
Günther Schmid

Flexibilität und Sicherheit im globalen Sozialstaat



Prof. Dr. Günther Schmid, geb. 1942 in Konstanz, Studium der Politischen Wissenschaft, Geschichte und Soziologie in Freiburg und Berlin, ist Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung und Universitätsprofessor für ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin.

Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit in einigen Ländern der Europäischen Union wird häufig auf den ausgedehnten Sozialstaat zurückgeführt. Die Kostenbelastung ersticke die Investitionsdynamik der Unternehmen, und bei generösen Sozialleistungen lohne es sich nicht mehr, niedrig bezahlte Arbeit anzunehmen. Dementsprechend wird der beschäftigungspolitische Erfolg einiger Länder wie Dänemark, Niederlande und Großbritannien auf deren Reform des Sozialstaats zurückgeführt. Ihnen scheint es gelungen zu sein, ein neues Gleichgewicht von „Flexibilität und Sicherheit“ herzustellen. Doch diese oft beschworene „Flexicurity“ hat viele Gesichter. Sowohl minimale wie umfangreiche Sicherungssysteme sind unter den Bedingungen der Globalisierung wettbewerbsfähig. Offen ist jedoch, ob die Erfolge der genannten Länder nachhaltig sind und unklar, inwieweit diese Erfahrungen auf die Bundesrepublik übertragbar sind. Deshalb wird im folgenden Essay nach Reformansätzen gesucht, die den institutionellen Bedingungen der Bundesrepublik angemessen sind. Zunächst werden die möglichen Optionen zur Organisation des Sozialstaats aufgezeigt. Einmal gewählt, hinterlassen sie historisch lange Spuren. Diese Pfadabhängigkeit gründet vor allem in unterschiedlichen Vorstellungen der Gerechtigkeit, d.h. den legitimen Grundlagen der sozialen Sicherung. Entsprechend unterschiedlich sind die Reaktionen der Sozialstaaten auf die gleichen weltweiten Herausforderungen, u.a. auch der „Neuen Ökonomie“. Das Konzept der Übergangsarbeitsmärkte bietet ein analytisches Gerüst für die Diskussion von Politikoptionen, wie abschließend am Beispiel der Arbeitslosenversicherung verdeutlicht wird.

Drei ordnungspolitische Modelle des Sozialstaats

Alle Menschen brauchen einen würdigen Lebensunterhalt, der in Phasen der Abhängigkeit oder in Lebenskrisen wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Behinderung und Alter abgesichert ist. Wie organisieren entwickelte Industriegesellschaften diese soziale Sicherung? Zuständig dafür ist zunächst die Familie. Diese war in vorindustriellen Zeiten eine ökonomische Einheit, die einen Großteil des Einkommens noch selbst produzierte. Heute ist sie längst eine Versorgungs- und Konsumgemeinschaft geworden, deren Lebensunterhalt überwiegend vom Markt, also von laufenden Erwerbseinkommen und vom Staat, also von Transferleistungen abhängt. Dennoch dürfen die vielen unbezahlten Leistungen in der Familie auch heute nicht übersehen werden: vor allem die Sorge für Kinder, die Pflege der Älteren und nicht zuletzt der Alltagskram. In Mark und Pfennig ausgerechnet würden diese immer noch fast ausschließlich von Frauen erbrachten Leistungen etwa ein Drittel des Sozialprodukts moderner Industriegesellschaften ausmachen.

Für die staatlichen Sozialleistungen sind Steuern und Sozialabgaben auf die laufenden Einkommen zu entrichten. Darum weichen viele, wenn sie die Mittel dazu haben, auf Eigenarbeit aus, um ihr Einkommen aufzustocken; Tauschringe sind eine weitere und wieder in Mode gekommene Möglichkeit. Andere greifen zur Schwarzarbeit, um Steuern und Abgaben auszuweichen. Experten schätzen, dass 15 Prozent des deutschen Sozialprodukts „schwarz“ produziert wird, auf die der Fiskus über die Konsumsteuer nur teilweise Zugriff hat. Gemeinnützige Arbeit von Organisationen ohne Erwerbscharakter bleibt steuerfrei oder wird stark subventioniert, ein Bereich, der unter dem Namen „Dritter Sektor“ zurzeit stark expandiert. Schließlich kann unbezahlte Bürgerarbeit (Nachbarschaftshilfe, ehrenamtliche Tätigkeiten etc.) einen Beitrag zum Lebensunterhalt oder zur sozialen Sicherheit leisten. Soziale Sicherheit hängt also keinesfalls nur an der vom Markt organisierten Erwerbsarbeit ab. In den südlichen Ländern der Europäischen Union, wo die Arbeitslosenversicherung noch wenig entwickelt ist, wird den (jugendlichen) Arbeitslosen auch heute noch sozialer Schutz vornehmlich durch die Familie oder den informellen Sektor gewährt. Andererseits kann die unbezahlte oder informelle Arbeit keinesfalls ein Ersatz für Beschäftigungspolitik sein. Im Gegenteil. Zum einen verteilt sich die Arbeitslosigkeit gerade in den nördlichen Ländern Europas mit ausgebautem System sozialer Sicherheit überdurchschnittlich in Haushalten ohne weitere Familienangehörige oder erwerbstätige Personen, zum anderen verweisen empirische Studien immer wieder auf die positive Wechselwirkung eines funktionstüchtigen Arbeitsmarkts und einer vitalen Zivilgesellschaft.

In der Organisation sozialer Sicherheit haben sich im Laufe der Industrialisierung drei Typen von Sozialstaaten herausgebildet: In den angelsächsischen oder „liberalen“ Sozialstaaten garantiert der Staat nur eine Mindestsicherung im Erwerbsleben, bei Arbeitslosigkeit und im Alter; die Absicherung mittlerer und höherer Einkommen wird der privaten Vorsorge überlassen. In den „christdemokratischen“ Ländern des europäischen Kontinents wurden dagegen Sicherungssysteme etabliert, die bei Arbeitslosigkeit und im Alter das zuvor erzielte Erwerbseinkommen annähernd absichern und darüber hinaus die Versorgungsarbeit in der Familie unterstützen. In den „sozialdemokratischen“ Sozialstaaten von Skandinavien wiederum wird der Einkommensstatus bei Arbeitslosigkeit und Alter ebenfalls abgesichert, aber nur bis zu einem durchschnittlichen Einkommensniveau; darüber hinaus bietet der Staat eine breite Palette professioneller sozialer Dienstleistungen für Familien mit Kindern, für Kranke, Behinderte und ältere Menschen. Diese sind nicht, wie in den „liberalen“ und „christdemo-

kratischen“ Sozialstaaten, nach den Regeln der Sozialhilfe auf die Bedürftigen beschränkt, sondern können von allen Bürgern in Anspruch genommen werden.

Diese drei Typen sind, je nach ihrer Reichweite, auch als selektive, kategoriale und universelle Sozialstaaten, oder entsprechend ihrer institutionellen Ausrichtung als markt-, familien- oder staatszentrierte Systeme gekennzeichnet worden. Ihnen liegen unterschiedliche normative Vorstellungen von Gerechtigkeit als Quelle sozialer Sicherheit zu Grunde. „Liberale“ Sozialstaaten heben das Prinzip der Leistungsgerechtigkeit hervor und überlassen es überwiegend dem Markt, den individuellen Beitrag zum Sozialprodukt zu bewerten. Diskriminierungsverbote sollen die Fairness in diesem Leistungswettbewerb unterstützen, aber die Arbeitsbeziehungen bleiben ansonsten weitgehend unreguliert. „Christdemokratische“ Sozialstaaten betonen das Prinzip der Verteilungsgerechtigkeit, eine Mischung von Leistungs- und Bedarfsgerechtigkeit. Auch Leistungen, die nicht auf dem Markt erbracht werden, sollen anerkannt werden, wenn sie, wie etwa Familienarbeit, gesellschaftspolitisch erwünscht sind. Diese Bewertung wird durch eine entsprechende Gestaltung des Steuer- oder Transfersystems vorgenommen, z.B. vom Familienstatus und nicht vom Erwerbsstatus abgeleitete Ansprüche. Die Transferleistungen dieser Sozialsysteme sind daher typischerweise überwiegend direkter oder indirekter monetärer Art. Die starke Bindung der sozialen Sicherung an Erwerbseinkommen führt dazu, dass die Arbeitsbeziehungen der „Familienernährer“ stark geschützt sind. „Sozialdemokratische“ Sozialstaaten kehren dagegen das Prinzip der Bedarfsgerechtigkeit in den Vordergrund. Dieses schlägt sich z. B. in der Form von „Volksrenten“ nieder, die nicht von der individuellen Bedürftigkeit, sondern vom Bürgerstatus abhängen. Darüber hinaus spielt das Prinzip der Chancengerechtigkeit, das heißt der gleichen Ausstattung mit Mitteln (wie Bildung und Infrastruktur) eine bedeutende Rolle. Wie bei den „liberalen“ Sozialstaaten steht die Legitimität des Erwerbseinkommens hoch im Kurs; die Transferleistungen sind daher überwiegend sachlicher und nicht monetärer Art.

Die drei genannten Formen von Sozialstaaten sind Idealtypen. In Wirklichkeit gleicht kein Sozialsystem der entwickelten Industriegesellschaften dem anderen in allen relevanten Punkten, und wir finden Mischtypen vor. Dennoch kommen einige Länder den Idealtypen nahe, etwa die USA („liberal“), die Bundesrepublik („christdemokratisch“) und Schweden („sozialdemokratisch“). Andere Länder, etwa Japan und die Schweiz, lassen sich kaum in dieses Korsett zwängen. Die Strukturen der sozialen Sicherung sind im Kern jedoch erstaunlich stabil, sodass das „Gesetz“ der Pfadabhängigkeit hier im besonderen Maße zutrifft. Darum lassen sich die Typen auch empirisch erkennen, etwa am Niveau der Steuer- und Sozialabgaben und an der Erwerbsbeteiligung. „Liberale Systeme“ haben eine niedrige Steuer- und Sozialabgabenquote und eine hohe Erwerbsbeteiligung, insbesondere bei den privaten personen- und konsumbezogenen Dienstleistungen. „Christdemokratische Systeme“ weisen bei mittlerer Steuer- und Sozialabgabenquote eine geringe Erwerbsbeteiligung (insbesondere der Frauen) auf, ein geringes Beschäftigungsniveau bei öffentlichen wie privaten personen- und konsumbezogenen Dienstleistungen. „Sozialdemokratische Systeme“ zeigen bei hoher Steuer- und Sozialabgabenquote eine sehr hohe Beschäftigungsquote, vor allem im öffentlichen Dienstleistungssektor; dagegen ist der Bereich der konsumbezogenen Dienstleistungen gering entwickelt.

Dabei weist Deutschland eine unerfreuliche Besonderheit auf: Sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor liegen die Beschäftigungsquoten unter dem durch Steuer- und Sozialabgaben zu erwartenden Wert. Selbst die USA weisen eine höhere Beschäftigungsquote im öffentlichen Sektor aus, und das Defizit im Dienstleistungsbereich beschränkt sich nicht nur, wie gemeinhin vermutet, auf den „Niedriglohnbereich“ konsumorientierter

Dienstleistungen, sondern auch auf den „Hochlohnbereich“ der Unternehmensdienstleistungen, aber auch auf den Bildungs- und Gesundheitsbereich (Tabelle 1).

Tabelle 1: Beschäftigungsquoten¹⁾ in USA, Deutschland (D), Schweden (S), Dänemark (DK), und den Niederlanden (NL) (1997)

	USA	D	S	DK	NL
Landwirtschaft etc.	2,0	1,8	2,3	2,9	2,5
Verarbeitend. Gewerbe	11,8	14,6	13,3	14,6	10,5
Baugewerbe	4,7	5,7	3,6	5,1	4,1
Handel	12,1	8,8	8,6	10,4	11,0
Gastgewerbe	5,4	2,0	1,8	2,3	2,2
Unternehmensnahe DL	11,2	6,5	8,6	8,8	9,4
Erziehung, Unterricht	5,7	3,3	5,1	5,8	4,3
Gesundheit, Soziales	8,4	5,7	13,6	13,0	9,5
Sonstige	12,7	13,4	13,6	14,6	13,2
Gesamt	74,0	61,8	69,5	77,5	66,7

1) Beschäftigte in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung im Alter von 15 – 64 Jahre.

Quelle: Europäische Kommission (Hg.), Beschäftigungsleistung in den Mitgliedstaaten, Luxemburg 1999, Tabelle 3, S. 16 und eigene Berechnungen (© WZB-AB/Gues).

Die drei großen Herausforderungen: Globalisierung, Informatisierung und Individualisierung

Für alle Systeme der sozialen Sicherung bedeutet die Globalisierung eine weitere Öffnung nach außen, damit größere Verletzbarkeit und höheren Sicherungsbedarf. Deshalb liegt des Rätsels Lösung nicht in einer Verringerung, sondern in einer Effektivierung der sozialen Sicherungssysteme. Mit der europäischen Währungsunion sind Verluste der Wettbewerbsfähigkeit nicht mehr durch Änderungen der Währungsparitäten auszugleichen. Der freie Kapitalverkehr setzt nationaler Geld- und Fiskalpolitik enge Grenzen, der freie Güterverkehr schützt produktivitätsschwache Sektoren nicht mehr, der legale freie Menschenverkehr im Raum der Europäischen Union entzieht nationalen Lohnkartellen den Boden, und der illegale Menschenverkehr drückt den Lohn noch weiter. In Berlin steht z. B. den 42 Prozent arbeitslosen Bauarbeitern eine gleiche Zahl illegal beschäftigter Bauarbeiter gegenüber, die zum Teil mit nur 1,80 DM pro Stunde entlohnt werden. Der öffentliche Auftraggeber drückt ein Auge zu, weil er selbst arm wie eine Kirchenmaus ist und von solchem Lohndumping profitiert. Langfristig gräbt er sich dabei selbst das Grab, denn auf der einen Seite versiegen die Steuerquellen und auf der anderen Seite steigen die Soziallasten.

Auch die Informations- und Kommunikationstechnologie entgrenzt die Räume und eröffnet die 24-Stunden-Ökonomie rund um den Erdball. Zunehmende Projektarbeit gegenüber Massenfertigung legt die Begrenzung der fest angestellten Mitarbeiter auf eine Kernbelegschaft nahe, befristete Arbeit oder Zeitarbeit, Scheinselbstständigkeit und geringfügige Beschäftigungsformen nehmen zu. Die Halbwertzeit von Bildung sinkt weiter. Selbst älteren qualifizierten Menschen droht Behinderung oder gar Erwerbsunfähigkeit

wegen funktionalem Analphabetismus. Arbeitslosigkeit betrifft vor allem gering Qualifizierte, denen sozialer Ausschluss in Langzeitarbeitslosigkeit, Inaktivität und Rückfall in die Sozialhilfe droht. Allerdings sind die Auswirkungen der „Neuen Ökonomie“ im engeren Sinne, also „E-Commerce“ oder „virtuelle Fabriken“, auf die Realität der Arbeitswelt doch sehr begrenzt. Allem Gerede über die „revolutionäre“ Wirkung des Internet zum Trotz macht der Cyber-Handel selbst in den USA heute wenig mehr als ein einziges Prozent des Einzelhandelsumsatzes aus. Ein Dollar Online-Verkäufe in der „neuen“ Ökonomie induziert dort acht Dollar Offline-Verkäufe in der „alten“ Ökonomie. Auch das Konstrukt des „Arbeitsvertrags“ als eine langfristige Vertrauensbeziehung hat genauso wie das Konstrukt der beruflichen Spezialisierung und Professionalisierung weiterhin Bestand.

Die Individualisierung nimmt in drei Aspekten weiter zu: Die Frauen lehnen die ihnen zugewiesene Hausfrauenrolle nun endgültig ab und werden die Männer in der Erwerbsbeteiligung bald einholen. Die Lebenserwartung steigt weiter und damit die frei gestaltbare Zeit im „Ruhestand“. Die Bindungen an bestimmte Betriebe und Berufe sinken, die Wünsche der Selbstverwirklichung und damit an die Qualität der Arbeitsplätze steigen. Allerdings ist auch hier die Dynamik in Wirklichkeit weniger dramatisch als die Reden darüber suggerieren. Die Familienforschung zeigt zum Beispiel, dass Familienbande auch dann noch vital sind, wenn die Mitglieder räumlich nicht mehr zusammen wohnen.

Dennoch ist es nicht gewagt zu folgern, dass alle drei Entwicklungen zusammengenommen den Bedarf an Flexibilität auf den Arbeitsmärkten erhöhen. Kennzeichen dafür ist die Zunahme von Arbeitsverträgen, die dem so genannten „Normalarbeitsverhältnis“, definiert als unbefristetes abhängiges Arbeitsverhältnis von Arbeitern und Angestellten in Vollzeit (also mindestens 36 Stunden die Woche), nicht mehr entsprechen. Laut Mikrozensus arbeitete 1999 nur noch die Hälfte der Erwerbspersonen (einschließlich Arbeitslose und Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) unter solchen Bedingungen, bei den Männern etwa 60 Prozent und bei den Frauen etwa 40 Prozent. Neben der Zunahme der (vor allem geringfügigen) Teilzeitarbeit sind es vor allem befristete Beschäftigungsverhältnisse, Zeitarbeit und neue Selbstständigkeit, die das Neue der „neuen Ökonomie“ kennzeichnen (Tabelle 2). Wird das „Normalarbeitsverhältnis“ noch mit dem Standard der „Normalarbeitszeit“ verknüpft, d.h. unbefristete Vollzeitbeschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit zwischen 35 und 40 Stunden, die sich auf 5 Tage verteilt, in der Lage nicht variiert und montags bis freitags tagsüber ausgeübt wird, dann arbeiten nur noch 15 Prozent der aktuell Erwerbstätigen unter solchen Bedingungen, in Ostdeutschland 18 Prozent, in Westdeutschland 14 Prozent. Diskontinuierliche Erwerbsverläufe, Betriebs- und Berufswechsel nehmen insbesondere bei den jüngeren Erwerbspersonen zu.

Allerdings ist die Erosion von „Normalarbeitsverhältnissen“ überwiegend ein Phänomen an den Rändern der Altersstufen, und bei Frauen war die Patch-Work-Biografie schon immer die Regel. Aber auch vom „Normalarbeiter“ wird langsam mehr Flexibilität abverlangt. Arbeitsverträge enthalten zunehmend Elemente von Kaufverträgen: Zielvereinbarungen, erfolgsabhängige Bezahlung, Beteiligung an den Kosten der Weiterbildung, Jobrotation, Arbeitszeitkonten, Kapitalbeteiligung. Aber unverändert stabile Normalarbeitsverhältnisse erwachsener Männer gehen zunehmend auf Kosten von prekären Beschäftigungsverhältnissen der Jüngeren und Frauen. Gender-Gerechtigkeit und Generationen-Gerechtigkeit verlangen ein neues Gleichgewicht: mehr Flexibilität bei den „normalen“ und mehr Sicherheit bei den „atypischen“ Beschäftigungsverhältnissen. Was kann in dieser Hinsicht von anderen Ländern gelernt werden?

Tabelle 2: Wandel der Erwerbsformen in Deutschland in Prozent der erweiterten Erwerbsquote¹

Frauen und Männer	1985	1997	1999	Tendenz
(1) „Normalarbeitsverhältnis“	54,4	51,2	50,0	-
(2) Beamte und Soldaten	7,6	4,5	4,3	-
(3) Auszubildende	5,3	3,7	3,9	-/+
(4) Befristete Arbeitsverhältnisse	2,9	3,4	4,8	++
(5) Leih- bzw. Zeitarbeit	0,1	0,5	0,7	++
(6) Teilzeitarbeit (> 15 h pro Woche)	8,2	11,3	9,8	+/-
(7) Teilzeitarbeit (< 15 h pro Woche)	2,2	4,2	5,6	++
(8) Selbstständige (Vollzeit)	7,4	7,6	7,9	+
(9) Selbstständige (Teilzeit)	3,4	0,9	1,5	-/+
(10) Teilnehmer in Maßnahmen ²⁾	0,4	2,0	1,5	+/-
(11) Arbeitslose	7,9	10,7	10,0	+/-
Gesamt	100	100	100	
Erweiterte Erwerbsquote ³⁾	68,0	73,7	73,4	+/-

1985 nur Westdeutschland; 2) die Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen enthalten nicht Teilnehmer, die zu anderen Kategorien gehören, beispielsweise mithilfe von Lohnsubventionen eingegliederte Arbeitslose oder Teilnehmer in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die zu den entsprechenden Kategorien der Erwerbstätigen zählen. 3) Erwerbstätige, Arbeitslose und Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Prozent der erwerbsfähigen Wohnbevölkerung (15-65 Jahre).

Quelle: Mikrozensus und eigene Berechnungen (© WZB-AB/Gues).

Drei typische Reaktionsmuster auf die Beschäftigungskrise

Wie schon die Typologie der Sozialstaaten zeigte, können die auf die Beschäftigung wirkenden Institutionen nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Die Systeme der Lohnbildung, der Aus- und Weiterbildung, der sozialen Sicherung und Regulierung von Arbeitsmärkten stehen in einem Wechselverhältnis. Auch die Dimensionen der Flexibilität, numerische und funktionale sowie interne und externe Flexibilität, stehen in einem komplementären oder widersprüchlichen Wechselverhältnis. Darum sind Institutionen anderer Länder isoliert nicht übertragbar. Dennoch kann ein vergleichender Blick Hinweise für Reformstrategien liefern. Welche Reformen haben insbesondere die erfolgreichen Länder erprobt oder durchgeführt?

Die „liberalen Sozialstaaten“ reagierten primär mit Deregulierung, Lohnflexibilität und Senkung der Einkommensteuern. Die Folgen waren stark steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen und rasch sinkende Arbeitslosenzahlen. Als Nebenfolgen sind allerdings stagnierende Reallöhne, wachsende Ungleichheit der Einkommen und Armut insbesondere unter den (überwiegend weiblichen) Alleinerziehenden zu registrieren. Wegen der stagnierenden oder sinkenden Reallöhne erhöhten die Familien ihr Arbeitsangebot auch mit steigender Arbeitszeit. Viele der Ausgeschlossenen, insbesondere junge Männer und ethnische Minderheiten, reagierten mit wachsender Kriminalität. Erst in jüngster Zeit konnte die Armut

durch Subventionierung der Löhne einkommensschwacher Familienmitglieder zum Teil in Schach gehalten werden. Entsprechend der starken Arbeitsethik in „liberalen“ Systemen wurden die Sozialhilfen strikter als bisher an die Bedingung der Arbeitsaufnahme gebunden („workfare“). Großbritannien hat darüber hinaus die Sozialabgaben der Arbeitgeber im Niedriglohnbereich noch weiter gesenkt (Erhöhung der unteren Freigrenze, dann progressiv wirkende Beitragssätze). Die soziale Sicherung bei Arbeitslosigkeit ist vergleichsweise gering, in den USA vor allem von kurzer Dauer. Die Alterssicherung erhielt stärkere Elemente der Kapitaldeckung. Die günstige Beschäftigungsentwicklung in USA wie in Großbritannien wird jedoch überwiegend der geschickten Geld- und Finanzpolitik sowie der Deregulierung im Kapital- und Gütermarkt zugeschrieben.

„Christdemokratische Sozialstaaten“ konterten vor allem mit partieller Deregulierung (z. B. Lockerung des Kündigungsschutzes, Erleichterung befristeter Arbeitsverträge, Zulassung von Arbeitnehmerverleih), Begrenzung der Staatsausgaben, teilweise Reduzierung der Sozialleistungen und insbesondere mit offensiver Frühverrentung. Die Folgen waren schwach steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen in Vollzeit und stark steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen in Teilzeit oder geringfügiger Beschäftigung. Die Erfolge bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze waren mäßig, insbesondere bei einfachen konsum- und personennahen Dienstleistungen. In diesem Bereich wirken die hohen Sozialabgaben prohibitiv, denn sie können hier nicht wie im exportorientierten Hochlohnsektor durch hohe Produktivitätssteigerung oder besondere Qualität kompensiert werden. Die Langzeitarbeitslosigkeit bei gering Qualifizierten und Älteren ist nach wie vor hoch, in einigen Ländern auch die Jugendarbeitslosigkeit - trotz dramatisch sinkender Beschäftigungsquoten der Älteren. Die Rechnung eines Beschäftigungsaustauschs zwischen Älteren und Jüngeren ist nicht aufgegangen. Die moderate Lohnpolitik konnte nur den Exportsektor beschäftigungswirksam unterstützen, aber nicht den lokalen Dienstleistungsbereich, denn an den gering differenzierten Lohnstrukturen und hohen Steuer- und Sozialabgaben änderte sich kaum etwas. Die geringe Lohnflexibilität wurde zum Teil durch hohe interne Arbeitszeitflexibilität, durch Weiterbildung (funktionale Flexibilität) sowie durch den Austausch teurer älterer Arbeitnehmer (wegen Senioritätslöhnen) durch billigere jüngere Arbeitskräfte kompensiert.

„Sozialdemokratische Sozialstaaten“ behielten das hohe Niveau der Sozialleistungen weitgehend bei, aktivierten jedoch insbesondere die jüngeren Leistungsempfänger durch extensive Arbeitsmarktprogramme. Die solidarische Lohnpolitik begünstigte den Exportsektor, die Dezentralisierung der Lohnbildung erlaubte jedoch eine größere betriebliche Differenzierung als bisher. Die Löhne im Staatssektor wurden zum Teil von der Lohnentwicklung im exponierten Sektor abgekoppelt, und die umfangreichen öffentlichen Dienstleistungen wurden modernisiert. Die Möglichkeiten der Freistellungen für Bildung und Familienarbeit wurden erweitert. Die Folge war die Konsolidierung der hohen Beschäftigungsquoten, sinkende Arbeitslosigkeit, weitgehende Angleichung der Frauenerwerbstätigkeit an das Niveau der Männer, allerdings bei starker Trennung von Männer- und Frauenberufen. Besonderer Erwähnung verdienen die Niederlande, denen es gelang, vom „christdemokratischen“ Pfad abzuweichen und durch pragmatische Anlehnung an liberale und sozialdemokratische Traditionen einen erfolgreichen mittleren Weg zu finden.

Eine mögliche Strategie: Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung

Eine Möglichkeit, für die Bundesrepublik spezifische Vorschläge aus den internationalen Erfahrungen zu entwickeln, bietet das Konzept der Übergangsmärkte. Als Alternative zur Segmentierung des Arbeitsmarktes in stabile und prekäre Beschäftigungsverhältnisse vor allem zu Ungunsten von Frauen zielen Übergangsmärkte auf die institutionell feste Verankerung von Beschäftigungsbrücken. Diese sollen die Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbs- und Arbeitsformen sozial und rechtlich absichern und dadurch den Handlungsspielraum der Menschen erweitern. Das gilt nicht nur für Arbeitslose oder BerufsrückkehrerInnen, sondern auch und in erster Linie für die Beschäftigten. Diesen bieten Übergangsmärkte sozial gesicherte Optionen an, die es ihnen erlauben, mehr Risiken zu übernehmen. Solche Optionen oder Gelegenheitsstrukturen kombinieren entlohnte Beschäftigung mit anderen gesellschaftlich nützlichen Aktivitäten wie Weiterbildung, Erziehung, Bürgerarbeit oder zivile Dienste im In- und Ausland; sie ermutigen den Übergang von abhängiger in selbstständige Beschäftigung oder die Kombination von beiden; sie kombinieren niedrige oder unstetige Lohneinkommen mit Transferzahlungen oder Vermögenseinkommen; sie sind durch Tarifverträge oder Rechtsansprüche abgesichert, und sie aktivieren Mittel für Lohnersatzleistungen zur Finanzierung innovativer arbeitsmarktpolitischer Instrumente wie Jobrotation, Arbeitskräftepools, Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften, Altersteilzeit, Sozialbetriebe oder haushaltsnahe Dienstleistungen. Die so geschaffene Mobilität erhöht auch für die „Outsider“ die Chancen, wieder erfolgreich auf dem regulären Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.

„Beschäftigungsbrücken“ sind freilich nur eine Metapher für Systemflexibilität und -sicherheit. Sie müssen in rechtliche Institutionen gegossen werden, auf die sich Menschen verlassen und mit denen sie (auch buchstäblich) rechnen können. Es sind daher die rechtlichen Systeme der Bildung, Besteuerung, sozialen Sicherung und Arbeitsmarktregulierung daraufhin abzuklopfen, inwieweit sie solche „Brücken“ behindern oder unterstützend erweitern. Ich konzentriere mich abschließend auf das System der bestehenden Arbeitslosenversicherung und prüfe, inwieweit es den Zielsetzungen der Übergangsmärkte schon entspricht, wo Reformbedarf besteht und welche Erfahrungen aus anderen Ländern genutzt werden können.

Aus der Perspektive von Übergangsmärkten wäre eine Arbeitslosenversicherung generell zu einer Beschäftigungsversicherung auszuweiten. Diese würde nicht nur das Risiko der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Einkommensrisiken in allen kritischen Übergangsphasen mit abdecken. In Einzelfällen, wie etwa Elternzeit oder Berufsunfähigkeit wegen Behinderung oder Krankheit, sind auch spezielle Versicherungen denkbar, zum Teil auch die steuerliche Begünstigung privater Versicherungen.

Betrachten wir zunächst die Finanzierungsseite einer möglichen Beschäftigungsversicherung; dabei ist im Einzelfall über den Horizont der Arbeitslosenversicherung hinaus zu sehen, weil die sozialen Sicherungssysteme oft eng zusammenhängen. Der Wandel der Erwerbsarbeit und internationale Erfahrungen sprechen dafür, das strikte Äquivalenzprinzip der deutschen Arbeitslosenversicherung durch Elemente solidarischer Umverteilung und Risikobeteiligung zu ergänzen. In der Umsetzung hieße das einerseits eine stärkere Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit in der Beitragsgestaltung, andererseits eine Differenzierung der Beitragssätze nach Risiko, insofern die Akteure dieses beeinflussen können. Erwerbspersonen, die flexible Beschäftigungsverhältnisse akzeptieren und entsprechende

Einkommensverluste riskieren, sollten nicht noch durch schlechtere soziale Absicherung und hohe Sozialabgaben bestraft werden. Im Gegenteil, sie sollten zur Mobilität ermuntert werden, weil diese letztlich positive externe Effekte für die gesamte Gesellschaft hat.

Erfolgreiche Nachbarländer haben diesen Weg eingeschlagen. Die Schweiz hat die Beitragsbemessungsgrenze ihrer Arbeitslosenversicherung sehr hoch gesetzt (267.000 SF gegenüber 103.200 DM), die Leistungsseite jedoch nur leicht über dem Niveau der Bundesrepublik gedeckelt (6.320 SF pro Monat). In den Niederlanden ist das Aufkommen aus den Sozialabgaben sehr hoch, aber die Arbeitgeberbeiträge sind sehr niedrig. Die Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung wurden vor 10 Jahren in den Einkommensteuertarif integriert. Das bedeutet, dass nun auch hier ein Freibetrag wie beim Einkommensteuertarif angewandt wird, was den unteren Einkommensgruppen zugute kommt. Die Beitragshöchstgrenze (17,9 Prozent) wurde gedeckelt und demografisch bedingte Zusatzausgaben in der Zukunft sollen durch einen steuerfinanzierten Fonds getragen werden. In Großbritannien wurden 1985 progressive Arbeitgeberbeiträge eingeführt, die den Niedriglohnbereich begünstigen. 1999 wurde das System durch einen Freibetrag ersetzt, nach dessen Schwelle dann nicht das volle Einkommen, sondern der marginale Lohnsatz besteuert wird. In Frankreich wurden die Sozialabgaben durch eine 1991 eingeführte „Solidaritätssteuer“ mittlerweile erheblich gemindert; die zweckgebundene Steuer wird auf alle Arten von Einkommen, einschließlich Kapitaleinkommen und Sozialtransfers, erhoben.

Manche Länder haben „Bußgelder“ eingeführt, um die Unternehmen von der Entlassung älterer Arbeitnehmer abzuhalten. Ältere haben bekanntlich das höchste Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit, und für viele Unternehmen liegt die Versuchung nahe, das Risiko ihrer eingeschränkten Leistungsfähigkeit, Qualifikation und Lernfähigkeit auf die Gesellschaft abzuwälzen. Ein Beispiel bietet die Delalande-Initiative in Frankreich, in deren Rahmen Unternehmen zusätzliche Beiträge zu entrichten haben, wenn sie Arbeitnehmer über 50 Jahre entlassen. Vor kurzem ist diese Summe für Unternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten auf zwei Monatslöhne des Betroffenen verdoppelt worden. Gleichzeitig erhöht sich der Betrag mit zunehmendem Alter, sodass bei der Entlassung eines Mitarbeiters im Alter von 56 Jahren und darüber eine Abgabe von 12 Monatslöhnen fällig wird. In Österreich ist eine ähnliche Bonus-Malus-Regelung wirksam, nach der Unternehmen einen „Malus“ zahlen müssen, wenn sie ältere Arbeitnehmer entlassen und einen „Bonus“ bei den Sozialbeiträgen erhalten, wenn sie arbeitslose ältere Menschen einstellen.

Auch in der Bundesrepublik wäre zu prüfen, ob mit der Gestaltung der Beitragssätze stärkere Anreize für gering Verdienende und für flexible Beschäftigungsverhältnisse geschaffen werden könnten. Erwägenswert erscheint insbesondere die Entlastung der Arbeitgeberbeiträge bei lohnintensiven Dienstleistungen oder die Beseitigung von Schwellenwerten, die bestimmte Beschäftigungsverhältnisse wie Teilzeitarbeit über der 630-Mark-Grenze diskriminieren. Ein funktionales Äquivalent wäre eine entsprechende Differenzierung der Mehrwertsteuer, ein Weg, den beispielsweise Frankreich für das Handwerk eingeschlagen hat. Eine andere Möglichkeit wäre die Bindung der Arbeitgeberbeiträge an die gesamte Lohnsumme, um Anreize zur Schaffung geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse abzubauen und um Anreize zur Einrichtung qualifizierter Teilzeitarbeitsplätze zu schaffen. Auf der Arbeitnehmerseite wäre an die Spaltung der Beiträge in einen Fonds für Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit und in einen Fonds für Ausgleichsleistungen bei Teilzeitarbeit, Weiterbildung oder Sabbaticals zu denken. Die Beitragsbemessungsgrenze könnte wesentlich höher angesetzt werden, möglicherweise wie auch in der Schweiz mit einem geringeren Beitragssatz, um deutlich zu machen, dass damit keine Ansprüche auf äquiva-

lente Leistungen erworben werden. Da in Deutschland insbesondere die Arbeitslosigkeit älterer Menschen virulent ist, sollte auch hier ein Bonus-Malus-System der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung geprüft werden.

Nun zur Leistungsseite. Für die Erweiterung der Brücke „Bildung und Beschäftigung“ könnten Qualifizierungsgutscheine sorgen, die durch längere Beitragszeiten erworben werden. Sie würden es den Erwerbstätigen oder Arbeitslosen im Sinne partizipativer Arbeitsmarktpolitik ermöglichen, selbst beschäftigungsförderliche Leistungen frei am Markt zu kaufen. Eine solche Aktivierung hätte auch den Vorteil, dass die Ansprüche der Teilnehmer an die Maßnahmen steigen und dezentral ein stärkeres Interesse an Qualitätskontrolle geweckt wird. Ein Fortschritt im derzeitigen Arbeitsförderungsrecht ist das Teilunterhaltsgeld für Teilzeitmaßnahmen in Weiterbildung.

Der Wechsel verschiedener Arbeitszeiten könnte, wie in den Niederlanden und in Finnland, durch ein genuines Teilarbeitslosengeld gefördert werden. Immerhin bietet das Sozialgesetzbuch III seit 1998 ebenfalls ein Teilarbeitslosengeld an, allerdings nur im Falle von mehrfacher Beschäftigung und auch nur für sechs Monate. Auch der riskante Wechsel in die Selbstständigkeit wird nun insofern unterstützt, als Ansprüche auf Lohnersatzleistungen aus abhängiger Beschäftigung noch fünf Jahre erhalten bleiben. Zeitgemäßer wäre freilich die Einbeziehung der Selbstständigen in die Beschäftigungsversicherung, wie es in Dänemark praktiziert wird.

Die Brücke „Familie und Beschäftigung“ könnte im Rahmen einer Beschäftigungsversicherung als Erwerbsrisiko behandelt werden. Das hieße, das Erziehungsgeld als Teilarbeitslosengeld zu gestalten, womit auch für die Männer die Anreize erheblich höher wären, sich an der Familienarbeit zu beteiligen. Die sozialen Sicherungssysteme der Niederlande und Schwedens kommen diesem Prinzip schon recht nahe.

Auch an der Schnittstelle „Arbeitslosigkeit und Beschäftigung“ sind in der deutschen Arbeitslosenversicherung bereits Fortschritte zu erkennen, die Flexibilität und Sicherheit wechselseitig befördern. So können nun im Konkursfall Ansprüche auf Arbeitslosengeld pauschalisiert für berufliche Weiterbildung oder andere sinnvolle Arbeitsfördermaßnahmen verwendet werden, wenn das Beschäftigungsverhältnis in einer Auffanggesellschaft aufrechterhalten wird und die Arbeitnehmer ihre Ansprüche auf Abfindungen im Sozialplan mit einbringen. Auch die Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) sind ein Schritt in die richtige Richtung. Arbeitslosengeldansprüche sollten jedoch in weit größerem Maße als bisher in Form von Gutscheinen vergeben werden, deren Einsatz die Beschäftigten oder Arbeitslosen weitgehend selbst bestimmen können, beispielsweise als Lohnsubventionen.

Solche Gutscheine könnten auch die Brücke zwischen Beschäftigung und Rente erweitern, um beispielsweise älteren, in der physischen Leistung geschwächten Menschen die Arbeitslosigkeit zu ersparen. Ansprüche auf Beschäftigungssicherung könnten die verminderten Erwerbseinkommen auf Schonarbeitsplätzen oder in Teilzeit teilweise absichern. Aber das Gesetz ermöglicht schon jetzt Arrangements, Flexibilität und Sicherheit unter einen Hut zu bringen und Arbeitsumverteilung zu praktizieren. Etwa das Staffettenmodell in Bremen: Es schlägt zwei Fliegen mit einer Klappe - viele ältere ArbeitnehmerInnen wünschen sich kürzere Arbeitszeiten und gleichzeitig suchen junge Menschen Erwerbsarbeit. Die Bremer Straßenbahn AG (BSAG) zeigt den Weg: Wenn zwei Beschäftigte dort bereit sind, ihre Arbeitszeit zu halbieren, stellt das Unternehmen einen arbeitslosen Arbeitnehmer ein. Das Angebot gilt für alle über 55-jährigen Mitarbeiter. Statt 50 Prozent Teilzeit-Einkommen erhalten die „Alt“-Beschäftigten durch Aufstockung aus Mitteln der Bundesanstalt für Arbeit 70 Prozent. Die BSAG erhöht den Betrag auf 85 Prozent und macht das Angebot dadurch

erst interessant. Die Regelung ist sowohl für die BSAG als auch für die Bundesanstalt für Arbeit kostenneutral. Aber eine Voraussetzung dafür darf nicht unerwähnt bleiben: Nur durch eine 1996 vereinbarte Tarifabsenkung für Neueinstellungen und die erwarteten geringeren Gesundheitsbelastungen und Krankheitskosten wird die auf die BSAG fallende Kostenbeteiligung von 15 Prozent ausgeglichen.

Die Vollbeschäftigung im globalen Sozialstaat kann nicht mehr lebenslange Vollzeitbeschäftigung für alle sein. Ihr Leitbild könnte eine flexible Beschäftigungssicherheit sein. Neben einer nach wie vor unabdinglichen (international) gut koordinierten Geld-, Finanz- und Lohnpolitik könnte die institutionelle Verankerung von Beschäftigungsbrücken ein Beitrag zur Lösung sein. Sie würde den Übergang in verkürzte Arbeitszeiten, in Bildung, in Familienarbeit, in eine regenerierende Auszeit (Sabbatical), in Selbstständigkeit, in eine Position mit geringerem Einkommen oder in Bürgerarbeit sozial absichern, ohne das Beschäftigungsverhältnis notwendigerweise aufzulösen. Dort, wo die zeitweise erhebliche Verkürzung der Erwerbsarbeitszeit anderen produktiven Zwecken dient (z.B. Elternarbeit, ehrenamtliche Tätigkeit, Weiterbildung), sollte sie teilweise auch finanziell unterstützt werden. Arbeits- und Einkommensumverteilung im Sinne von Übergangsmärkten führt also nicht zur Abstinenz von sozial sinnvollen Tätigkeiten, also zum reinen individuellen Freizeitkonsum oder zur bloßen Muße, wie die neoklassischen Lehrbücher uns weismachen wollen. Meist impliziert Erwerbsarbeitszeitverkürzung sogar das Gegenteil, nämlich eine Verlängerung der Zeiten produktiver Tätigkeiten im weiteren Sinne, sodass die individuelle wie gesellschaftliche Wohlfahrt vermehrt wird. Man denke nur an Erziehungszeiten, deren ökonomischer Wert in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung sowie in der Anerkennung von Rentenansprüchen systematisch unterbewertet wird. Insofern können Übergangsmärkte auch als eine Form betrachtet werden, verschiedene Arten produktiver und kreativer Tätigkeiten in ein wechselseitig befruchtendes Verhältnis zu bringen. Die Sequenz: erst lernen, dann arbeiten und schließlich im Ruhestand leben ist kein attraktives Lebensmodell; gleichzeitig lernen, für den Brotverdienst hart arbeiten und leben wäre die Kunst, der wir uns wieder zuwenden sollten.