

---

## **FORUM: Zukunft der Arbeit**

---

### **Günther Schmid: Übergänge in eine neue Vollbeschäftigung**

---

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 des Wissenschaftszentrums Berlin. Er lehrt ökonomische Theorie der Politik an der FD Berlin.

Wie kann die gegenwärtig hohe Arbeitslosigkeit reduziert werden? Um dieses Problem zu lösen, muß zuerst die Frage beantwortet werden: Warum hat sich die Arbeitslosigkeit in den hochindustrialisierten Ländern (OECD) in den letzten 30 Jahren mehr als verdoppelt und in der Europäischen Union (EU) mehr als verfünffacht?

Erster Kandidat für eine Erklärung ist die Wachstumskrise. Gegenüber den sechziger und siebziger Jahren hat sich das Tempo des wirtschaftlichen Wachstums in der OECD in den achtziger und neunziger Jahren halbiert, wobei der Rückgang in Europa gegenüber den USA und Japan noch etwas schärfer ausfiel. Hauptgrund für diese Entwicklung ist der Strukturwandel von der

Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft: In vielen Industriesektoren mit großen Produktivitätsfortschritten sind Sättigungsgrenzen erreicht, so daß Produktivität und Beschäftigungswachstum im Gegensatz zu den fünfziger und sechziger Jahren nicht mehr parallel, sondern gegensinnig verlaufen. Die „Große Hoffnung“ des französischen Soziologen Jean Fourastie<sup>1</sup> hat sich nicht bestätigt: Das Beschäftigungswachstum im Dienstleistungssektor konnte die Beschäftigungsverluste im Industriesektor nicht wettmachen.

Das erklärt jedoch noch nicht, warum die Beschäftigungskrise in Europa weit schärfer ausgefallen ist als beispielsweise in Japan oder in den USA. Für diese Differenz ist vor allem die geringe Beschäftigungsintensität des rückläufigen Wachstums verantwortlich. Das drückt sich deutlich in der Entwicklung der Beschäftigungsquote aus. Diese sank in Europa in den letzten 30 Jahren von 65 auf 59 Prozent, während sie in den USA von 63 auf 73, in Japan von 71 auf 77 Prozent stieg. Hätte die Europäische Union dieselbe Beschäftigungsquote wie die USA, hätten heute zusätzlich 33 Mio. Menschen Arbeit, weit mehr sogar als die Zahl der Arbeitslosen von 18 Millionen.

Verschärft wird das Problem der Arbeitslosigkeit in Europa durch die große Zahl von Langzeitarbeitslosen. Fast die Hälfte der Arbeitslosen sind länger als ein Jahr ohne Beschäftigung - gegenüber etwa 10 Prozent in den USA und 20 Prozent in Japan. Die tieferen Ursachen für diese Differenzen sind in den Institutionen der Beschäftigungssysteme zu suchen. Dazu gehören sowohl die Regelsysteme des Arbeitsmarkts als auch die Systeme der sozialen Sicherung, der Besteuerung und der Bildung. Das europäische Institutionengefüge, das übrigens weit älter ist als dasjenige von Japan oder Amerika, ist schlicht den neuen technologischen und sozio-ökonomischen Bedingungen der globalen Weltwirtschaft nicht mehr gewachsen. Es ist weder in der Lage, die Beschäftigungspotentiale der revolutionären Informations- und Kommunikationstechnologie, noch die der modernen Humandienstleistungen zu entfesseln. Deutlich werden diese institutionellen Defizite vor allem daran, daß es an Innovations- und Investitionsdynamik mangelt und daß die sozialstaatlichen Institutionen einkommenssichernde Ausgliederung anstelle arbeitsschaffender Integration präferieren.

Was sind die institutionellen Alternativen? Das japanische Modell? Es scheidet aus, weil es uns kulturell zu fremd ist. Was nicht heißen soll, daß einzelne Elemente, die in die europäische Kultur integriert werden können, nicht adaptiert werden sollten. Eines dieser Elemente ist das Prinzip lebenslangen Lernens, ein anderes das Prinzip der Gewinn- und Kostenbeteiligung, wobei in der Kostenteilung - ganz im Gegensatz zur europäischen Tradition - üblicherweise das japanische Management voranschreitet.

Das schwedische Modell? Es scheidet aus, weil es selbst in Schwierigkeiten ist. Das Beschäftigungsniveau im öffentlichen Dienst ist in der extremen Höhe, wie es in Schweden vorfindbar ist, nicht mehr finanzierbar. Es ist auch

---

1 Jean Fourastie. Die große Hoffnung des zwanzigsten Jahrhunderts, Köln 1954.

nicht mehr zeitgemäß. Nachahmenswert sind jedoch nach wie vor Elemente der aktiven Arbeitsmarktpolitik, vor allem ihre Dezentralisierung, ihr System der Erfolgskontrolle, ihr technologisch modernisiertes Informationssystem und die vorrangige Gleichstellung der Frauen.

Das amerikanische Modell? Es scheidet aus, weil das hohe Beschäftigungsniveau im privaten Dienstleistungssektor mit extrem ungleicher Einkommensverteilung und großer Armut der Niedriglöhner („working poor“) erkaufte wird. Faszinierend ist freilich das Jobwunder auch im Bereich hochwertiger und gut bezahlter professioneller Dienstleistungen, ebenso wie die zunehmende Aufstockung von Niedriglöhnen durch Steuerkredite (Earned Income Tax Credit) interessante Elemente enthält.

Gibt es denn keine Alternativen? Ich denke doch, und meine Antwort enthält drei Elemente, von denen im folgenden nur die dritte näher ausgeführt werden kann.

#### Reform der Arbeitsmarktpolitik

Das gegenwärtige Arbeitsplatzdefizit von 6 bis 7 Millionen in der Bundesrepublik muß *erstens* durch international koordinierte Reformen der Geld- und Finanzpolitik gelöst werden. Dabei gilt es vor allem, Innovationen durch eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Forschung und Entwicklung zu fördern, die strukturelle Überbewertung der D-Mark zu beseitigen, Realinvestitionen gegenüber spekulativen Geldanlagen zu fördern, eine Entlastung der Lohneinkommen von Steuern und Abgaben herbeizuführen und die Lohnnebenkosten zu reduzieren. Darüber hinaus könnte die Nachfrage personennaher Dienstleistungen (und damit auch entsprechende reguläre Beschäftigung) beispielsweise direkt durch Dienstleistungsschecks für solche Haushalte gefördert werden, die sie am dringendsten benötigen, ohne sich das leisten zu können, etwa Alleinerziehende oder Haushalte mit mehreren erziehungs- oder pflegebedürftigen Personen.

*Zweitens* wird eine Reform der Lohnpolitik diesen Prozeß unterstützen müssen, um den take-off und die Nachhaltigkeit einer neuen Entwicklungsdynamik zu gewährleisten. Tarifliche Arbeitsmarktpolitik kann zum Beispiel durch Lohnkorridore betriebliche Flexibilitätsspielräume öffnen, Arbeitszeit bei nur partiellem Lohnausgleich gegen Beschäftigungssicherung verkürzen und beschäftigungswirksame Beteiligungslöhne fördern. Tarifliche Arbeitsmarktpolitik könnte darüber hinaus mehr beschäftigungspolitische Verantwortung übernehmen, wenn sie besser mit öffentlicher Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik koordiniert würde. Wenn etwa in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen beschäftigungswirksame Kooperationsverträge geschlossen werden, könnte die Arbeitsverwaltung als Kooperationspartner einen finanziellen Beitrag in dem Umfang leisten, wie Arbeitslosigkeit vermieden wird. Ein Beispiel könnten Jahresarbeitsverträge sein, in denen Blöcke für Qualifizierungszeiten herausgeschnitten werden und gleichzeitig die Beschäftigung stabilisiert oder gar erhöht wird.

Wir wissen nun aber aus zahlreichen Studien: Selbst wenn die Hauptakteure der Beschäftigungspolitik - also Bundesbank, Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände - ihre Rollen perfekt spielen, wird sich die Beschäftigungskrise in Europa nicht lösen lassen. Die Arbeitslosigkeit wird nur dann auf ein befriedigendes Niveau sinken, wenn es *drittens* gelingt, variabelere Arbeitsverhältnisse zu institutionalisieren, die flexible Zu- und Abgänge des Beschäftigungssystems erleichtern und mehr Optionen beschäftigungswirksamer Arbeitsumverteilung anbieten. Deshalb schlage ich die Forcierung von Übergangsarbeitsmärkten vor.

Organisatorisch sind Übergangsarbeitsmärkte Brücken zwischen bezahlter abhängiger Beschäftigung und anderen Erwerbsformen (zum Beispiel Selbstständigkeit) oder produktiven Aktivitäten. Rechtlich bieten sie dauerhafte und somit berechenbare Optionen zum Wechsel oder zur Kombination verschiedener Arbeitsverhältnisse, zum Beispiel geregelte Wechsel zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit, Wechsel zwischen (Weiter-)Bildung und Arbeit oder Kombinationen von beiden; Wechsel zwischen unselbständiger und selbständiger Arbeit oder auch hier (ein zunehmender Trend übrigens) Kombinationen von beiden. Finanziell kompensieren Übergangsarbeitsmärkte zeitweise vermindertes Erwerbseinkommen teilweise mit Transferleistungen oder mit eigenen zweckgebundenen Sparleistungen, die eventuell noch steuerlich begünstigt sind. Da Übergangsarbeitsmärkte nicht Untätigkeit, sondern kreative Aktivitäten organisieren, sind sie letztlich auch volkswirtschaftlich effizienter als Arbeitslosigkeit.

#### Stärkung von Übergangsarbeitsmärkten

Welche Übergangsarbeitsmärkte gibt es schon, und welche Innovationen wären besonders attraktiv für ein neues arbeitsmarktpolitisches Programm? Systematisch lassen sich fünf Arbeitsmarktübergänge unterscheiden, die durch Beschäftigungsbrücken zu fördern sind, die in beide Richtungen begehbar sein müssen.

Der *erste* Übergangsarbeitsmarkt ist im ersten Arbeitsmarkt zu organisieren. In der Inszenierung von Übergängen zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung liegt das größte bisher ungenutzte Beschäftigungspotential. Ein beispielhaftes Instrument der Arbeitsmarktpolitik, das den Übergang zwischen verkürzter und regulärer Arbeitszeit organisiert, ist das Kurzarbeitergeld. Hier wird konjunkturell bedingter Arbeitsausfall durch partielle Lohnersatzleistungen kompensiert, so daß das Beschäftigungsverhältnis aufrechterhalten werden kann. Eine innovative Erweiterung des Modells wurde in den neuen Bundesländern praktiziert, indem Kurzarbeit mit Qualifizierung verbunden wurde. Dieses Prinzip ließe sich in analoger Form auch auf andere Bereiche übertragen, etwa auf den öffentlichen Dienst, der vor enormen Umstrukturierungsproblemen steht. Darüber hinaus könnten die Tarifpartner wie der Sozialstaat deutlichere Anreize setzen, um Überstunden in beschäftigungswirksame Freizeit umzusetzen.

Das Modell Kurzarbeit lehrt, daß Arbeitszeitverkürzung bei partiellem Lohnausgleich auf Akzeptanz stößt, wenn sie befristet ist, das Recht auf einen Vollzeitarbeitsplatz garantiert und das Niveau der sozialen Sicherung (insbesondere das der Rente) nicht ungebührlich mindert. Das Erfolgsgeheimnis beispielsweise der niederländischen Arbeitsmarktpolitik beruht nicht zuletzt darauf, insbesondere im öffentlichen Dienst umfangreiche Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse geschaffen zu haben, die das Recht auf den Übergang in Vollzeit beinhalten. Auch Dänemark wäre als Land für beschäftigungswirksame Arbeitsumverteilung zu nennen. Im übrigen gehören Dänemark und die Niederlande zu den wenigen Ländern der Euro-päischen Union, die in den letzten Jahren sichtbare Erfolge bei der Reduzierung der Arbeitslosigkeit aufzuweisen haben: Im Mai 1996 betrug die dänische Arbeitslosenquote 6,1 Prozent, in den Niederlanden 7 Prozent gegenüber 10,8 Prozent im europäischen Durchschnitt und 8,9 Prozent in Deutschland.

*Zweitens* sind Übergänge von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung zu beschleunigen. Die derzeitigen Instrumente sind bekannt: Hilfen für die Existenzgründung, Lohnkostensubventionen für die Eingliederung von Langzeitarbeitslosen, produktive Arbeitsförderung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, berufliche Rehabilitation, Arbeitsförderbetriebe oder Sozialbetriebe. In der Ausgestaltung dieser Prinzipien sind jedoch erhebliche Verbesserungen möglich. Beispielsweise sollte die Arbeitsverwaltung von den Instrumenten des wettbewerblichen Ausschreibungsverfahrens und des Kaufs oder Verkaufs professioneller Dienstleistungen stärker Gebrauch machen. Dadurch könnten private Unternehmen stärker in die Umsetzung von Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden, was wiederum den Übergang der geförderten Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt begünstigen würde. Auch hierfür bieten die Niederlande und Dänemark gute Beispiele (START, Maatwerk).

In der Sache völlig daneben geht die geplante Reform des Arbeitsförderungsgesetzes im Hinblick auf die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Neben der untertariflichen Bezahlung sollen in ABM-Projekten nun mindestens 95 Prozent der Teilnehmer aus Langzeitarbeitslosen rekrutiert werden. Sinnvoller wäre, die Teilnahmebedingungen nicht an mechanischen Regem, sondern an individuellen Risiken der Langzeitarbeitslosigkeit anzuknüpfen. Also nicht fürsorgende, sondern vorsorgende Prüfung und rasche Realisierung sinnvoller Maßnahmen. Einzelfallbezogenes Management (case management) ist den qualifizierten Arbeitsvermittlern vor Ort zuzutrauen, anstatt ihnen nach wie vor das Verwalten von Arbeitslosen nach zentralen Regeln ohne Informationsgehalt zuzumuten. Wieso müssen qualifizierte arbeitslose Baufacharbeiter, Maler, Klimatechniker, Architekten, Stadtplaner, Pfleger erst ein Jahr warten, bevor sie am Bau von Sozialwohnungen, an der Verbesserung der kommunalen Infrastruktur oder beim Aufbau mobiler Sozialdienste teilnehmen dürfen? Die jetzige Praxis führt zu dem Paradox, daß zwar unsere Parkanlagen gefegt und die Friedhofsmauern repariert werden,

öffentliche Bauten, Straßen oder Abwasserkanäle und Wohnungsbestände (insbesondere in den neuen Bundesländern) aber renovierungs- oder sanierungsbedürftig bleiben. Im übrigen hätte eine solche strukturverbessernde Politik eine günstige Nebenwirkung: Attraktive Angebote arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zum frühen Zeitpunkt sind gleichzeitig ein effektiver und fairer Test der Arbeitswilligkeit.

*Drittens* ist die Brücke zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem vor allem von der Beschäftigungsseite aus zu stärken. Dazu gibt es bereits eine ganze Reihe innovativer Ansätze: Systematisches Nachqualifizieren von Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung in überschaubaren Modulen, das in Dänemark und Schweden praktizierte Weiterbilden und Einstellen, die öffentliche Förderung und (im Gegenzug) Nutzung betrieblicher Weiterbildungskapazitäten oder die öffentliche Kofinanzierung tariflich vereinbarter Weiterbildung.

*Viertens* könnten die Übergänge zwischen produktiven, aber unbezahlten privaten Tätigkeiten und marktwirtschaftlicher Erwerbsarbeit flexibler gestaltet werden. Das Problem, Familie und Beruf vereinbaren zu können, 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. Die Erweiterung der Beschäftigungsbrücken zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit wird daher vor allem auf Anreize oder Regelungen zielen müssen, die es auch für Männer attraktiv macht, diese Angebote zu nutzen. Hier sehe ich vor allem in der öffentlichen wie privaten Inszenierung von Sabbaticals und im Recht auf Teilzeit aus Familiengründen ein zusätzliches Beschäftigungspotential.

Auch flexible Übergänge zwischen Beschäftigung und Rente *sind,finfiens*, noch wenig institutionalisiert. Bisher dominierten krisenbedingte Frühverrentungen, die sich als volkswirtschaftlich zu kostspielig erwiesen haben und darüber hinaus auch arbeitsmarkt- und sozialpolitisch problematisch sind. Im Sinne der Übergangsarbeitsmärkte ist das am 1. August in Kraft getretene Altersteilzeitgesetz ein Schritt in die richtige Richtung. Um einen quantitativen Entlastungseffekt für den Arbeitsmarkt zu erzielen, müssen jedoch die Förderkonditionen vor allem im Hinblick auf die Folgen für die Rentenversicherung verbessert werden. Bei der gegenwärtigen Konstruktion müssen Erwerbspersonen, die Altersteilzeit in Anspruch nehmen, mit bis zu 20 Prozent Verlust der Rentenansprüche rechnen. Sowohl von betrieblicher Seite (weiterer Beschäftigungsabbau) wie auch von der Erwerbspersonenseite sind also geringe Anreize vorhanden, vom jetzigen gesetzlichen Angebot Gebrauch zu machen.

### Verantwortung der Wirtschaftspolitik

Ziehen wir Bilanz. Öffentlich geförderte oder tarifvertraglich organisierte Übergangsmärkte entlasten den Arbeitsmarkt jetzt schon um 2,5 bis 3 Mio. Arbeitsplätze. Durch Konsolidierung, Erweiterung und Modernisierung bereits existierender Übergänge könnten zusätzlich weitere 1,5 bis 2 Mio. Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden.

Damit fehlen im Vergleich zu mittelfristigen Bedarfsschätzungen aber immer noch mehr als 2 Mio. Arbeitsplätze. Die Strategie der Übergangsmärkte reicht also nicht aus, um Vollbeschäftigung wiederherzustellen. Nach wie vor ruht die (zur Zeit nicht eingelöste) Hauptverantwortung auf einer Arbeitsplätze schaffenden Wirtschaftspolitik, das heißt auf der (international) koordinierten Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik, um qualitatives Wachstum und Innovation zu stimulieren. Mehr noch: Qualitatives Wachstum und Innovation sind notwendige Voraussetzung für die Erweiterung von Übergangsmärkten, ebenso wie letztere wiederum die erforderliche Flexibilität für innovatives Wachstum erzeugen.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu weiterführend Günther Schmid, Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 12-13/1994, S. 9-23; ders., Übergänge in eine neue Vollbeschäftigung. Perspektiven der Arbeitsmarktpolitik in der Informationsgesellschaft, in: Dieter Schulte (Hrsg.), Arbeit der Zukunft. Beiträge zur Reformdiskussion im Deutschen Gewerkschaftsbund und seinen Gewerkschaften, Band 5, Köln 1996, S. 137-160; ders., Reform der Arbeitsmarktpolitik. Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, in: WSI-Mitteilungen 10/1996, S. 629-641.