markt sind Dienstleistungen sehr teuer, unter anderem wegen der hohen Belastung durch Steuern und Sozialabgaben.

7 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 7.4.1998, S. 2.

8 Eine Stichprobe ergab, daß 63.700 von 70.000 überprüften Arbeitslosen nebenher schwarz arbeiteten. Vgl. Focus 15/1998, S. 248.

9 NebenJobs 2/98, S. 5.

10 Vgl. Doris Metz, Existenzgründer, S. 10.

11 Vgl. Focus 15/98, S. 248.

12 Friedrich Schneider schätzt, daß mehr als 70% des Umsatzes aus Schwarzarbeit investiert oder für Konsumausgaben eingesetzt werden. Vgl. Süddeutsche Zeitung, 7.4.1998.

- Die Strategie der Unternehmen, durch Beschäftigung von Leiharbeitnehmern und Scheinselbständigen ihre Kosten zu verringern oder auf die Arbeitnehmer abzuwälzen, mag aus Arbeitnehmerposition zu kritisieren sein. Dies Vorgehen spiegelt jedoch auch die Problematik starrer Strukturen bei wechselhaften wirtschaftlichen Verhältnissen wider.
- Arbeitnehmer auf dem ersten Arbeitsmarkt verfügen aufgrund von Arbeitszeitverkürzungen der letzten Jahre und wachsender Attraktivität von Teilzeitarbeit über mehr Freizeit und zum Teil über weniger Einkommen. Nebenjobs erhöhen das Haushaltseinkommen und erlauben anderenfalls nicht finanzierbaren Konsum.
- Arbeitslose haben freie Zeit im Überfluss, häufig gekoppelt mit großer finanzieller Unsicherheit. Die sozialen Sicherungsleistungen bei Arbeitslosigkeit reichen durch restriktive Bezugsbedingungen und reale Kürzungen in den letzten Jahren vielfach nicht aus, um den Lebensunterhalt zu decken. Nach gegenwärtigem Recht sind offizielle Nebentätigkeiten kaum mit dem Bezug von Arbeitslosenunterstützung oder Sozialhilfe vereinbar. Die hohe Anrechnung von Einkommen kann als Anreiz zum Verbleib in der Arbeitslosigkeit wirken und drängt die Befriedigung von Arbeits- und Einkommensbedürfnissen in die Illegalität.

Mit Verboten und rechtlichen Reglementierungen ist diesen Phänomenen kaum beizukommen. Erwerbstätigkeit lässt sich nicht wieder in das Korsett des Normalarbeitsverhältnisses zurückdrängen. Eine Gesetzesinitiative Hessens und Nordrhein-Westfalens zur „Bekämpfung der Scheinselbständigkeit“ ist von der Bundesregierung gestoppt worden.¹³ Auch die Verdammung und Kriminalisierung von illegalen Nebentätigkeiten ist hoffnungslos. Restriktive Kontrolle und Strafandrohung wird im Bereich der Schwarzarbeit ebenso ins Leere laufen wie dies bereits bei dem Versuch geschieht, Missbrauch von Sozialleistungen zu unterbinden.¹⁴ Allerdings scheint auch die offensive Taktik, die Legalisierung durch steuerliche Anreize zu fördern, nicht zu greifen. Die Bundesregierung wendet beide Mittel an und hat im Fall der Haushaltshilfen (und ihrer rund 35 Millionen Arbeitgeber) die Vergeblichkeit ihres Tuns bereits akzeptiert.¹⁵

Angesichts dieser beiden Entwicklungen: der Erosion des klassischen Arbeitsmarktes (und des daran anknüpfenden Vollbeschäftigungspostulates) und der vielfältigen, kaum zu kontrollierenden Tendenzen, den individuellen

13 Vgl. Doris Metz, Existenzgründer, S. 10.

14 Größere Erfolgchancen für staatliche Kontrollen liegen bei der Verfolgung von Steuerhinterziehung und Subventionsbetrug. Betroffen wäre jedoch eine politisch konfliktfähigere Klientel, so daß Finanzminister Theo Waigel präventiv die Segel streicht: „Steuerlichen Mißbrauch wird es geben, solange es Steuergesetze gibt. Denn die Schließung aller Schlupflöcher und das Abschneiden aller Umgehungsmöglichkeiten wäre - wenn überhaupt durchführbar - nur um den Preis einer unendlichen Komplizierung zu erreichen. ... Der menschliche Egoismus muß als natürliche Verhaltensweise wohl akzeptiert werden.“ (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 1993. Bulletin 94, S. 1055f.) Diese Toleranz könnte Waigel sinnvoller gegenüber der informellen Ökonomie walten lassen.

15 „...mit harten Strafen sollten wir vor allem systematische Schwarzarbeit verfolgen, die der Volkswirtschaft dreistellige Milliarden Schäden verursacht.“ Wirtschaftsminister Günter Rexrodt, zitiert nach Focus 15/98, S. 252.

Wunsch nach Arbeit und Einkommen über andere Kanäle zu befriedigen, liegt folgender Schluss nahe: Ohne die Entkriminalisierung der informellen Ökonomie und der Anpassung des Systems sozialer Sicherung an die sich wandelnden Verhältnisse lassen sich die Probleme auf dem Arbeitsmarkt kaum erfolgreich bearbeiten. Die Ausweichstrategien von Arbeitgebern und Arbeitnehmern haben den Vorteil, dass sie den Faktor Arbeit wieder billiger machen - eine alte politische Forderung. Sie haben jedoch den Nachteil, dass sie das System sozialer Sicherung untergraben und den individuellen Schutz aufweichen. Das Ausschließungsverhältnis: entweder Arbeit und Lohn oder Sozialleistungen führt dazu, dass die Risiken der neuen Beschäftigungsformen vor allem von den Arbeitnehmern getragen werden. Die Möglichkeit, Arbeit und Sozialeinkommen zu kombinieren, würde nicht nur diese neue Beschäftigungsformen abfedern, sondern auch die Sozialversicherung entlasten. Es geht mir nicht darum, den Rückzug des Staates und die Auflösung der traditionellen gesellschaftlichen Normalität zu propagieren. Nach wie vor wird der reguläre Arbeitsmarkt Haupteinkommensquelle für die große Zahl der Erwerbstätigen in der Bundesrepublik sein. Es wird weiterhin Normalarbeitsverhältnisse geben. Aber der Trend wird sich fortsetzen, dass die Zahl der lebenslangen Vollzeitarbeitsplätze mit ausreichender finanzieller und sozialer Absicherung abnimmt. Dem monatlich erscheinenden Magazin „NebenJobs - Erfolgreich nebenberuflich Geld verdienen“ kann man einen expandierenden Markt prognostizieren.

Die Kombination von mehreren, verschiedenen Einkommensquellen wird das individuelle Erwerbsleben in Zukunft stärker prägen als bisher,¹⁶ und diese Entwicklung sollte nicht bekämpft, sondern politisch unterfüttert werden. Sie hat nicht zuletzt auch Folgen für die Gewerkschaften. Denn wer aus den traditionellen Arbeitsformen in eine deregulierte Quasi-Selbständigkeit fällt, verliert auch die Bindung an die Gewerkschaften. Wenn „Gewerkschaften das Stärkste sind, das die Schwachen haben“ (Steinkühler), dann sind neben den Politikern auch die Arbeitnehmervertretungen gefordert, auf die Neustrukturierung des Arbeitsmarktes zu reagieren.

16 Vgl. Georg Vobruba, *Income mixes. Eine Spekulation über die langfristige Entwicklung materieller Existenzsicherheit*. In ders., *Autonomiegewinne. Sozialstaatsdynamik, Moralfreiheit, Transnationalisierung*. Wien, 1997, S. 61-74.