

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Rainer Bölling

Lehrerarbeitslosigkeit

Historische Erfahrungen, gegenwärtige Situation
und Zukunftsperspektiven

Margarete Landenberger

Flexible Arbeitszeitformen im Spannungsfeld
von ökonomischer Liberalisierung und
sozialem Schutzbedarf

B 21/87

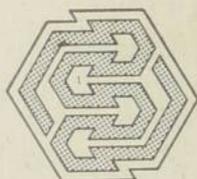
23. Mai 1987

Rainer Bölling, Dr. phil., geb. 1944; Studium der Geschichte und lateinischen Philologie; Lehrer, 1977–1982 an die Universität Düsseldorf, seit 1984 an die Universität Essen abgeordnet (Neuere Geschichte und Geschichtsdidaktik).

Veröffentlichungen u. a.: Volksschullehrer und Politik. Der Deutsche Lehrerverein 1918–1933, Göttingen 1978; Sozialgeschichte der deutschen Lehrer. Ein Überblick von 1800 bis zur Gegenwart, Göttingen 1983 (Übersetzung ins Japanische 1987); (zus. mit J. Henseler) Das deutsche Kaiserreich 1871–1918. Politik und Gesellschaft, Freiburg–Würzburg 1986; Aufsätze zur historischen Bildungsforschung und zum Nationalsozialismus.

Margarete Landenberger, geb. 1950; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Sonderforschungsbereich 333 der Universität München, „Entwicklungsperspektiven von Arbeit“.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitszeitwünsche – Vergleichende Analyse vorliegender Umfrageergebnisse, Discussion Paper IIM/LMP 83–17, Wissenschaftszentrum Berlin 1983; Aktuelle sozialversicherungsrechtliche Fragen zur flexiblen Arbeitszeit und Teilzeitbeschäftigung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 31 (1985) 6 (1. Teil), S. 321–335, und 31 (1985) 7 (2. Teil), S. 393–415; Sozialversicherungsrechtliche Fragen, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Teilzeitarbeit, Forschungsbericht Sozialforschung Nr. 127, Bonn 1985; Arbeitszeitpräferenzen der Erwerbsbevölkerung, in: G. Buttler/K. Oettle/H. Winterstein (Hrsg.), Flexibilität gegen starre Sozialsysteme, Baden-Baden 1986.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn 1.

Redaktion: Paul Lang, Karl-Heinz Resch, Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 60 40, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 14,40 vierteljährlich, Jahresvorzugspreis DM 52,80 einschließlich Mehrwertsteuer; bei dreiwöchiger Kündigungsfrist zum Quartalsende;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer;
- Bestellungen von gebundenen Bänden der Jahrgänge 1983, 1984 und 1985 zum Preis von DM 25,— pro Jahrgang (einschl. Mehrwertsteuer) zuzügl. Versandkosten.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Rainer Bölling

Lehrerarbeitslosigkeit

Historische Erfahrungen,
gegenwärtige Situation und Zukunftsperspektiven

I. Einführung

Spätestens seit Beginn der achtziger Jahre ist die sprunghaft steigende Arbeitslosigkeit ausgebildeter Lehrer zu einem bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Problem ersten Ranges geworden. Die im September 1985 arbeitslos gemeldeten rund 30 000 Lehrer stellten mehr als ein Drittel aller arbeitslosen Akademiker. Nach Angaben der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) gab es zum gleichen Zeitpunkt sogar 71 500 ausgebildete Lehrer ohne Anstellung im Schuldienst — eine Zahl, die bis 1986 auf 80 700 gestiegen ist¹⁾.

Der erhebliche Unterschied zwischen beiden Zahlengrößen ist aus den Erhebungsmethoden zu erklären. Die Zahlen der GEW ergeben sich aus der Differenz zwischen Bewerbungen und Einstellungen in den Schuldienst; infolge von Mehrfach- und Wiederbewerbungen sind sie ohne Frage etwas zu hoch angesetzt. In den von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlichten Zahlen dagegen sind all jene Lehrer nicht enthalten, die mittlerweile einer Erwerbstätigkeit außerhalb des Schuldienstes nachgehen oder sich mangels Anspruch auf Arbeitslosengeld oder -hilfe gar nicht erst arbeitslos gemeldet haben. Es spricht einiges dafür, daß allenfalls die Hälfte der nicht im Schuldienst beschäftigten Lehrer bei den Arbeitsämtern registriert ist. Je nach Berechnungsgrundlage ergibt sich für 1985 eine Arbeitslosenquote von 5 % oder 12 %, bezogen auf 585 500 hauptamtliche Lehrer an allgemeinen- und berufsbildenden Schulen.

Ist schon das Ausmaß der Lehrerarbeitslosigkeit nicht genau zu beziffern, so herrschen um so mehr über die Ursachen des Phänomens oft vereinfachende Vorstellungen. Einerseits wird den arbeits-

losen Lehrern die Schuld an ihrer Situation zugeschrieben, da sie bei der Wahl ihres Studiums die Beschäftigungschancen falsch eingeschätzt hätten. Andererseits neigen insbesondere die Betroffenen dazu, die Verantwortung allein bei Bildungs- und Finanzpolitikern zu suchen, die unter dem Druck sinkender Wachstumsraten und einflußreicher Interessengruppen einst als verbindlich ausgegebene bildungspolitische Zielvorstellungen aufgegeben hätten.

Eine solche Erklärung greift jedoch zu kurz, denn im Bereich der Lehrerversorgung wurden die im Bildungsgesamtplan von 1973 für 1985 aufgestellten Zielwerte — mit Ausnahme der berufsbildenden Teilzeitschulen — tatsächlich erreicht. Im Schuljahr 1984/85 betrug die Schüler/Lehrer-Relation im Primarbereich 20,5 (Zielwert 19–23), im Sekundarbereich I 17,0 (Zielwert 18–20) und im Sekundarbereich II 13,2 (Zielwert 12–14). Allerdings ist der Ausbau der Ganztagsangebote hinter den Planzielen von 1973 zurückgeblieben, und auch der zusätzliche Lehrerbedarf, den die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung 1980 im Rahmen der später am Widerstand der Finanzminister gescheiterten Fortschreibung des Bildungsgesamtplans anmeldete, ist nicht in Planstellen umgesetzt worden²⁾. Dennoch: An den allgemeinbildenden Schulen der Bundesrepublik waren die Schüler/Lehrer-Relationen noch nie so günstig wie heute — zugleich bleiben so viele ausgebildete Lehrer ohne Anstellung wie nie zuvor in der deutschen Bildungsgeschichte.

Die derzeit gravierend hohe und persönlich bedrückende Lehrerarbeitslosigkeit stellt indessen keineswegs ein Novum dar. Vielmehr haben sich in den

¹⁾ Zur Entwicklung und Problematik der Arbeitslosenziffern vgl. Volker Starr, Lehrerarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland, in: Martin Baethge u. a., Studium und Beruf. Neue Perspektiven für die Beschäftigung von Hochschulabsolventen, Freiburg 1986, S. 339–442, hier S. 357ff.; GEW (Hrsg.), Erziehung und Wissenschaft, 38 (1986) 10, S. 22.

²⁾ Klaus Klemm, Was 1985 hätte sein sollen — Zielwerte des Bildungsgesamtplans von 1973 im Vergleich zur realen Schulentwicklung, in: Hans-Günter Rolff/Klaus Klemm/Klaus-Jürgen Tillmann (Hrsg.), Jahrbuch der Schulentwicklung 4, Weinheim 1986, S. 50–69, hier 60f.

letzten zwei Jahrhunderten Phasen der Überfüllung und solche des Mangels an Lehrern mit einer frappierenden Regelmäßigkeit abgewechselt. Eine Analyse der Ursachen und Verlaufsformen früherer Überfüllungskrisen kann dazu beitragen, die gegenwärtige Situation wie auch die Zukunftsperspektiven des Lehrerarbeitsmarktes fundierter ein-

zuschätzen. Deshalb sollen hier zunächst langfristige Entwicklungslinien vom 19. Jahrhundert bis zum Ende dieses Jahrtausends skizziert werden. Erst vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, die heute diskutierten Konzepte zur Überwindung bzw. Milderung der Lehrerarbeitslosigkeit vorzustellen und nach ihren Erfolgchancen zu fragen.

II. Periodische Wiederkehr von Überfüllung und Mangel auf dem Lehrerarbeitsmarkt vor 1945

1. Höheres Lehramt

Die langfristigen Entwicklungstendenzen des Lehrerarbeitsmarktes sind in neueren Forschungen vor allem am Beispiel des höheren Lehramts in Preußen herausgearbeitet worden³⁾. Vom späten 18. Jahrhundert bis zum Zweiten Weltkrieg lassen sich insgesamt vier Überfüllungsphasen feststellen:

- von den 1780er Jahren bis nach der Jahrhundertwende,
- vom Ende der 1830er bis in die frühen 1850er Jahre,
- in den 1880er und 1890er Jahren sowie
- in der Zwischenkriegszeit 1919–1939.

Zur Verdeutlichung der grundlegenden Problematik genügt es, die Entwicklung seit 1850 zu skizzieren. Zunächst brachte das stürmische Wirtschaftswachstum im Zeichen des Durchbruchs der industriellen Revolution einen schnell steigenden Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften mit sich. Dadurch wurde ein forciertes Ausbau des weiterführenden Bildungswesens erforderlich. Zwischen 1860 und 1880 stieg die Zahl der höheren Schüler in Preußen auf mehr als das Doppelte, die Gesamtbevölkerung dagegen „nur“ um die Hälfte. So kam es bald zu einem empfindlichen Lehrermangel, der bis 1880 anhielt. In dieser Mangelphase wurde der Zugang zum Beruf des Lehrers erleichtert und seine

finanzielle Attraktivität erhöht. Nach der Prüfungsordnung von 1866 bestanden auch solche Kandidaten die Prüfung, deren Lehrbefähigung nur für die Unterstufe der höheren Schule ausreichte. Der Etat von 1872 sah für Oberlehrer Gehaltserhöhungen um durchschnittlich 25 % vor, zu denen im Jahr darauf noch der neu eingeführte Wohnungsgeldzuschuß kam. Bei glänzenden Berufsaussichten strömten nun mehr Lehramtsstudenten als je zuvor in die philosophischen Fakultäten.

Doch wer in der zweiten Hälfte der 1870er Jahre ein Lehramtsstudium aufgenommen hatte, sah sich nach Abschluß der durchschnittlich sechs Jahre dauernden Ausbildung unvermutet von Arbeitslosigkeit bedroht. Von den frühen 1880er Jahren bis zum Ende des Jahrhunderts nämlich überstieg das Angebot an Lehrern die Nachfrage. Angesichts der sinkenden Verwertungschancen höherer Schulbildung in der Zeit der „Großen Depression“ ging der Anteil höherer Schüler an der Gesamtbevölkerung vorübergehend zurück und erreichte erst um 1900 wieder den Stand der frühen achtziger Jahre⁴⁾.

Die preußische Unterrichtsverwaltung reagierte darauf mit einer restriktiven Anstellungspolitik. So verlängerte sich die Wartezeit bis zur festen Anstellung, die in den 1870er Jahren nur ein Jahr betragen hatte, bis 1896/97 auf sechs bis acht Jahre. Es entsprach somit der Arbeitsmarktlage, daß 1887 der in der Mangelphase eingeführte dritte Zeugnisgrad (für die Unterstufe) wieder abgeschafft und 1890 die berufspraktische Ausbildung um ein Jahr verlängert wurde. Derartige Maßnahmen waren zweifellos geeignet, den Abschreckungseffekt der unmittelbar erfahrenen Überfüllung noch zu verstärken. Jedenfalls sank die Zahl der Lehramtsstudenten von 1882/83 bis 1892/93 auf knapp die Hälfte.

³⁾ Siehe hierzu vor allem folgende Arbeiten aus dem Göttinger Forschungsprojekt „Qualifikationskrisen und Strukturwandel des Bildungssystems (QUAKRI): Hartmut Titze, Überfüllungskrisen in akademischen Karrieren. Eine Zyklustheorie, in: Zeitschrift für Pädagogik, 27 (1981), S. 187–224; ders., Die zyklische Überproduktion von Akademikern im 19. und 20. Jahrhundert, in: Geschichte und Gesellschaft, 10 (1984), S. 92–121; ders./Axel Nath/Volker Müller-Benedict, Der Lehrzyklus. Zur Wiederkehr von Überfüllung und Mangel im höheren Lehramt in Preußen, in: Zeitschrift für Pädagogik, 31 (1985), S. 97–126; Axel Nath, Der Studienassessor im Dritten Reich, in: ebd., 27 (1981), S. 281–306; ders., Der Lehrzyklus im Dritten Reich, soz. wiss. Diss., Göttingen 1986.

⁴⁾ Vgl. Peter Lundgreen, Sozialgeschichte der deutschen Schule im Überblick, Teil I, Göttingen 1980, S. 81.

In dieser Situation wiesen Statistikexperten aus Philologenkreisen erstmals auf die Gefahr eines bevorstehenden Lehrermangels hin. Doch ihre Warnungen paßten weder in das politische Konzept der Unterrichtsverwaltung noch der eigenen Standesorganisation. Die Verwaltung ging von der falschen Prämisse aus, daß das höhere Schulwesen nur noch proportional zum allgemeinen Bevölkerungswachstum expandieren werde. Der Philologenverband hingegen rechnete sich aus, daß die angestrebte besoldungsmäßige Gleichstellung mit den Richtern in einer Mangelsituation leichter durchsetzbar sein würde. Er begrüßte daher auch die Heraufsetzung der Qualifikationsanforderungen durch die Prüfungsordnung von 1898, nach der mindestens in einem Fach die Befähigung für den Oberstufenunterricht nachgewiesen werden mußte.

Unmittelbar nach der Jahrhundertwende trat dann plötzlich die Mangelsituation ein, noch verschärft durch eine in dieser Form nicht vorhergesehene Expansion des höheren Schulwesens im Zeichen der wirtschaftlichen Hochkonjunktur. Jetzt wurden viele angehende Gymnasiallehrer zur Deckung des regulären Unterrichtsbedarfs herangezogen, einige sogar schon vor Abschluß ihrer Ausbildung fest angestellt. Unter diesen Bedingungen kam es 1909 tatsächlich zur besoldungsmäßigen Gleichstellung der Oberlehrer mit den Richtern.

Die nunmehr glänzenden Berufsaussichten lösten erneut einen Zustrom ins höhere Lehramt aus, der mit einer Verfünffachung der Studentenzahl zwischen 1892 und 1912 alles bisher Dagewesene übertraf. Im Anschluß an erste Überfüllungsprognosen aus Philologenkreisen wurde die Situation 1913 auch von amtlicher Seite bereits wieder als kritisch beurteilt. Doch erst nach dem Krieg trat das Problem offen zutage, als die Zahl der nun Studienassessoren genannten Kandidaten rapide anstieg. Nach dem inflationsbedingten Personalabbau entfielen 1924 auf 100 Festangestellte und beschäftigte Assessor(inn)en etwa 14 Kandidaten ohne jegliche Beschäftigung im Schuldienst⁵⁾. Jetzt griff die Kultusverwaltung erstmals zum Mittel eines Numerus clausus, der anfangs fast drei Vierteln der Assessoren den Status eines „Anwärters“ mit Aussicht auf feste Anstellung im Schuldienst verweigerte. Ein hoher Ersatzbedarf stand nicht vor 1940 zu erwarten, da infolge des Anstellungsschubes vor dem Kriege 1919 fast die Hälfte der Philologen erst zwischen 32 und 42 Jahre alt war.

⁵⁾ Berechnet nach den Zahlenangaben bei Nath, Studienassessor (Anm. 3), S. 283, 288.

In der zweiten Hälfte der zwanziger Jahre traten dennoch fächerspezifische Engpässe auf, die auf außergewöhnliche Umstände zurückzuführen waren. Angesichts dieser Erfahrung nahmen wieder viele Abiturienten das scheinbar aussichtsreiche Lehramtsstudium auf, obwohl die Statistiker mit gutem Grund darauf hinwiesen, daß es sich nur um eine „Scheinkonjunktur“ handelte. Bald darauf verschärften sich die vorübergehend verdeckten strukturellen Probleme des Lehrerarbeitsmarktes durch die akuten Folgen der Weltwirtschaftskrise in ungeahnter Weise. 1931 begann die Zahl der höheren Schüler aufgrund einer geringeren Übergangsquote in die Sexta rapide zu sinken, und gleichzeitig kam es im Rahmen der Brüning'schen Notverordnungs politik zu einschneidenden staatlichen Sparmaßnahmen. Sie wirkten sich auf die soziale Lage sowie auf die politische Einstellung der Assessoren verheerend aus.

Doch auch die Nationalsozialisten, denen sich ein großer Teil der jungen Lehrer anschloß, konnten ihnen entgegen früheren Versprechungen nicht durchgreifend helfen. Der schon im März 1933 eingeführte und bis 1936 geltende Numerus clausus zum Vorbereitungsdienst hatte keinen Beschäftigungseffekt, und von der politisch und rassistisch begründeten Entlassung im Schuldienst stehender Lehrer profitierten relativ wenige Parteigänger. Da vor allem die Gemeinden eine restriktive Anstellungspolitik pflegten und obendrein 1937 die höhere Schule um ein Jahr verkürzt wurde, blieben die Wartezeiten bis zur Anstellung mit sechs bis acht Jahren fast auf dem Niveau der zwanziger Jahre. 1939 waren noch immer 10% der ausgebildeten Gymnasiallehrer ohne Beschäftigung im Schuldienst. Zu diesem Zeitpunkt zeichnete sich jedoch schon die nächste Mangelphase ab, da infolge des allgemeinen Attraktivitätsschwundes der Studienratslaufbahn der Nachwuchs ausblieb und ab 1942 ein hoher Ersatzbedarf anstand. Durch den Krieg wurde dieses strukturelle Problem dann erheblich verschärft; seine Folgen machten sich auch nach der Gründung der Bundesrepublik noch lange an den höheren Schulen bemerkbar.

2. Lehramt an Volksschulen

Anders als im höheren Schulwesen herrschte an den preußischen Volksschulen im 19. Jahrhundert ein chronischer Mangel an ausgebildeten Leh-

rem⁶⁾. Das lag an der geringen Attraktivität des Volksschullehrerberufs, der keine den akademischen Karrieren auch nur entfernt vergleichbaren Prestige- und Einkommenschancen bot. Die Ausbildung erfolgte an Lehrerseminaren mit dreijährigem Kursus, für deren Besuch keine wesentlich über den Volksschulabschluß hinausgehende Vorbildung erforderlich war. Um den schneller als die Schülerzahl steigenden Lehrbedarf zu decken, wurde am Anfang des 20. Jahrhunderts nicht nur das Lehrerbildungswesen forciert ausgebaut, sondern auch die Besoldung kräftig angehoben. Das ließ den Beruf für Angehörige der unteren Mittelschichten durchaus attraktiv werden. Es setzte in der Folge ein solcher Zulauf zu den Lehrerseminaren ein, daß sich schon vor dem Ersten Weltkrieg eine Überfüllung auch des Volksschullehreramtes abzeichnete.

Durch die Ausnahmesituation des Krieges wurden die absehbaren Probleme zunächst verschleiert. Als aber nach Kriegsende die zurückkehrenden verbeamteten Lehrer wieder in ihre Stellen einrückten, sahen sich ausgebildete Schulamtsbewerber (Junglehrer) unvermutet von Arbeitslosigkeit betroffen. Dafür gab es mehrere kriegsbedingte Gründe. Der wichtigste war, daß wegen der geburtenschwachen Kriegsjahrgänge die Schülerzahl zwischen 1921 und 1926 um ein Viertel zurückging. Dadurch verbesserte sich die Schüler/Lehrer-Relation gewissermaßen automatisch von 46,8 (1921) auf 37,2 (1926), obwohl dem Personalabbau von 1924 zahlreiche Planstellen zum Opfer fielen. In diesen Jahren sanken die Anstellungschancen der Junglehrer ins Bodenlose. Auf dem Höhepunkt der Arbeitslosigkeit im Mai 1926 gab es in Preußen 29 702 Junglehrer ohne Beschäftigung im Schuldienst, was einer Arbeitslosenquote von nicht weniger als 27 % entspricht (auf die Zahl der Planstellen bezogen).

Einen den Arbeitsmarkt spürbar entlastenden Effekt hatte erst die grundlegende Neuordnung der Lehrerbildung, die alten standespolitischen Forderungen der Volksschullehrer entsprach. Infolge der Auflösung der Lehrerseminare versiegte nach 1926 der Zustrom ausgebildeter Lehrer vorübergehend völlig. Die seit 1926 ins Leben gerufenen Pädagogi-

schen Akademien mit ihrer zweijährigen Ausbildung entließen bis 1930 ganze 500 Absolventen. Bei einem Ersatzbedarf von jährlich etwa 2 500 Lehrern konnte nun der „Junglehrerberg“ allmählich abgebaut werden. Rund 8 000 Schulamtsbewerber gaben zudem – teilweise gegen Gewährung einer Abfindungssumme! – den Lehrerberuf auf, wurden wegen Nichtbeachtung der Meldefristen aus den bald eingerichteten Wartelisten gestrichen oder ließen sich zwecks Ausübung eines „Fremdberufes“ vorläufig zurückstellen. Dennoch wies die amtliche Statistik 1930/31 immer noch rund 8 000 arbeitslose Junglehrer aus (Quote: 7 %).

In dieser Situation wurde auch die Volksschule von den Sparmaßnahmen im Rahmen der Notverordnungs politik getroffen, die in Preußen u. a. den Abbau von 7 000 Planstellen vorsahen. Dadurch stieg die Zahl der arbeitslosen Junglehrer bis Mai 1932 wieder auf über 12 000 an (Quote: 12 %). Weiteren 2 300 Junglehrern blieb die Entlassung allein deshalb erspart, weil im Dezember 1931 durch Notverordnung die Altersgrenze für Lehrer von 65 auf 61 Jahre herabgesetzt wurde. Diese Maßnahme rief den Protest der Zwangspensionierten hervor; sie wurde vom Reichsgericht 1933 für rechtswidrig erklärt – allerdings ohne grundsätzliche Folgen. Die am Ende der Weimarer Republik noch arbeitslosen Junglehrer konnten bis 1936/37 mit ihrer Übernahme in den Schuldienst rechnen.

Da die infolge der Sparmaßnahmen 1932 von 15 auf sieben reduzierten Pädagogischen Akademien den weiteren Bedarf nicht zu decken vermochten, war für die zweite Hälfte der dreißiger Jahre bereits ein Mangel an ausgebildeten Volksschullehrern abzusehen. Die von den Nationalsozialisten zunächst weitergeführte hochschulmäßige Ausbildung hatte zudem keine Erhöhung der Besoldung nach sich gezogen, so daß der Beruf zu wenige Abiturient(inn)en anzog. Entsprechend trat in den Folgejahren ein Lehrermangel ein. Als der Nachwuchsmangel auch durch Notmaßnahmen nicht behoben werden konnte, wurde 1941 auf Befehl Hitlers die akademische Ausbildung der Volksschullehrer wieder beseitigt. Die jetzt eingerichteten Lehrerbildungsanstalten, für deren Besuch der Volksschulabschluß ausreichte, vermochten das Nachwuchsproblem zwar quantitativ zu lösen, bedeuteten aber bildungspolitisch einen ungeheuren Rückschritt.

⁶⁾ Zur Entwicklung im Volksschulbereich vgl. Rainer Bölling, Lehrerarbeitslosigkeit in historischer Perspektive, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 34 (1986), S. 198–212. Zum gesamten Komplex auf breiterer Basis demnächst ders., *Lehrerarbeitslosigkeit in Deutschland*, in: *Archiv für Sozialgeschichte*, 27 (1987).

III. Die Entwicklung in der Bundesrepublik: Vom Lehrermangel zur Lehrerarbeitslosigkeit

In der Frühphase der Bundesrepublik machten sich die Folgen der NS-Herrschaft und des Zweiten Weltkrieges auch in der Versorgung der Schulen mit Lehrern bemerkbar. 1950 gab es an Gymnasien (21,5) und Realschulen (32,6) die ungünstigsten Schüler/Lehrer-Relationen des Jahrhunderts, an Volksschulen (48,3) die ungünstigste Schüler/Lehrer-Relation seit dem Ersten Weltkrieg⁷⁾. Die Situation entspannte sich zuerst im Volksschulbereich, wo die niedrigen Geburtenraten der letzten Kriegs- und ersten Nachkriegsjahre diese Relation bis 1955 auf 37 sinken ließen. In den weiterführenden Schulen wirkte sich der demographische Entlastungseffekt erst einige Jahre später aus, als die Schülerzahl an den Grundschulen schon wieder zu steigen begann.

Dem sich abzeichnenden „Schülerberg“ der sechziger Jahre stand nun auf seiten der Lehrerschaft ein hoher Ersatzbedarf gegenüber: 1955 waren 40 % aller Lehrer an allgemeinbildenden Schulen 50 Jahre und älter⁸⁾ (Vergleichswert 1985: 15 %), schieden also bis spätestens 1970 aus dem Dienst. Die Chancen für eine ausreichende Nachwuchsrekrutierung wurden noch dadurch beeinträchtigt, daß in den sechziger Jahren gerade die geburten-schwachen Kriegs- und Nachkriegsjahrgänge das studierfähige Alter erreichten.

Angesichts dieses Problemdrucks gaben die für das Bildungswesen zuständigen Institutionen ihre bis dahin geübte Planungsabstinenz auf. 1963 legte die Kultusministerkonferenz (KMK) eine „Bedarfsfeststellung 1961–1970“ vor, in der erstmals der Versuch unternommen wurde, die künftige Nachfrage nach Schul- und Studienplätzen als Grundlage für den weiteren Ausbau des Bildungswesens vorzuschätzen. Die Aussagen zum Lehrerberuf waren noch wenig differenziert, aber gleichwohl alarmierend. Selbst wenn man nicht die von den Kultusministern als „pädagogisch wünschenswert“ bezeichneten Zielwerte, sondern nur die 1963 in einigen Bundesländern bereits erreichten Mittelwerte zugrunde legte (Klassenfrequenzen von 33 für die Volksschule, 30 für die Realschule und 24 für

das Gymnasium), ergab sich bis 1970 ein Ersatz- und Erweiterungsbedarf von mehr als 270 000 Lehrern aller Schulformen⁹⁾. Wie Georg Picht 1964 vorrechnete, wäre dieser bei ordnungsgemäßer Ausbildung nur dann zu decken gewesen, wenn 90 % aller Hochschulabsolventen der sechziger Jahre den Lehrerberuf gewählt hätten¹⁰⁾.

So griffen die Kultusverwaltungen zwangsläufig zu Notmaßnahmen wie Weiterbeschäftigung von pensionierten Lehrkräften, Übertragung selbständigen Unterrichts an Lehrer im Vorbereitungsdienst, Studien- und Prüfungserleichterungen, ja eine einjährige Sonderausbildung von Hausfrauen mit Abitur oder mittlerer Reife und Berufsausbildung zu Volksschullehrerinnen. Vor allem aber wurde in den Jahren des Lehrermangels die Besoldung kräftig angehoben, besonders die der Volksschullehrer, die zwischen 1964 und 1971 bundesweit zwei Besoldungsstufen höherrückten (von A 10 nach A 12). Einerseits war das eine längst fällige Konsequenz der in den zwanziger Jahren begonnenen Akademisierung der Ausbildung; zugleich wurde diese mit der schrittweisen Statusanhebung der Pädagogischen Hochschulen und ihrer schließlichen Integration in die Universitäten zu Ende geführt. Auch die Gymnasiallehrer wurden bedacht und erhielten eine ruhegehaltstfähige Zulage zum Grundgehalt sowie durch Veränderungen des Stellenkegels zuvor nicht gekannte Beförderungschancen¹¹⁾.

Die materiellen Anreize, das infolge der Bildungswerbung der sechziger Jahre gestiegene Sozialprestige des Lehrerberufs und die glänzenden Beschäftigungsaussichten riefen einen starken Sogeffekt hervor, der bei steigenden Studentenzahlen um so stärker zu Buche schlug. Während es 1965 mit 83 704 Lehramtsstudenten kaum mehr gab als 1960, waren es 1971 fast doppelt (164 027) und 1975 fast dreimal so viele (243 918). Die Zahl der bestandenen ersten Lehramtsprüfungen stieg zwischen 1965 und 1976 von 17 000 auf 42 500 im Jahr¹²⁾.

⁷⁾ Vgl. Rainer Bölling, Sozialgeschichte der deutschen Lehrer. Göttingen 1983, S. 10.

⁸⁾ Helmut Köhler, Lehrer in der Bundesrepublik Deutschland. Eine kritische Analyse statistischer Daten über das Lehrpersonal an allgemeinbildenden Schulen, Berlin 1975, S. 38.

⁹⁾ Vgl. Peter Posch, Der Lehrermangel, Weinheim 1967, S. 37 f.; Beate Pieper, Vom Lehrermangel zur Lehrerarbeitslosigkeit, Münster 1984, S. 78 ff.

¹⁰⁾ Georg Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe, München 1965², S. 14.

¹¹⁾ Vgl. Bölling, Sozialgeschichte (Anm. 7), S. 160 ff.

¹²⁾ Pieper (Anm. 9), S. 42 f., 49.

Parallel dazu setzte 1965 ein beispielloser Geburtenrückgang ein, der sich gegen Ende der sechziger Jahre beschleunigte; die jährliche Geburtenziffer halbierte sich nahezu bis 1978. Dieser Geburtenrückgang trug nach 1970 zu einer dringend erforderlichen Verbesserung der Schüler/Lehrer-Relationen bei, beschwor aber längerfristig bei anhaltendem Andrang zum Lehrerberuf Beschäftigungsprobleme herauf. Als sich in der ersten Hälfte der siebziger Jahre die ökonomische Krise in den westlichen Industriestaaten (Ölpreisschock) auf die Wachstumsraten der öffentlichen Haushalte auswirkte, gewannen zudem finanzpolitische Gesichtspunkte steigende Bedeutung für die Bildungsplanung. Seit 1974 traten daraufhin die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und die Kultusverwaltungen der Länder mit detaillierten Prognosen an die Öffentlichkeit, die — ausgehend von den Zielwerten des 1973 beschlossenen Bildungsgesamtplans — für die achtziger Jahre ein in die Hunderttausend gehendes Überangebot an Lehrern voraussagten¹³⁾.

Diese Prognosen stießen in der Öffentlichkeit auf ungläubiges Staunen, ja teilweise Empörung, denn zu jener Zeit war besonders an weiterführenden Schulen noch ein hoher Unterrichtsausfall an der Tagesordnung. Der beabsichtigte „Abschreckungseffekt“ wurde jedoch dadurch verstärkt, daß es seit 1973 mehr und mehr ausgebildete Lehrer gab, die nicht in den Schuldienst übernommen wurden. Angesichts dessen sank nun der Anteil der Lehramtsstudenten unter den Studienanfängern von 33 % (1975) über 21 % (1980) auf 8 % (1985)¹⁴⁾. Der veränderten Studienwahl trug die Fortschreibung der amtlichen Prognosen Rechnung. Hatte man z. B. in Nordrhein-Westfalen 1974 noch einen Lehrerüberschuß von 67 700 für 1985 errechnet, so lag der entsprechende Wert 1978 bei 39 940¹⁵⁾.

Solche Korrekturen nährten bei manchen mit Statistik wenig vertrauten Lehramtsstudenten die (irrig) Hoffnung, die Prognosen seien auch in ihrer Kernaussage nicht zutreffend. Hinzu kam die Kritik der meisten Lehrerorganisationen an den bildungspolitischen Eckwerten der Prognosen. Sie meldeten

¹³⁾ Vgl. Klaus Klemm/Gerd Köhler, Volle Klassen — Lehrerschwemme. Die Probleme des Lehrerberufs und die Folgen für die Bildungsreform, Weinheim 1976, S. 83 ff.; ferner die im folgenden zitierten amtlichen Prognosen.

¹⁴⁾ Bundesminister für Bildung und Wissenschaft (Hrsg.), Grund- und Strukturdaten 1986/87, Bonn 1986, S. 132.

¹⁵⁾ Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Lehrerberuf und Lehrbestand an den Schulen des Landes Nordrhein-Westfalen 1960—1990, Köln 1974, S. 51; 1978, S. 49.

einen pädagogisch begründeten Mehrbedarf an, der auch 1985 noch die Übernahme aller ausgebildeten Lehrer in den Schuldienst erfordert hätte (u. a. weitere Senkung der Klassenfrequenzen, Ausweitung des Ganztagsbetriebes, Schaffung von Stellenreserven, Arbeitszeitverkürzung usw.)¹⁶⁾.

Diese Zielprojektionen ließen sich jedoch politisch nicht durchsetzen. Auch die Tatsache, daß viele Landesregierungen aufgrund der Proteste von Eltern, Lehrern und Gewerkschaften „letztlich mehr Lehrer einstellen (mußten), als sie es in ihren ursprünglichen Zahlen angekündigt hatten“¹⁷⁾, erwies sich als ambivalent. Kurzfristig verbesserten sich dadurch die Unterrichtsversorgung der Schüler und die Anstellungschancen junger Lehrer, doch für die nachfolgenden Bewerberjahrgänge wurden die Stellen um so knapper. Vom Höchststand im Schuljahr 1981/82 (564 418) ist die Gesamtzahl der vollen Lehrerstellen bis 1984/85 um 2,4 % (auf 550 694) gesunken¹⁸⁾.

Nachdem der Planstellenabbau und die schnell wachsende Lehrerarbeitslosigkeit weithin den Eindruck entstehen ließen, es würden auf absehbare Zeit überhaupt keine Lehrer mehr benötigt, erschien im Juni 1986 ein im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung erstelltes Gutachten, das bereits für die Jahre ab 1992 einen erneuten Bedarf voraussagt¹⁹⁾. Seinen Ausgangspunkt bildet eine Prognose der Schülerzahlen, die für die neunziger Jahre schon recht exakt ist, denn alle Schüler des Jahres 1991 und die Oberstufenschüler des Jahres 2001 waren ja 1985 schon geboren. Hiernach wird die Gesamtschülerzahl von derzeit 9,8 Millionen bis 1990 auf ca. 8,5 Millionen sinken, dann aber für etwa 15 Jahre relativ konstant bleiben, bevor mit einem weiteren Rückgang auf ca. 7,5 Millionen zu rechnen ist. Dem steht gegenüber, daß im Zeitraum von 1984 bis zum Jahr 2000 voraussichtlich etwa 213 000 Lehrer und Lehrerinnen (38,7 %) infolge

¹⁶⁾ Siehe etwa die GEW-Prüfsteine zur Beurteilung von Lehrerberufsaussagen aus dem Jahre 1977, in: GEW (Hrsg.), In Sachen: Lehrerarbeitslosigkeit. Ein Schwarzbuch, Königstein 1981, S. 218—225; darauf basierend Bernhard Vief, Ein Modell zur Lehrerberufsberechnung. Lehrerberuf in Berlin als bildungs- und arbeitsmarktpolitisches Problem, München 1981; als Beispiel für den Philologenverband Elmar Stuckmann, Auch 1985 werden noch Lehrer gebraucht, in: die höhere schule, 30 (1977), S. 307—309.

¹⁷⁾ GEW (Hrsg.), In Sachen: Lehrerarbeitslosigkeit (Anm. 16), S. 23 f.

¹⁸⁾ Hermann Budde/Klaus Klemm, Der Teilarbeitsmarkt Schule in den neunziger Jahren, Frankfurt 1986, S. 14.

¹⁹⁾ Siehe vorige Anmerkung. Noch 1986 erschienen von Klaus Klemm und Michael Weegen entsprechende Untersuchungen für Bayern und Nordrhein-Westfalen.

von Pensionierung und sonstigen Gründen aus dem Schuldienst ausscheiden werden. Daraus ergibt sich von 1992 bis zum Jahre 2000 ein Ersatzbedarf von fast 153 000 Lehrkräften, wenn die im Schuljahr 1984/85 erreichten Schüler/Lehrer-Relationen auch nur gehalten werden sollen²⁰). Diese Zahl reduziert sich selbstverständlich in dem Umfang, in dem ab 1985 Lehrer eingestellt wurden bzw. werden.

Die Gesamtbilanz verdeckt allerdings erhebliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Schulstufen bzw. -formen. So ergibt sich nach der Modellrechnung bei Status-quo-Versorgung für die Primarstufe bereits im Jahre 1990 ein Bedarf von über 22 000 Planstellen, dem in der Sekundarstufe I (Klasse 5–10 aller Schulformen) ein fast ebenso großer Überhang entgegensteht. Wahrscheinlich werden nun die Schulverwaltungen bemüht sein, den Bedarf an Grundschullehrern zunächst durch Versetzung von Hauptschullehrern zu decken – ungeachtet der damit verbundenen pädagogischen Nachteile. Je weniger dieser auch rechtliche und organisatorische Probleme aufwerfende Weg beschritten wird, desto eher werden die Anstellungschancen für Grundschullehrer steigen.

In den höheren Schulstufen ist hingegen erst später mit einer Besserung der Lage zu rechnen. In der Sekundarstufe I wird bis 1995 – ohne mögliche Versetzung von Hauptschullehrern – ein Bedarf von rund 15 000 Lehrern entstehen, während in der Sekundarstufe II (allgemeinbildend) immer noch ein Überhang von ca. 9 600 Lehrern zu erwarten ist. Hier läßt sich durch stufenübergreifenden Einsatz von Gymnasiallehrern und Sekundarstufe I/

Sekundarstufe II-Lehrern zumindest teilweise ein Ausgleich herbeiführen, was bei der Einschätzung künftiger Einstellungschancen berücksichtigt werden muß.

Bei der Lehrerversorgung der Sekundarstufen ist aber noch ein weiterer, für die Studienwahlentscheidungen der Lehramtsaspiranten sehr wichtiger Faktor von Bedeutung: der fächerspezifische Bedarf. Da die meisten Lehrer zwei oder mehr Lehrbefähigungen besitzen und variabel eingesetzt werden können, der Bedarf andererseits von der Entwicklung der Curricula und Wahlentscheidungen der Schüler abhängt, sind fächerspezifische Prognosen mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden. Deshalb hat nicht nur das Gutachten der Max-Traeger-Stiftung von diesbezüglichen Prognosen Abstand genommen, sondern beispielsweise auch das bayerische Kultusministerium²¹).

Immerhin lassen sich zumindest auf Länderebene Aussagen über die Auslastungsquoten einzelner Fächer machen. In Nordrhein-Westfalen etwa stehen seit Jahren evangelische Religionslehre und Musik an der Spitze der Mangelfächer, wogegen Lehrbefähigungen wie Französisch, Geschichte und Erdkunde weit überproportional vorhanden sind. Die weitere Entwicklung wird auch hier stark von der Altersstruktur der Fachlehrer beeinflusst. Wenn z. B. bis 1995 in Nordrhein-Westfalen 17 % aller Gymnasiallehrer, aber 40 % der Lateinlehrer pensioniert werden, wird die Lehrerversorgung in diesem schon jetzt unterversorgten Fach um so größere Probleme bereiten²²).

IV. Bedarfsorientierte Nachwuchssteuerung – ein unlösbares Problem?

Wie die vorstehenden Ausführungen gezeigt haben, steht die heutige Lehrerarbeitslosigkeit in einer fatalen Kontinuität einander ablösender Überfüllungs- und Mangelphasen. Wenn es also in verschiedenen Epochen der deutschen Geschichte nicht gelungen ist, ein ausgeglichenes Verhältnis von Angebot und Nachfrage auf diesem Teilarbeits-

markt herbeizuführen, dann stellt sich die Frage nach Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Planung und Steuerung in diesem Bereich noch grundsätzlicher als beim Blick ausschließlich auf die heutige Situation.

Jeder Versuch einer Problemanalyse muß davon ausgehen, daß in unserer Gesellschaft Berufswahlentscheidungen individuell getroffen werden. Hierbei spielt zunächst die persönliche Neigung zum jeweiligen Studiengang, beim Lehramtsstudium ferner zu den Fächern eine wichtige Rolle. Darüber hinaus ist eine Reihe „objektiver“ Kriterien von Bedeutung, wie Länge und Kosten des Studiums, Art und Umfang der Berufsarbeit, zu erwartendes

²⁰) Jede Senkung der Schüler/Lehrer-Relationen oder eine Arbeitszeitverkürzung für Lehrer hätte natürlich einen höheren Bedarf zur Folge, der in einer zweiten Modellvariante ebenfalls berechnet worden ist.

²¹) Prognose zum Lehrerbedarf in Bayern 1986, München 1986, S. 11.

²²) Kultusminister des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Informationen zum Lehrerbedarf und Lehrangebot in Nordrhein-Westfalen, 1981⁷ und 1983⁸, demnächst 1987⁹.

Einkommen, Aufstiegschancen, schließlich auch die Beschäftigungsaussichten.

Diese Faktoren kann der Staat als nahezu einziger Arbeitgeber für Lehrer zwecks Steuerung der Nachwuchsströme beeinflussen, und er hat dies auch immer wieder getan. So sind in Phasen des Lehrermangels die Qualifikationsanforderungen gesenkt, in Überfüllungsphasen dagegen angehoben worden. Nicht zuletzt haben durchgreifende Verbesserungen der Lehrerbesoldung in Mangelphasen stattgefunden (Anfang des 20. Jahrhunderts, 1960er Jahre), als es galt, dem Lehrerberuf im Vergleich zu anderen Berufen mit ähnlich anspruchsvoller Vorbildung finanzielle Attraktivität zu verleihen.

Die einmal geschaffene Attraktivität eines Berufes hat nun leicht einen alle Planungen überschreitenden Sogeffekt zur Folge, dessen Dynamik nicht mit denselben Mitteln zu kontrollieren ist. Da die in der Zeit des Mangels u. a. als Steuerungsinstrument dienenden materiellen Gratifikationen anschließend dem Primat der Besitzstandswahrung unterliegen, muß die bei einem bevorstehenden Umschlag der Arbeitsmarktlage gebotene Gegensteuerung im wesentlichen durch Warnungen vor Aufnahme der Berufsausbildung erfolgen. Das war auch die Funktion der von den Kultusbehörden seit 1974 veröffentlichten Prognosen, die für die achtziger Jahre ein immenses Überangebot an Lehrern voraussagten.

Schon damals kritisierte jedoch ein intimer Kenner der Bürokratie, daß die amtlichen Warnungen zu spät gekommen seien, um die sich anbahnende Überfüllung zu verhindern²³⁾. Er verwies darauf, daß das Problem bereits gegen Ende der sechziger Jahre im nordrhein-westfälischen Kultusministerium erkannt worden sei, eine entschiedene Gegensteuerung jedoch erst 1974 eingesetzt habe. So berechtigt diese Kritik an den kurzfristige Erfolge anstrebenden und daher unpopuläre Maßnahmen scheuenden Politikern rückblickend erscheint, läßt sie doch eine Frage offen: Wieweit hätten die Schlußfolgerungen aus den auf Statistiken gegründeten und deshalb vielen Menschen ohnehin verdächtigen Prognosen einer auf Bildungswachstum eingestimmten Öffentlichkeit unter den Bedingungen anhaltenden Lehrermangels überhaupt vermittelt werden können?

²³⁾ Werner E. Spies, *Bildungsplanung in der Bundesrepublik Deutschland*, Kastellaun 1976, S. 95 ff.

Ein grundsätzliches Problem solcher Prognosen besteht darin, daß sich der gesellschaftliche Bedarf an Lehrern (und anderen qualifizierten Berufen) nicht „objektiv“ bestimmen läßt, sondern Ausdruck pädagogischer, bildungs- und finanzpolitischer Zielsetzungen ist. Das zeigte sich schon in den Auseinandersetzungen um den Bildungsgesamtplan und seine Fortschreibung. Den von fiskalischen Rücksichten geprägten Vorausberechnungen der Kultusbehörden setzten wiederum die Lehrerorganisationen – vor allem die GEW – eine Bedarfsprognostik im pädagogischen Optativ entgegen, welche die finanzpolitischen Spielräume offensichtlich überschätzte. So bot sich den vor der Berufswahl stehenden Abiturienten auf Grund der öffentlichen Diskussion ein widersprüchliches Bild der künftigen Beschäftigungsaussichten für Lehrer.

Doch selbst wenn es bereits um 1970 einen öffentlich bekundeten Konsens der bildungspolitisch relevanten Kräfte hinsichtlich des künftigen Lehrerberarfs gegeben hätte, wäre die Lehrerarbeitslosigkeit dadurch allein wahrscheinlich nicht zu vermeiden gewesen. Denn nachhaltigeren Einfluß auf die Berufswahl als noch so solide, aber abstrakt bleibende Prognosen haben oft die unmittelbaren konkreten Erfahrungen der Individuen. Das mußten schon die Statistiker des Philologenverbandes während der „Scheinkonjunktur“ der zwanziger Jahre resigniert feststellen²⁴⁾. Der gleiche Trugschluß wie damals kehrt in der Äußerung eines Studenten der siebziger Jahre wieder, wonach die amtlichen Warnungen 1975 „angesichts des riesigen Unterrichtsausfalls und der Tatsache, daß seinerzeit viele Kommilitonen stundenweise in der Schule arbeiteten, wenig glaubhaft“ wirkten²⁵⁾.

Der Rückgang der Lehramtsstudentenquote seit Mitte der siebziger Jahre belegt nicht zwingend die Wirksamkeit der amtlichen Prognosen, denn er läßt sich ebenso auf die schon bestehende und von Jahr zu Jahr steigende Lehrerarbeitslosigkeit zurückführen. Andererseits deuten empirische Untersuchungen unter Lehramtsstudenten der späten siebziger Jahre darauf hin, daß viele dieses Studium als Notlösung betrachteten und den Beschäftigungsaussichten keine entscheidungsrelevante Funktion zukommt²⁶⁾. Dafür spricht auch, daß die Studien-

²⁴⁾ Vgl. Hartmut Titze, *Historische Erfahrungen mit der Steuerung des Lehrerberarfs*, in: M. Sommer (Hrsg.), *Lehrerarbeitslosigkeit und Lehrerausbildung*, Wiesbaden 1987.

²⁵⁾ GEW (Hrsg.) *In Sachen: Lehrerarbeitslosigkeit* (Anm. 16), S. 25.

²⁶⁾ Vgl. Starr (Anm. 1), S. 368.

anfängerquote seit langem deutlich höher liegt, als es die bei den Abiturientenbefragungen ermittelten Studienabsichten erwarten ließen. Dieser Sachverhalt wird allerdings dadurch relativiert, daß bei steigender Akademikerarbeitslosigkeit Studienalternativen mit guten Beschäftigungsaussichten immer rarer werden.

Angesichts der begrenzten Wirkung von Arbeitsmarktprognosen drängt sich die Frage auf, ob nicht durch rechtzeitig vorgenommene Zulassungsbeschränkungen für Lehramtsstudiengänge die heutige Misere hätte verhindert werden können. Ein Numerus clausus wäre jedoch auf rechtliche Hindernisse gestoßen, denn 1972 entschied das Bundesverfassungsgericht, daß sich der Ausbau der Hochschulen grundsätzlich an der privaten Bildungsnachfrage zu orientieren habe und Zulassungs-

beschränkungen nur unter völliger Ausnutzung der Kapazitäten zulässig seien²⁷⁾.

Unter dieser Voraussetzung hätte ein Numerus clausus keine arbeitsmarktkonforme Nachwuchssteuerung bewirken können. Zudem wären dazu fächerspezifische Bedarfszahlen erforderlich gewesen, die noch schwerer als der Gesamtbedarf zuverlässig vorauszuberechnen sind. Schließlich hätten selbst Zulassungsbeschränkungen mit optimaler Steuerungswirkung in bezug auf Lehramtsstudiengänge unter den Bedingungen steigender Jugend- und Akademikerarbeitslosigkeit keine wirkliche Problemlösung bedeutet, sondern lediglich eine Problemverlagerung. Diese hat durch das Ausweichen vieler potentieller Lehramtsstudenten auf die neu eingerichteten Magister-Studiengänge in den Geistes- und Sozialwissenschaften mittlerweile auch so stattgefunden.

V. Strategien zur Umverteilung des Arbeitsvolumens

Angesichts der seit Beginn der achtziger Jahre schnell wachsenden Lehrerarbeitslosigkeit sind in den letzten Jahren Maßnahmen zur Diskussion gestellt worden, die durch eine kostenneutrale Umverteilung des vorhandenen Arbeitsvolumens wenigstens einem Teil der arbeitslosen Lehrer eine Beschäftigung in der Schule ermöglichen sollen²⁸⁾. Dazu ist vorab zu bemerken, daß der Begriff der „Kostenneutralität“ allein auf die Personalkosten der öffentlichen Haushalte bezogen wird und die materiellen Kosten von Arbeitslosigkeit (Arbeitslosengeld bzw. -hilfe, Sozialhilfe, Steuerausfall, Nachfrageausfall) nicht berücksichtigt.

Einen umfangreichen Maßnahmenkatalog hat im Februar 1982 der damalige nordrhein-westfälische Kultusminister Girgensohn der Kultusministerkonferenz vorgelegt²⁹⁾. Besonders sein erster Vorschlag, der von Girgensohns Nachfolger Schwier 1984 erneut in die Diskussion gebracht wurde, hat in der bildungspolitisch interessierten Öffentlichkeit große Beachtung gefunden. Er sah vor, die Pflichtstundenzahl aller Lehrer um eine Wochen-

stunde zu senken und proportional dazu die Bezüge um 4–5 % zu kürzen. Dadurch sollten in Nordrhein-Westfalen 6 000–7 000, im gesamten Bundesgebiet 18 000–20 000 Lehrerstellen ohne zusätzlichen Besoldungsaufwand geschaffen werden können.

In der organisierten Lehrerschaft ist dieser Vorschlag auf Ablehnung gestoßen, da er eine Zwangsmaßnahme darstellt und eine Zustimmung dazu die seit einem Jahrzehnt im Raum stehende Forderung nach Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich konterkarieren würde. Allerdings hat er auch Befürworter gefunden, denen die Solidarität mit den arbeitslosen Kollegen schwerer wog als durchaus begründete tarifpolitische Bedenken³⁰⁾, wonach die Beschäftigungswirksamkeit der Maßnahme einer haushaltsrechtlichen Absicherung bedürft hätte, die nur schwer zu erreichen ist. Die erforderliche Änderung des Besoldungsrechts müßte nämlich vom Bund ausgehen, während die Regelung der Pflichtstunden und die Entscheidung über die Zahl der Planstellen in die Kompetenz der Länder fällt. Schließlich sind auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Girgensohn/Schwier-Plan laut geworden, der heute keine Realisierungschancen mehr besitzt. Ein ähnliches

²⁷⁾ Vgl. Pieper (Anm. 9), S. 151.

²⁸⁾ Vgl. hierzu Rudolf Husemann, Beschäftigungspolitische Maßnahmen für Absolventen von Lehramtsstudiengängen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 34 (1986), S. 178–198; Starr (Anm. 1), S. 375–393. Grundsätzlich kritisch dagegen Klaus-Dieter Schmidt, Zum Problem der Lehrerarbeitslosigkeit, Kiel 1982, S. 20 ff.

²⁹⁾ Auszug in: Neue Deutsche Schule, 34 (1982) 3, S. 4–7.

³⁰⁾ Vgl. als Beispiel für die Diskussion in der GEW die kontroversen Beiträge von Ulrich Hecker und Jürgen Jahnke in: Ulrich Hinz (Hrsg.), Keine Zukunft für Lehrer?, Essen 1983.

Schicksal hatte ein solches Modell schon 1931, als es der preußische Kultusminister Grimme in einer vergleichbaren Arbeitsmarktsituation zur Diskussion stellte³¹⁾.

Weniger umstritten als dieser Vorschlag zur Verkürzung der Wochenarbeitszeit ist die Verkürzung der Lebensarbeitszeit. Schon seit längerem können Beamte sich mit Vollendung des 62. Lebensjahres auf Antrag vorzeitig in den Ruhestand versetzen lassen. In Nordrhein-Westfalen macht bereits mehr als die Hälfte aller Lehrer von dieser Möglichkeit Gebrauch. Eine weitere Herabsetzung der Altersgrenze für eine freiwillige Pensionierung erscheint durchaus möglich und sinnvoll, hätte aber wohl nur einen begrenzten Beschäftigungseffekt, wenn damit eine Reduzierung von Versorgungsansprüchen verbunden wäre.

Größere beschäftigungspolitische Wirkungen könnten von einer generellen Senkung der Ruhestandsgrenze ausgehen, die jedoch aus demselben Grunde beamten- und verfassungsrechtliche Probleme bereiten würde, und zwar um so mehr, wenn sie allein für Lehrer verfügt würde, wie es 1931 in Preußen der Fall war. Schließlich ist zu beachten, daß unter dem Postulat der Kostenneutralität nur der Unterschiedsbetrag zwischen Gehalt und Ruhegehalt für Neuanstellungen zur Verfügung stünde.

Der größte beschäftigungspolitische Effekt geht heute von der Ausweitung der Teilzeitarbeit aus. Die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür sind schon seit 1980 geschaffen und 1984 erweitert worden, wobei die Lehrerarbeitslosigkeit ein wesentliches Motiv darstellte. Lehrern kann jetzt auf Antrag nicht nur aus familiären, sondern auch aus

arbeitsmarktpolitischen Gründen eine Teilzeitbeschäftigung bewilligt werden, und zwar bis zu zehn Jahren. Für eine Umsetzung dieser gesetzlichen Möglichkeit bietet die Arbeitsorganisation in der Schule relativ günstige Voraussetzungen, wenn gleich nicht übersehen werden darf, daß sich der Gesamtarbeitsaufwand zumeist nicht im gleichen Maße verringert wie die Pflichtstundenzahl, die bis auf die Hälfte herabgesetzt werden kann.

Die hohe Zahl von verheirateten Lehrerinnen und Lehrerehepaaren läßt die Teilzeitregelungen besonders beschäftigungswirksam werden. 1984/85 waren in der Bundesrepublik fast 138 000 Lehrkräfte teilzeitbeschäftigt (5,5 % der Lehrer und 40,5 % der Lehrerinnen), wobei sich der Arbeitsmarkteffekt auf über 40 000 volle Stellen belief³²⁾. Darin sind allerdings auch die Fälle unfreiwilliger Teilzeitarbeit enthalten, die sich daraus ergeben, daß jungen Lehrern seit Jahren überwiegend nur noch Zwei-Drittel-Beschäftigungsverhältnisse angeboten werden. Eine längerfristige Personalbestandsplanung wird bei freiwilliger Teilzeitarbeit dadurch erschwert, daß die Betroffenen nach Ablauf der Fristen wieder Anspruch auf einen Vollarbeitsplatz haben und ein Ausgleich des Arbeitsvolumens durch Neuansprüche nicht gewährleistet ist. Deshalb kommt es nur in geringem Maße zu Neueinstellungen im Beamtenverhältnis oder auf der Basis unbefristeter Angestelltenverträge. Vor allem aber gibt es keine haushaltsrechtlichen Bestimmungen, die sicherstellen, daß die eingesparten Personalmittel überhaupt für Neueinstellungen verwendet werden. Dasselbe Problem besteht bei Beurlaubungen, die bis zu neun Jahren möglich sind.

VI. Alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer

Neben Maßnahmen zur Umverteilung des Arbeitsvolumens in der Schule sind in den letzten Jahren auch alternative Beschäftigungsmöglichkeiten für Lehrer diskutiert bzw. erprobt worden³³⁾. Aus diesem Spektrum erscheint der Vorschlag einer freien Niederlassung nach dem Vorbild von Ärzten, Rechtsanwälten usw. nicht nur wegen des völlig unsicheren Beschäftigungseffekts problematisch. Auch eine befristete Lehrtätigkeit im Ausland

kommt nur für wenige Lehramtsabsolventen mit bestimmten Fächern als Alternative in Frage. Von größerer Bedeutung sind Projekte, die durch Umqualifizierungsmaßnahmen die Beschäftigungsmöglichkeiten von Lehrern in der privaten Wirtschaft erhöhen sollen.

Zwei davon haben bisher besondere Beachtung gefunden.

— Zum einen handelt es sich um den Modellversuch „Fernunterricht für arbeitslose Absolventen von Lehramtsstudiengängen zur Vorbereitung auf eine Tätigkeit als mittlere Führungskraft in der

³¹⁾ Vgl. Bölling, Lehrerarbeitslosigkeit (Anm. 6), S. 207 f.

³²⁾ Vgl. Budde/Klemm (Anm. 18), S. 13 f., 24.

³³⁾ Vgl. zum Folgenden Starr (Anm. 1), S. 393 ff.; Husemann (Anm. 28), S. 189–195.

Wirtschaft auf der Grundlage ihres Studiums“, den die Wirtschaftsakademie für Lehrer e. V. in Bad Harzburg 1983 begonnen hat. Sein Ziel ist es, arbeitslosen Lehrern eine für die Wirtschaft attraktive zusätzliche Qualifikation zu vermitteln, die es ermöglicht, auch die im Studium erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten einzubringen. Die Kosten der einjährigen Umschulung, die mit einer öffentlich-rechtlichen Prüfung abschließt, trägt die Bundesanstalt für Arbeit, sofern der Teilnehmer anschließend wenigstens drei Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist. Von den 450 Absolventen der ersten drei Jahrgänge haben nach Angaben der Akademie 350 einen Arbeitsplatz in der Wirtschaft gefunden, wobei allerdings Status und Qualifikationsmerkmale der Beschäftigungsverhältnisse unklar sind. Mit Hochschulabsolventen, die ein Diplom in Volks- oder Betriebswirtschaftslehre mitbringen, werden die Prüflinge freilich kaum konkurrieren können.

— Eine starke Praxisorientierung zeichnete einen 1982 bis 1984 vom Institut der deutschen Wirtschaft durchgeführten Modellversuch aus, der vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft finanziell gefördert wurde. Sein Prinzip bestand darin, Lehramtsabsolventen für ein Jahr auf

betriebliche Arbeitsplätze zu vermitteln und durch ‚training on the job‘ umzuqualifizieren. 28 Unternehmen hatten 78 Praktikantenplätze zur Verfügung gestellt, von denen jedoch nur 35 besetzt werden konnten. Von 163 an Vorstellungsgesprächen in den Unternehmen teilnehmenden Bewerbern wurden nämlich 35 von den Betrieben nicht akzeptiert, während 93 die angebotene Stelle ablehnten. Dabei ist zu berücksichtigen, daß es sich um befristete Praktikantenplätze (ein Jahr) mit einer monatlichen Vergütung von 1 500 DM handelte, die häufig einen Ortswechsel erforderten. Nach Abschluß des Modellversuchs fanden 28 Teilnehmer einen Arbeitsplatz in der privaten Wirtschaft, 23 davon im gleichen Unternehmen³⁴⁾. In Anbetracht der niedrigen Zahlen kann das Projekt keinen Anspruch auf Repräsentativität erheben. Ein wichtiges Ergebnis ist aber die Erkenntnis, daß die Wirtschaft vorwiegend Absolventen mit einem intensiven *Fachstudium* (Lehramt für Sekundarstufe II) — besonders im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich — sucht, wogegen der pädagogisch-didaktischen Kompetenz geringere Bedeutung beigemessen wird. Aus diesem Grunde bleibt es für einen großen Teil der arbeitslosen Lehrer äußerst schwierig, ihrer Qualifikation angemessene Arbeitsplätze in der privaten Wirtschaft zu finden.

VII. Ausblick

Der Blick auf die Entwicklung des Lehrermarktes seit dem 19. Jahrhundert zeigt, daß die heutige Arbeitslosigkeit nicht allein als Folge einer ökonomischen und finanzpolitischen Krise zu begreifen ist, sondern wesentlich aus einer dem Rekrutierungs- und Beschäftigungssystem eigenen Dynamik resultiert. Ist der Arbeitsmarkt für Akademiker wegen des langen Zeitraums, der zwischen individueller Studienwahl und Berufseintritt liegt, ohnehin in spezifischer Weise krisenanfällig, so wird dieses Problem beim Lehramt durch demographische Faktoren noch verschärft.

Die historischen Erfahrungen zeigen aber auch, daß der Abschreckungseffekt einer Überfüllung einen

erneuten Nachwuchsmangel nach sich zieht, sofern nicht rechtzeitig eine antizyklische Gegensteuerung erfolgt. Wenn über Jahre hin praktisch keine Lehrer angestellt werden, führt das zudem zu einer weiteren Verzerrung in der Altersstruktur der Lehrerschaft, konkret zunächst zu einer „kollektiven Vergrreisung“, wie sie als Folge der letzten Überfüllungskrise die fünfziger und frühen sechziger Jahre kennzeichnete. Deshalb wird heute von verschiedenen Seiten die Forderung nach einem „Einstellungskorridor“ erhoben, was bedeutet, daß ein Teil der in den neunziger Jahren für eine Status-quo-Versorgung erforderlichen Einstellungen vorgezogen werden müßte. Die dazu benötigten Finanzmittel könnten wenigstens teilweise durch einen begrenzten Lohnzuwachsverzicht der im Schuldienst stehenden Lehrer bei tariflich garantierter Arbeitszeitverkürzung aufgebracht werden. Dieses

³⁴⁾ Reinhold Weiss/Rüdiger Falk, *Lehrer in der Wirtschaft — Modellversuch zur Qualifizierung und Integration*, hrsgg. vom Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Bad Honnef 1985, S. XXIV und XXXIV.

von der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft vorgeschlagene Modell³⁵⁾ erscheint um so sinnvoller, als es auch auf anderen Teilarbeitsmärkten zur Lösung bestehender Beschäftigungsprobleme beiträgt.

Ein „Einstellungskorridor“ dient aber nicht nur der Linderung der gegenwärtigen Arbeitslosigkeit. Er hilft auch, Rekrutierungsprobleme zu vermeiden, die demnächst zumindest in bestimmten Fächern daraus erwachsen können, daß die ausgebildeten Lehrer den Bildungsverwaltungen dann nicht mehr in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Wenn auch über ihren Verbleib auf dem Arbeitsmarkt bisher zu wenig bekannt ist³⁶⁾, ginge doch die Vorstel-

³⁵⁾ Vgl. die Resolution zur Lehrerarbeitslosigkeit in: Frankfurter Rundschau vom 16. November 1985; Budde/Klemm (Anm. 18), S. 30, übernehmen diesen Vorschlag.

³⁶⁾ Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit hat 1986 eine Untersuchung dazu begonnen, von der wichtige Aufschlüsse zu erhoffen sind.

lung fehl, es handele sich bei diesen Lehrern um eine jederzeit verfügbare Reserve.

Solche Überlegungen dürfen allerdings von Abiturienten nicht als pauschale Ermunterung zur Aufnahme eines Lehramtsstudiums verstanden werden, sondern sollen nur die Notwendigkeit einer mittelfristigen Bedarfsplanung auch in der augenblicklichen Situation verdeutlichen. Denn selbst wenn der säkulare Trend zum Besuch weiterführender Schulen anhält³⁷⁾, steht fest, daß nach der Jahrtausendwende die Schülerzahl erneut absinken wird. In den nächsten Jahrzehnten kann daher nicht mit einer Expansion des Bildungswesens gerechnet werden, wie sie aus den sechziger und siebziger Jahren noch in Erinnerung ist.

³⁷⁾ Vgl. hierzu Klaus Klemm/Hans-Günter Rolff/Klaus-Jürgen Tillmann, *Bildung für das Jahr 2000. Bilanz der Reform, Zukunft der Schule*, Reinbek 1985, S. 80 ff.

Flexible Arbeitszeitformen im Spannungsfeld von ökonomischer Liberalisierung und sozialem Schutzbedarf

Die Verteuerung der Anlagen und ein härterer Wettbewerb lassen die Unternehmen nach Möglichkeiten suchen, den Personaleinsatz flexibel mit schwankenden Auftragslagen abzustimmen und die Laufzeiten der Maschinerie auszudehnen. Teilweise gleichgerichtete Interessen finden sich auf der Arbeitnehmerseite, wie Umfrageergebnisse zum Thema Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten und Arbeitslosen zeigen. Als Reaktion auf beide Interessenlagen, aber stärker noch aus beschäftigungspolitischen Motiven unternehmen Bund und Länder den Versuch, durch Förderung von Teilzeitbeschäftigung, Erleichterung von befristeter Beschäftigung und anderen Maßnahmen die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt zu lindern.

Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags stehen zwei Fragen. Die erste richtet sich darauf, ob die

geltenden Regelungen der Sozialversicherung arbeitsmarktpolitisch unerwünschte Barrieren darstellen, die einer (weiteren) Flexibilisierung der Arbeitszeit im Wege stehen, oder ob diese Regelungen gerade dazu dienen, einer sozialpolitisch unerwünschten Liberalisierung der sozialen Schutzrechte Einhalt zu gebieten (Abschnitt III). In einem zweiten Schritt soll gefragt werden, wo im Regelungssystem der Sozialversicherung Änderungen ansetzen müßten, um im Kontext von flexiblen Arbeitszeitformen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen näherzukommen (Abschnitt IV). Zuvor soll jedoch ein Überblick gegeben werden über die wichtigsten Entwicklungstrends bei Teilzeitarbeit und anderen Formen der flexiblen Arbeitszeit (Abschnitt I) sowie über die Präferenzstruktur der Erwerbstätigen im Hinblick auf ihre Arbeitszeit (Abschnitt II).

I. Aktuelle Entwicklungen am Arbeitsmarkt: Teilzeitarbeit, geringfügige und befristete Beschäftigung

Die Situation am Arbeitsmarkt ist seit nunmehr über zehn Jahren besorgniserregend. Zwar kann seit zwei Jahren eine positive Entwicklung beobachtet werden — die Zahl der Beschäftigten hat von Ende 1983 bis Mitte 1986 um rund eine halbe Million zugenommen, jedoch steht diesem Zuwachs kein größtmäßig entsprechender Abbau der Arbeitslosenquote gegenüber. Diese liegt seit zwei Jahren im wesentlichen unverändert bei rund 9%.

Durch verschiedene Maßnahmen der Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitdifferenzierung wurde von seiten der Arbeitsmarktpolitik versucht, die vorhandene knappe Erwerbsarbeit auf mehr Schultern zu verteilen. Die Tarifabschlüsse im Jahr 1985 haben für einen Großteil der Arbeitnehmer eine Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit von 40 auf 38,5 Stunden erbracht. Detaillierte Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufs-

forschung kommen zu dem Ergebnis, daß die tatsächliche Jahresarbeitszeit der Arbeitnehmer zwischen 1960 und 1984 im Durchschnitt um 400 Stunden auf 1 675 Stunden, also um rund ein Fünftel zurückgegangen ist. Dabei haben die Verkürzung der tariflichen Wochenarbeitszeit und die Urlaubsverlängerung den größten Einfluß auf die Entwicklung der tatsächlichen Jahresarbeitszeit gehabt.

Daß die schrittweise Verkürzung der Wochen- und Jahresarbeitszeit ebenso wie die 1985 zum Gesetz erhobene Vorruhestandsregelung *positive Beschäftigungswirkungen* hatten und weiterhin haben, darüber besteht kein Zweifel. Zwar blieb die Inanspruchnahme bisher unter den Erwartungen — bis Ende 1985 hatten statt der erwarteten Zahl von rund 80 000 „Vorruheständlern“ erst 40 000 ältere Arbeitnehmer von der Regelung Gebrauch gemacht —, doch liegt die Wiederbesetzungsquote

der auf diese Weise frei werdenden Stellen mit rund 70 % überraschend hoch¹⁾).

Die *Teilzeitbeschäftigung* hat in den letzten 25 Jahren beträchtlich zugenommen. Derzeit üben mehr als 3 Millionen Arbeitnehmer, also rund 15 % der abhängig Beschäftigten insgesamt, als Haupttätigkeit eine Teilzeitbeschäftigung mit einer normalerweise geleisteten Arbeitszeit bis zu 35 Wochenstunden aus. Allerdings verlangsamte sich der Zuwachs seit der Zeit der Arbeitsmarktprobleme. So betrug der Zuwachs bei den abhängig teilzeitbeschäftigten Frauen zwischen 1970 und 1984 57 %, während er sich in der kürzeren Zeitspanne zwischen 1979 und 1984 nur noch auf 13 % belief. Damit ist die Anzahl der Teilzeitbeschäftigten sehr viel stärker angestiegen als die der Vollzeitbeschäftigten, die im Zeitraum zwischen 1970 und 1984 bei allen abhängigen Beschäftigten um lediglich 1,3 %, bei Frauen allerdings immerhin um 4 % zugenommen hat²⁾.

Zu dieser Zunahme der Teilzeitbeschäftigung haben zahlreiche Förderprogramme auf Bundes-, Länder- und betrieblicher Ebene beigetragen. Zwar wird der *Netto-Beschäftigungseffekt* allgemein eher skeptisch beurteilt, jedoch sollte der Aspekt der *personellen Umverteilung* des vorhandenen Beschäftigungsvolumens nicht außer acht gelassen werden.

Dieser Effekt ist vor allem deshalb positiv zu werten, weil nach Umfragen sowohl bei Vollzeitbeschäftigten als auch bei Nichtbeschäftigten ein großer unerfüllter Bedarf an Teilzeitbeschäftigung besteht. Besonders für Frauen mit Kindern und einem eher niedrigen Haushaltseinkommen ist Teilzeitarbeit eine Form der Erwerbsbeteiligung, zu der

es für den besagten Personenkreis keine Alternative gibt. Ein nach wie vor ungelöstes Problem stellen die überwiegend geringen Qualifikationsanforderungen, die niedrigen Stundenlöhne und die schlechten Aufstiegschancen dar, die Teilzeitbeschäftigte häufig in Kauf nehmen müssen. Doch auch hier gibt es erste gesetzliche, tarifliche und betriebliche Initiativen, um diese Nachteile abzumildern³⁾.

Obwohl die bestehenden Datendefizite gesicherte Aussagen verhindern, lassen verschiedene Indikatoren darauf schließen, daß in den letzten Jahren eine Zunahme im Bereich der *geringfügigen, gelegentlichen und befristeten Beschäftigung* erfolgte. So weist die amtliche Erwerbsstatistik (Mikrozensus; EG-Arbeitskräftestichprobe) im Bereich der Teilzeitbeschäftigung eine deutlich überdurchschnittliche Steigerungsrate von (Haupt-)Beschäftigten mit einer normalerweise geleisteten Arbeitszeit von bis zu 20 Wochenstunden aus. Geringfügige (Haupt-)Beschäftigten werden zu über 90 % von — überwiegend verheirateten — Frauen ausgeübt⁴⁾.

Zwar arbeitet die Mehrheit der weiblichen Teilzeitkräfte (65 %) in regulären Beschäftigungsverhältnissen mit regelmäßig 20 und mehr Wochenstunden und *voller Sozialversicherungspflicht*, jedoch liegt der Anteil der *sozialversicherungsfrei* teilzeitbeschäftigten Frauen mit regelmäßigen Wochenarbeitszeiten zwischen 1 und 14 Stunden immerhin

1) Zu den hier referierten Daten vgl. Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), (1986) 10, S. 1385; Autorengemeinschaft, Zur Arbeitsmarktentwicklung 1984/1985. Entwicklungstendenzen und Strukturen, in: MittAB, (1985) 1, S. 1–29; Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Kurzinforos, Nr. 23, Januar 1986, S. 12; G. Kühlewind, Neue Fakten zur Vorruhestandsregelung, IAB-Kurzbericht, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg 1985, S. 2 ff.

2) Die detaillierte empirische Analyse, die Chr. F. Büchtemann/J. Schupp (1986) vorlegten, beruht auf Auswertungen sowohl der amtlichen Statistik (Volks- und Berufszählung 1970, Mikrozensus, Beschäftigtenstatistik) als auch auf einer Auswertung von Querschnittsdaten aus der 1984 durchgeführten ersten Befragungswelle des „Sozio-ökonomischen Panels“, vgl. Chr. F. Büchtemann/J. Schupp, Zur Sozio-Ökonomie der Teilzeitbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland, Discussion Paper IIM/LMP 86–15, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1986. Vgl. auch Chr. Brinkmann/H. Kohler, Am Rande der Erwerbsbeteiligung: Frauen mit geringfügiger, gelegentlicher oder befristeter Arbeit, in: BeitrAB 56, Nürnberg 1981, S. 122 f.

3) Zu verschiedenen Aspekten der Teilzeitbeschäftigung vgl. H. Bielski/F. Hegner, Flexible Arbeitszeiten, Erfahrungen aus der Praxis, Schriftenreihe „Humanisierung des Arbeitslebens“, Band 68, Frankfurt-New York 1985; A. Hoff, Betriebliche Arbeitszeitpolitik zwischen Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung, München 1983; J. Kurz-Scherf, Zum Stellenwert der Teilzeitarbeit in einer emanzipatorischen Arbeitszeitpolitik, in: WSI-Mitteilungen, (1985) 11, S. 659–667; U. Teske/J. Wiedemuth, Arbeitszeit im Einzelhandel — Humane Gestaltung oder Flexibilisierung, in: WSI-Mitteilungen, (1986) 5, S. 347–356.

4) Zur Definition und Abgrenzung der geringfügigen Beschäftigung vgl. Sozialgesetzbuch (SGB IV) §§ 8, 16 und 18. Kurzzeitige Beschäftigung wird im Arbeitsförderungs-gesetz geregelt (§ 169 AFG). Zur Befristung von Beschäftigungsverhältnissen vgl. Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG 1985) § 1. Zur Versicherungsfreiheit vgl. W. Benner, Versicherungspflicht und Versicherungsfreiheit in der Krankenversicherung, Rentenversicherung und Arbeitslosenversicherung, Heidelberg 1985¹⁵. Zu Umfang und Entwicklung dieser Beschäftigungsformen vgl. Chr. F. Büchtemann/K. Burian, Befristete Beschäftigungsverhältnisse. Ein internationaler Vergleich, in: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, (1986) 24, S. 1–4; K. Lörcher, Die Verbreitung von Zeitverträgen im öffentlichen Dienst, in: MittAB, (1982) 1, S. 58–68; A. Weber, Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse. Ein Überblick, in: Arbeit und Sozialpolitik, (1986) 6–7, S. 225–229.

bei 16 % aller teilzeitbeschäftigten Frauen. Der Zwischenbereich der Teilzeitbeschäftigten von 15 bis 19 Wochenstunden, die in der Mehrzahl zwar in der Renten- und Krankenversicherung, nicht jedoch in der Arbeitslosenversicherung pflichtversichert sind, beläuft sich auf rund 8 % aller teilzeitbeschäftigten Frauen.

Unter Hinzurechnung von Teilzeitbeschäftigten ohne feste Arbeitszeit sowie der kurzzeitigen und sonstigen Beschäftigten, die nicht kontinuierlich und berufsmäßig ausgeübt werden, schätzen Büchtemann und Schupp die Anzahl der Gesamtgruppe der nicht sozialversicherungspflichtig Teilzeitbeschäftigten auf gut 700 000 abhängig beschäftigte Frauen, die somit einen Anteil von 23 % aller teilzeitbeschäftigten Frauen ausmachen⁵⁾.

Sozialversicherungsfreiheit bedeutet in jedem Falle zugleich, daß mit der Ausübung „geringfügiger“ oder sonstiger nicht versicherungspflichtiger Beschäftigungen keine individuellen Leistungsansprüche gegenüber der Sozialversicherung erworben werden, weshalb in Teilen der sozial- und arbeitsmarktpolitischen Auseinandersetzung auch von „sozial ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen“ gesprochen wird. Diese Frage wird weiter unten diskutiert.

Teilzeitarbeit ist bis heute eine Domäne verheirateter Frauen mit einem oder mehreren Kindern im Vorschulalter. Diese Frauen sind zu rund zwei Dritteln teilzeitbeschäftigt, überwiegend mit Arbeitszeiten bis maximal 20 Wochenstunden. Jedoch können sich in der Regel nur solche Frauen Teilzeitarbeit „leisten“, deren (Ehe-)Partner über ein ausreichendes Einkommen verfügen. Bei ledigen, geschiedenen und verwitweten Müttern liegt der Anteil der Vollzeitbeschäftigten über dem Durchschnitt. Die Teilzeitquote dieser Frauen, die im Durchschnitt über ein niedrigeres Haushaltseinkommen verfügen als verheiratete Mütter, liegt nur bei rund einem Viertel. Daß eine Vollzeiterwerbstätigkeit bei alleinstehenden Müttern mit erheblichen Problemen verbunden ist, soll hier nur angedeutet werden.

Der Anteil der teilzeitbeschäftigten Frauen ist in den Berufsgruppen der ungelernten Arbeiter und einfachen Angestellten überproportional groß. Entsprechend schwach repräsentiert sind teilzeitbeschäftigte Frauen in Tätigkeiten mit besonders qualifizierten Arbeitsinhalten (wie z. B. Planung, Koordination, Aufsicht) sowie in Tätigkeiten mit

funktionalen Freiheitsräumen (bzgl. der Zeiteinteilung, Arbeitsdurchführung usw.)⁶⁾. Die relativen Nachteile, die mit Teilzeitarbeit verbunden sind, zeigen sich auch anhand der erzielten Stundenlöhne: Sie sind bei teilzeitbeschäftigten Frauen deutlich niedriger als bei Frauen in Vollzeitarbeit. Brutto verdienen teilzeitbeschäftigte Frauen (sozialversicherungspflichtig und regelmäßig sowie geringfügig und/oder unregelmäßig Beschäftigte) pro Stunde rund 10 % weniger als vollzeitbeschäftigte Frauen. Betrachtet man die geringfügig und/oder unregelmäßig teilzeitbeschäftigten Frauen alleine, so beträgt die Differenz zu den vollzeitbeschäftigten Frauen sogar rund 20 %. Der Hauptgrund für diese Unterschiede liegt dabei nicht in einer (offenen) Lohndiskriminierung, sondern in der abgestuften Qualifikationsstruktur der angebotenen Vollzeit-, regulären und geringfügigen Teilzeitarbeitsplätze⁷⁾.

Trotz dieser Nachteile, die Teilzeitbeschäftigte in Kauf nehmen müssen, existiert ein großer Bedarf an Teilzeitstellen. Ende Februar 1987 suchten rund 225 000 bei der Bundesanstalt registrierte Arbeitslose eine Teilzeitarbeit. Zum selben Zeitpunkt waren bei den Arbeitsämtern aber lediglich rund 17 000 offene Teilzeitstellen gemeldet. Das Interesse an Teilzeitarbeit ist wesentlich größer, als die Daten der Arbeitslosenstatistik ausweisen. Wie im folgenden gezeigt werden soll, existiert sowohl bei den vollzeiterwerbstätigen als auch bei den nichterwerbstätigen Frauen, jedoch auch bei Männern ein erheblicher latenter Bedarf an Teilzeitarbeitsmöglichkeiten⁸⁾.

Aus den von Büchtemann und Schupp (1986) analysierten Daten ergeben sich erstmalig Einblicke in die *Struktur* der sozialversicherungsfrei, also der geringfügig und kurzzeitig beschäftigten Frauen (vgl. Übersicht 1).

Im Vergleich zu sozialversicherungspflichtig und regelmäßig vollzeitbeschäftigten Frauen sind sozialversicherungsfrei geringfügig beschäftigte Frauen häufiger in unteren (20–30 Jahre) und oberen (50–70 Jahre) Altersstufen zu finden. Im Gegensatz zu Vollzeitbeschäftigten und noch häufiger als Teilzeitbeschäftigte sind geringfügig Beschäftigte verheiratet, wobei immerhin rund 10 % der letztge-

⁵⁾ M. Landenberger, Arbeitszeitpräferenzen der Erwerbsbevölkerung, in: G. Buttler/K. Oettle/H. Winterstein (Hrsg.), Flexibilität gegen starre Sozialsysteme, Baden-Baden 1986, S. 145 ff.

⁶⁾ Büchtemann/Schupp (Anm. 2), S. 30 ff.

⁷⁾ Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit (ANBA), (1987) 3, S. 167.

⁵⁾ Büchtemann/Schupp (Anm. 2), S. 11 f.

Übersicht 1: Strukturunterschiede zwischen vollzeitbeschäftigten, regulär teilzeitbeschäftigten und geringfügig teilzeitbeschäftigten Frauen¹⁾

	Abhängig beschäftigte Frauen (ohne Auszubildende)		
Personen- und Berufsmerkmale	Vollzeitbeschäftigte (A)	Sozialversicherungspflichtig regelmäßig Teilzeitbeschäftigte ²⁾ (B)	Geringfügig und/oder unregelmäßig Teilzeitbeschäftigte ³⁾ (C)
Alter	Konzentration bei 20- bis 30jährigen	Konzentration bei 30- bis 50jährigen	Wie Spalte (B), doch häufig auch jünger als 30 und älter als 60
Familienstand	Rd. zur Hälfte verheiratet, häufig auch ledig oder geschieden	Sehr häufig verheiratet	Noch häufiger verheiratet, doch relativ viele auch ledig oder verwitwet
Haushaltsgröße und Kinder unter 16 Jahren	Relativ häufig Ein- und Zweipersonenhaushalte; relativ häufig ohne Kinder unter 16 Jahren	Häufig Drei- und Mehrpersonenhaushalte, häufig mit Kindern unter 16 Jahren	Noch häufiger Drei- und Mehrpersonenhaushalte; noch häufiger mit Kindern unter 16 Jahren
Schulabschluß und Berufsausbildung (abgeschlossen)	Neben Hauptschulabschluß relativ häufig auch Mittlere Reife und höher (50:50); nur rd. 20% ohne Berufsausbildung	Relativ seltener Mittlere Reife und höher (65:35); rd. 30% ohne Berufsausbildung	Noch seltener Mittlere Reife und höher (70:30); fast 50% ohne Berufsausbildung
Tätigkeit im erlernten Beruf	Rd. die Hälfte der Frauen im erlernten Beruf tätig	Etwas weniger als die Hälfte im erlernten Beruf tätig	Nur rd. ein Viertel im erlernten Beruf tätig; rd. drei Viertel nicht im erlernten Beruf tätig bzw. keinen Beruf erlernt
Ausgeübte Tätigkeit	Relativ häufig qualifizierte manuelle, kaufmännische und Dienstleistungsberufe	Relativ häufig einfache kaufmännische und Dienstleistungsberufe	Sehr häufig einfache kaufmännische und Dienstleistungsberufe
Wirtschaftsbereich	Relativ häufig im produzierenden Gewerbe	Relativ häufig im Handel	Relativ häufig in Gaststätten, Wäschereien, Gebäudereinigung und Organisationen ohne Erwerbscharakter/private Haushalte
Beschäftigungsdauer beim derzeitigen Arbeitgeber	Relativ lange Betriebszugehörigkeit	Wie Spalte (A)	Häufig kurze Betriebszugehörigkeit
Arbeitgeberwechsel	selten	Wie Spalte (A)	etwas häufiger

Abhängig beschäftigte Frauen (ohne Auszubildende)

Personen- und Berufsmerkmale	Vollzeitbeschäftigte (A)	Sozialversicherungspflichtig regelmäßig Teilzeitbeschäftigte ²⁾ (B)	Geringfügig und/oder unregelmäßig Teilzeitbeschäftigte ³⁾ (C)
Im Vorjahr (1983) (zeitweise) arbeitslos gemeldet gewesen	selten	Wie Spalte (A)	Rd. ein Zehntel
Arbeitszeitwechsel im Laufe des Vorjahres	wenig	Relativ häufiger Wechsel von Voll- in Teilzeitbeschäftigung	Relativ häufiger Wechsel von Arbeitslosigkeit/Nichterwerbstätigkeit in (geringfügige) Teilzeitbeschäftigung
Bruttostundenlöhne der un- und angelernten Arbeiterinnen sowie einfachen Angestellten	Rd. DM 10,50	Rd. DM 10,50	Rd. DM 9,50
Sozialversicherungsstatus der als Arbeiterin/ Angestellte Beschäftigten	Pflichtversichert in der Renten- und Krankenversicherung	Meist pflichtversichert	Rd. drei Fünftel nicht pflichtversichert

1) Zum Zwecke der Typisierung kann hier auf die Darstellung methodischer Details verzichtet werden; vgl. dazu Büchtemann/Schupp (Anm. 2), Tabellen 3, 5 und 6, S. 44 ff.

2) Die überwiegende Mehrheit dieser Teilzeitbeschäftigten, die sich selbst als „in regelmäßiger Teilzeitbeschäftigung“ einstufen, ist im Bereich von 20 bis 25 Wochenstunden beschäftigt. Für die Typisierung kann also bei dieser Gruppe von überwiegend sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung ausgegangen werden. Vgl. Büchtemann/Schupp (Anm. 2), Tab. 3, S. 44.

3) Diese Gruppe stuft sich selbst als „geringfügig oder unregelmäßig erwerbstätig“ ein. Wenn die Monatsarbeitsentgelte dieser Gruppe betrachtet werden, zeigt sich, daß etwa zwei Fünftel dieser Gruppe über der sog. Geringfügigkeitsgrenze der Sozialversicherung liegen. Vgl. Büchtemann/Schupp (Anm. 2), Tab. 3 und 5, S. 44 ff.

Quelle: Büchtemann/Schupp (Anm. 2), S. 45 ff. (Tabellen 5 und 6)

nannten Gruppe ledig bzw. verwitwet sind. Sie leben ganz überwiegend in Drei- und Mehrpersonenhaushalten, jedoch haben die Hälfte der regulär teilzeitbeschäftigten und rund 40 % der geringfügig beschäftigten Frauen *keine* Kinder unter 16 Jahren zu betreuen.

Dieser Befund deckt sich mit der Altersstruktur der geringfügig beschäftigten Frauen: Es handelt sich einerseits um Frauen in den ersten Berufsjahren und andererseits um ältere Frauen, die teilweise neben der Rente noch erwerbstätig sind. Auch im Hinblick auf die Qualifikationsanforderung der ausgeübten Tätigkeit zeigen sich nicht nur zwischen Voll- und Teilzeitbeschäftigten, sondern auch zwischen regulär Teilzeitbeschäftigten und geringfügig

Beschäftigten deutliche Unterschiede. Es verwundert nicht, daß die letztgenannte Gruppe ganz überwiegend einfache kaufmännische Verwaltungs- und Dienstleistungstätigkeiten ausübt.

Vergleicht man den Beschäftigungsumfang der beschäftigten Frauen zum Befragungszeitpunkt (1984) und ein Jahr zuvor (1983), so zeigt sich, daß regulär Teilzeitbeschäftigte häufig ein Jahr vorher vollzeitbeschäftigt waren, während ein großer Teil der geringfügig Beschäftigten ein Jahr zuvor entweder nicht erwerbstätig oder arbeitslos war.

Während überraschenderweise zwischen Voll- und regulär Teilzeitbeschäftigten (Arbeiterinnen und Angestellten) bei den Bruttostundenlöhnen kaum

Unterschiede auftreten — weder in der Höhe noch in der Streuung —, sind zwischen regulär Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten in beiden Dimensionen beträchtliche Unterschiede festzustellen. Im Durchschnitt liegt das Bruttoarbeitsentgelt hier um rund DM 1,— niedriger (bei rund DM 9,50/Std.), wobei 60 % dieser Beschäftigten im Bereich von rund DM 5,— bis unter DM 9,— liegt. Es verwundert nicht, daß bei der Betrachtung der Netto-Stundenlöhne die Differenzen zwischen vollzeit-, teilzeit- und geringfügig beschäftigten Frauen weitgehend nivelliert werden.

II. Teilzeitpräferenzen der Erwerbstätigen

Zum Thema *Teilzeitpräferenzen* liegen zahlreiche Studien vor. Unserem Vergleich liegen 24 Befragungen zugrunde, wobei es sich sowohl um solche handelt, die ganz speziell Teilzeitarbeit thematisieren, als auch solche, die Teilzeitarbeit neben anderen Arbeitszeitformen untersuchen⁹⁾. Ein Zeitvergleich der vorliegenden Untersuchungsergebnisse ist kaum möglich, da der Großteil der Studien in den Jahren von 1979 bis 1982 erschienen ist. Aus den Jahren davor und danach sind uns nur wenige Veröffentlichungen zu diesem Themenbereich bekannt.

Besonders stark interessiert an Teilzeitarbeit sind *vollerwerbstätige Frauen*. Aus den Untersuchungsergebnissen, die zu Arbeitszeitwünschen dieser Teilgruppe vorliegen, geht übereinstimmend hervor, daß vollerwerbstätige Frauen, die Teilzeitarbeit vorziehen würden, dieselben sozialstatistischen Merkmale aufweisen wie jene Frauen, die überdurchschnittlich häufig auch faktisch teilzeitbeschäftigt sind. Der Wunsch nach Teilzeitarbeit ist besonders stark bei verheirateten Frauen im Alter zwischen 30 und 45 Jahren mit minderjährigen Kindern und einem Ehepartner, der vollzeitbeschäftigt ist. Bei Männern hingegen, die insgesamt ein deutlich geringeres Interesse an Teilzeitarbeit äußern als Frauen, nimmt dieses insbesondere bei älteren Arbeitnehmern zu.

Der Wunsch nach Teilzeitarbeit ist im produzierenden Gewerbe, wo bisher kaum solche Stellen angeboten werden, ebenso hoch wie im Handels-, Ver-

Die Möglichkeit der Einsparung der Sozialversicherungsbeiträge stellt für Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen Anreiz dar, einen Beschäftigungsumfang unterhalb der Sozialversicherungspflichtgrenze zu wählen. Doch zum einen zeigt sich insbesondere in bezug auf die Alterssicherung, daß dieses kurzfristige Kalkül sich für den Beschäftigten langfristig nicht auszahlt. Zum anderen wird in Abschnitt III gezeigt, daß der Regulierungstatbestand, den eine solche Schwelle und der damit verbundene Anreiz darstellt, in Vollbeschäftigungsphasen andere Effekte hat als in einer Phase langandauernder Arbeitsplätzeknappheit.

kehr- und Dienstleistungsbereich, wo bereits knapp 20 % der Arbeitnehmer teilzeitbeschäftigt sind. In beiden Wirtschaftsbereichen würden jeweils rund 15 % der Vollzeitbeschäftigten lieber auf eine Teilzeitstelle gehen. Am wenigsten Interesse an Teilzeitarbeit äußern männliche Facharbeiter, Beamte und höhere Angestellte. Dagegen streut der Wunsch nach Teilzeitarbeit bei Frauen durch alle Berufsgruppen und Ausbildungsstufen.

Ein ausgeprägtes Interesse an Teilzeitarbeit äußern vollzeitbeschäftigte verheiratete Frauen, die in *mittleren und höheren Berufspositionen* des öffentlichen Dienstes tätig sind. In einer Totalerhebung unter den weiblichen verheirateten Beamtinnen ausgewählter Bundes-, Landes- und Kommunalbehörden zeigten sich zwei Drittel der befragten Vollzeitbeamtinnen daran interessiert, „jetzt oder später“ eine Teilzeitbeschäftigung aufzunehmen. Eine Umfrage bei beamteten Lehrern erbrachte ähnliche Ergebnisse. Rund 30 % der befragten Lehrerinnen (und 8 % der Lehrer) äußerten sich an einer Teilzeitbeschäftigung interessiert. Wünsche in diese Richtung werden auch hier besonders häufig von verheirateten Lehrerinnen im Alter zwischen 26 und 40 Jahren geäußert. Nach Auskunft der Befragten spricht vor allem folgendes gegen das Überwechseln auf eine Teilzeitstelle: Einkommenseinbußen, Nichterfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen, Kürzung des Ruhegehalts sowie Einschränkung der Beihilfe zur Krankenversicherung.

Im Vordergrund der gewünschten *Arbeitszeitdauer* stehen die selten angebotenen Teilzeitstellen im Bereich zwischen 25 und 35 Wochenstunden. Auf auffallend geringes Interesse stößt die Teilzeitarbeit

⁹⁾ Vgl. detaillierte Angaben und Literaturverweise zu den im folgenden referierten Studien bei M. Landenberger, Arbeitszeitwünsche. Vergleichende Analyse vorliegender Befragungsergebnisse, Discussion Paper IIM/LMP 83-17, Wissenschaftszentrum Berlin 1983, S. 79 ff.

im Bereich von unter 20 Wochenstunden. Dies gilt allerdings nicht für jüngere verheiratete Frauen mit Kindern. Für diese Gruppe stellt Teilzeitarbeit in diesem Umfang eine positive Möglichkeit dar, Beruf und Familie zu vereinbaren bzw. die Phase der Familiengründung zu überbrücken. Werden Voll- und Teilzeitbeschäftigte nach der bevorzugten Lage ihrer Arbeitszeit gefragt, liegen die Präferenzen mit einem Anteil von rund der Hälfte der Befragten eindeutig auf einer Vormittagsarbeit. Für den Nachmittag spricht sich rund ein Zehntel der Befragten aus. Auf einige Tage in der Woche würden rund 5% der Befragten ihre Arbeitszeit gerne verteilen wollen. Bei rund einem Drittel der befragten Teilzeitkräfte stimmt die tatsächliche Lage ihrer Arbeitszeit mit der gewünschten nicht überein.

Obwohl Teilzeitbeschäftigte häufig erhebliche Nachteile in Kauf nehmen – gering qualifizierte Tätigkeiten, mangelnde Aufstiegschancen, auf wenige Wirtschaftsbereiche konzentriertes Angebot –, äußern teilzeitbeschäftigte Frauen ein hohes Maß an Zufriedenheit mit dieser Arbeitszeitvariante. Befragte, deren Partner oder sie selbst teilzeitbeschäftigt sind, sind zu 75% mit der gegenseitigen Abstimmung der Arbeitszeit zufrieden, dagegen nur 63% der Vollzeitbeschäftigten.

Zwar würden viele derzeit Arbeitslose eine (Teilzeit-)Beschäftigung aufnehmen können, wenn die gegen ihren Wunsch Vollzeitbeschäftigten auf einen Teil ihres Arbeitszeitvolumens verzichten würden. Doch der damit zu erzielende positive Beschäftigungseffekt würde weitgehend dadurch kompensiert, daß zahlreiche bisher nicht beschäftigte (Haus-)Frauen aus der „Stillen Reserve“ heraussträten und zu den Nachfragern nach den neugeschaffenen Teilzeitarbeitsstellen hinzukämen. Doch niemand wird diesen Effekt als Argument gegen eine Ausweitung der Teilzeitarbeit verwenden, denn in der Beschäftigungspolitik kann es nicht nur darum gehen, die Rate der amtlich registrierten Arbeitslosigkeit zu senken, sondern darum, einer größtmöglichen Anzahl von Arbeitssuchenden eine Beschäftigung in dem Umfang zu ermöglichen, den sie wünschen und der sich mit ihrer gesamten Lebenssituation vereinbaren läßt.

Es liegen nur vereinzelte Studien vor, in denen den Wünschen der Beschäftigten in bezug auf eine höhere Flexibilität ihrer Arbeitszeit sowie der Akzeptanz „neuer“ flexibler Arbeitszeitformen nachgegangen wird¹⁰). Im Hinblick auf die Arbeits-

zeit bevorzugen die Befragten deutlich solche Formen, die mit einem Zugewinn an individuellen Spielräumen verbunden sind. An erster Stelle wird die persönliche Wahl von Zeitpunkt und Aufteilung des Urlaubs genannt, an zweiter Stelle Variationsmöglichkeiten bei Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit. Fast im gleichen Maße wie diejenigen, die starren Arbeitszeitregelungen unterliegen, wünschen sich Gleitzeitbeschäftigte mehr Spielraum bei der Entscheidung über Arbeitsanfang und Arbeitsende. Häufiger als der Durchschnitt der Befragten sprechen sich Gleitzeitbeschäftigte für die Möglichkeit aus, die wöchentliche Arbeitszeit auf weniger Tage zu konzentrieren. Diese Ergebnisse werden als ein Indiz dafür gewertet, daß (begrenzte) Dispositionsmöglichkeiten im Rahmen von Gleitzeitarbeit nicht etwa einen gegebenen Flexibilitätsbedarf abdecken, sondern sie scheinen vielmehr weiterreichende gleichgerichtete Bedürfnisse zu erzeugen.

Ein Modell zur Umverteilung des Familienarbeitszeitvolumens zielt auf die Auflösung der ungleichgewichtigen geschlechtsspezifischen Rollenverteilung, die bislang überwiegend dem männlichen Partner die Rolle des Alleinverdieners zuweist. Bei rund zwei Dritteln der Befragten stößt folgender Vorschlag auf Zustimmung: Beide Ehepartner vereinbaren jeweils Arbeitszeiten unter der Vollerwerbsgrenze, um sich gleichgewichtig um Kinder und Haushalt kümmern zu können. Besonders aufgeschlossen zeigen sich jüngere Befragte sowie Angestellte und Beamte, während Arbeiter und ältere Befragte einer Änderung des traditionellen Familienmusters wenig Neigung entgegenbringen.

Auch das Interesse der Erwerbstätigen an einem Langzeiturlaub (Sabbatical) ist groß. In einer entsprechenden Frage ist die Weiterbezahlung von 75% des derzeitigen Nettoeinkommens sowie eine Weiterbeschäftigungsgarantie nach Ablauf der Arbeitspause vorgegeben. Fast zwei Fünftel der Befragten antworten mit „Ja“, ein weiteres Fünftel mit „Vielleicht“, der Rest spricht sich gegen eine solche Möglichkeit aus bzw. gibt kein Votum ab. Ein überdurchschnittliches Interesse an einer längeren Arbeitsunterbrechung äußern Frauen, Bezieher niedriger sowie hoher Einkommen, Personen ohne Kinder und die Altersgruppe der unter 35jährigen. Hinsichtlich der Dauer des Sabbatical werden Zeiten von einem viertel bzw. einem halben Jahr besonders häufig genannt (von jeweils rund einem Viertel der Befragten), doch auch eine Unterbrechung von zwei Monaten bzw. einem Jahr

¹⁰) Landenberger (Anm. 9), S. 90 ff.

erachten jeweils rund 15 % der Befragten als wünschenswert.

In einer anderen Untersuchung wurde die Frage gestellt, ob Erwerbstätige und Nichterwerbstätige abgesehen vom Jahresurlaub das ganze Jahr hindurch arbeiten wollen oder ob sie eine *variable Jahresarbeitszeit* vorziehen würden. Rund ein Viertel der Befragten spricht sich für die Möglichkeit der flexiblen Gestaltung der Jahresarbeitszeit aus. Dabei genießt eine rund zehn monatige Arbeitszeit das höchste Interesse, gefolgt von Voten, die sich auf eine Jahresarbeitszeit von etwa acht Monaten konzentrieren.

Als Befürwortung einer Flexibilisierung der Arbeitszeit und für die Beschreitung neuer Wege in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik läßt sich die positive Einstellung der Bevölkerung gegenüber einer Förderung *alternativer und in Selbsthilfe organisierter Projekte* interpretieren. Besonders selbstbestimmtes Arbeiten und die Einteilung der Arbeitszeit nach eigenen Wünschen machen Selbsthilfeprojekte und alternative Betriebe aus der Sicht der Berufstätigen attraktiv. In einer Umfrage äußert fast die Hälfte der Befragten im Alter von unter 35 Jahren die Einstellung, daß ein Arbeitsplatz in diesem Bereich für sie selber in Frage käme. Un- und angelernte Arbeiter sowie Selbständige und Freiberufler stehen der Förderung solcher Projekte und Betriebe am skeptischsten gegenüber.

Zuletzt ein Blick auf die Wünsche älterer Arbeitnehmer nach einer (*flexiblen*) *Ruhestandsregelung*¹¹⁾. Statistische Daten über die Altersverteilung der Arbeitslosen sowie die Entwicklung der Frühverrentungen zeigen, daß der verbreitete Wunsch nach einer Vorverlegung der Ruhestandsgrenze nicht einer freien Wahlsituation entspricht. Ältere Erwerbstätige im Alter von über 55 Jahren sind überdurchschnittlich lange arbeitslos. Die ungünstige Beschäftigungssituation dieser Gruppe wird insbesondere daran deutlich, daß ältere Arbeitslose in der Mehrzahl nicht mehr in den Erwerbsprozeß zurückkehren, sondern in den vorgezogenen Ruhestand überwechseln. Entsprechend stimmt die gesetzliche Altersgrenze mit dem tatsächlichen Austrittsalter aus dem Erwerbsleben immer weniger überein: Männliche Erwerbstätige sind im Jahre 1985 durchschnittlich mit 58,7 Jahren, weibliche mit 60,4 Jahren aus dem Erwerbsleben ausgeschieden. Arbeiter haben im Durchschnitt

bereits mit 58 Jahren aufgehört zu arbeiten, zweieinhalb Jahre früher als Angestellte.

Nach einer im Jahre 1980 durchgeführten Befragung von Arbeitnehmern, die im Alter von 45 und mehr Jahren aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, konnten lediglich 22 % aller Befragten ihr Erwerbsleben zum gewünschten Zeitpunkt beenden. 35 % der Befragten hätten es gerne früher (um durchschnittlich vier Jahre) beendet, 43 % dagegen hätten lieber (um durchschnittlich sechs Jahre) länger gearbeitet. Aus diesen Voten läßt sich der verbreitete Wunsch nach einer weiteren *Flexibilisierung der Altersgrenze* nach oben und unten ablesen. In einer anderen Umfrage wurden den Befragten zwei alternative Modelle des Übergangs in den Ruhestand vorgelegt. Dabei präferierten fast 60 % der Untersuchungspersonen ein „offenes“ Modell im Gegensatz zu den geltenden festen Altersgrenzen.

Ob die Befragten eher früh oder eher spät in den Ruhestand treten wollen, hängt hauptsächlich von ihrem Alter zum Befragungszeitpunkt, ihrer Familiensituation, ihrem beruflichen Status und Einkommen, vom Gesundheitszustand und den Arbeitsbedingungen ab. Je jünger die Befragten sind, desto früher wollen sie aus dem Erwerbsleben ausscheiden. Mit zunehmendem Alter äußern die Befragten jedoch verstärkt die Absicht, bis zur regulären Altersgrenze weiterarbeiten zu wollen. In dieselbe Richtung weist ein anderes Ergebnis: Je näher der Zeitpunkt der Zurruhesetzung rückt, desto negativer wird die Einstellung dazu. Alleinstehende und Verwitwete plädieren seltener für einen frühen Zeitpunkt des Ruhestandes als Verheiratete mit Kindern. Ein vorhandener Familienzusammenhang begünstigt also eine außerberufliche Orientierung, während für Alleinstehende das Arbeitsleben einen zentralen Ort der Selbstbestätigung und Wahrnehmung sozialer Kontakte darstellt.

Je höher das monatliche Einkommen bzw. die Rente oder Alterspension, desto früher liegt der gewünschte Zeitpunkt der Zurruhesetzung. Trotz der Eindeutigkeit dieses Zusammenhangs gibt es Einflußfaktoren, die die dominierende Bedeutung des Einkommens außer Kraft setzen. Je ungünstiger der eigene Gesundheitszustand und die berufliche Leistungsfähigkeit von den Befragten eingeschätzt werden, desto häufiger plädieren sie für eine Herabsetzung der (*flexiblen*) Altersgrenze. Eine zweite Gruppe von beruflichem Status und Einkommenshöhe weitgehend unabhängiger Faktoren

¹¹⁾ Detaillierte Angaben und Literaturverweise vgl. Landenberger (Anm. 9), S. 29 ff.

sind die Belastung am Arbeitsplatz und die Zufriedenheit mit der beruflichen Tätigkeit. Je positiver die Einstellung zur Arbeit ist, desto häufiger wollen die Befragten ihre Erwerbstätigkeit über die Altersgrenze hinaus fortsetzen. Umgekehrt steigt mit zunehmender Arbeitsbelastung und mit kleiner werdenden Entscheidungsspielräumen die Bereitschaft, zum frühestmöglichen Zeitpunkt aus dem Arbeitsprozeß auszuschneiden.

Fassen wir zusammen: Sowohl auf der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite werden in letzter Zeit verstärkt Interessen an einer Flexibilisierung der betrieblichen und individuellen Arbeitszeiten formuliert. Für die Betriebe bedeuten Schicht-, Nacht- und Wochenendarbeit, aber auch die in den letzten Tarifrunden ausgehandelten neuen Arbeitszeitvereinbarungen die Möglichkeit, die Betriebszeiten auszuweiten und die Arbeitszeit der Beschäftigten in begrenztem Rahmen an den

Arbeitsanfall und die Auftragslage anzupassen. Die Wünsche der Beschäftigten hingegen zielen darauf, durch eine flexiblere Gestaltung ihrer Arbeitszeit ihre individuellen Dispositionschancen im Erwerbsleben zu erweitern und dadurch Beruf, Familie, Freizeit sowie soziale und kulturelle Bedürfnisse besser vereinbaren zu können.

Es wäre unrealistisch zu glauben, diese beiden Zielbündel könnten konfliktlos in eine Flexibilisierungsstrategie integriert werden. Doch neuere Fallstudien kommen zu dem Ergebnis, daß es auf einzelbetrieblicher Ebene durchaus zu Lösungen der flexiblen Arbeitszeitgestaltung kommen kann, in denen sozial akzeptable Kompromisse für die Beschäftigten gefunden werden. Dies gelingt in dem Maße, wie berechtigte Interessen der Beschäftigten an Arbeitsplatzsicherheit sowie an arbeits- und sozialversicherungsrechtlichem Schutz Berücksichtigung finden.

III. Sozialstaatliche Regulierungen: Barrieren für die Arbeitsmarkt- und Arbeitszeitflexibilisierung?

In den vorangegangenen Abschnitten wurde gezeigt, daß in den letzten fünfzehn Jahren sowohl auf der Arbeitsangebots- als auch auf der Arbeitsnachfrageseite weitreichende Änderungen eingetreten sind. Arbeitsplätzeknappheit, neue Arbeitszeitmuster und neue Beschäftigungsformen sind die Stichworte. Bevor nun untersucht werden soll, ob die bestehenden sozialstaatlichen Regulierungen zu diesen Veränderungen noch „passen“ oder ob sie einer weiteren Flexibilisierung der Beschäftigung und der Arbeitszeit im Wege stehen, soll ein Blick auf die Ziele der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik geworfen werden.

Ziel der Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen von Arbeitsplätzeknappheit ist es, das vorhandene Erwerbsarbeitsvolumen möglichst breit zu streuen, durch Förderung der Qualifikation und Mobilität die Arbeitssuchenden in geeignete Arbeitsplätze zu vermitteln sowie durch gezielte Fördermaßnahmen die Arbeitgeber bei der Erhaltung bzw. Schaffung sozial akzeptierter Arbeitsplätze zu unterstützen¹²⁾. Obwohl die Erfolge der Arbeitsmarktpolitik unbestritten sind, diagnosti-

ziert die empirische Arbeitsmarktforschung nach wie vor sozial unerwünschte Allokations- und Verteilungsergebnisse am Arbeitsmarkt. Die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt drücken sich nicht nur in Arbeitslosigkeit aus, sondern auch in einer starken *Segmentierungstendenz*. Auf der einen Seite des Kontinuums konzentrieren sich sichere, qualifizierte, gut bezahlte und ununterbrochene Voll- und Teilzeitbeschäftigungsverhältnisse, auf der anderen Seite lassen sich kumulative Benachteiligungen in Form von unsicheren, schlecht qualifizierten und bezahlten sowie diskontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen beobachten¹³⁾.

Außerdem hat das sinkende Arbeitsvolumen zu einer stärkeren *Konzentration der Erwerbstätigkeit auf die mittleren Altersgruppen* und damit auf einen relativ geringen Erwerbspersonenanteil geführt. Dies zeigt sich vor allem in der Tendenz der Ausgrenzung älterer auf der einen und jugendlicher bzw. junger Arbeitnehmer auf der anderen Seite¹⁴⁾.

Aus der Defizitanalyse ergibt sich das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Zielmodell einer *breiteren*

¹²⁾ G. Schmid, Der organisierte Arbeitsmarkt – Überlegungen zu einer institutionellen und politischen Theorie des Arbeitsmarkts, Wissenschaftszentrum für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Berlin 1987 (Manuskript).

¹³⁾ In diese Richtung weisen die Ergebnisse von U. Cramer, Zur Stabilität von Beschäftigung, in: MittAB, (1986) 2, S. 243–255.

¹⁴⁾ R. Schettkat, Die Beeinflussung des Arbeitsangebots durch Politik, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin 1986 (Manuskript).

Streuung der Beschäftigungschancen. Hierzu können vor allem eine sozialpolitisch flankierte *Teilzeit-Strategie* sowie die Förderung einer höheren *Durchlässigkeit* zwischen Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeit beitragen.

1. Sozialversicherungsregelungen als Begünstigung langjähriger, ununterbrochener Vollerwerbstätigkeit

Die derzeit geltenden sozialversicherungsrechtlichen Regelungen stehen dem oben skizzierten Zielmodell teilweise entgegen. Vielmehr sind beispielsweise die Konstruktionsprinzipien der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) ausgerichtet am Modell der *lebenslangen Vollzeiterwerbstätigkeit* des Ehemannes in der stabilen Einverdienerehe. Im Hinblick auf den individuellen Rentenanspruch, der mit der sogenannten *Rentenformel* errechnet wird, ruht das deutsche System der sozialen Alterssicherung auf den Säulen *Lebenseinkommensposition* und *Dauer der Erwerbstätigkeit in Jahren*¹⁵⁾.

Zum Erwerb eines Anspruchs auf Altersrente in der gesetzlichen Rentenversicherung in Höhe des Sozialhilfeniveaus muß ein *Vollzeiterwerbstätiger* mit Durchschnittsverdienst immerhin 26 Jahre lang Beiträge entrichten¹⁶⁾. *Teilzeitbeschäftigung* oder *Phasenerwerbstätigkeit* führen, entsprechend dem im Vergleich zur kontinuierlichen Vollzeitbeschäftigung geringeren Lebensarbeitsentgelt, zu geringeren Rentenansprüchen. Erwerbsverläufe, die langjährige *Teilzeitphasen* und/oder *Erwerbsunterbrechungen* aufweisen, führen also häufig zu Altersrenten, die für den *individuellen Lebensunterhalt* nicht ausreichen¹⁷⁾. Ein anderes Bild könnte sich allerdings ergeben, wenn in einer Familie (oder *Lebensgemeinschaft*) *zwei oder mehr Personen* Rentenansprüche aus *Teilzeitbeschäftigungen* „zusammenlegen“.

Aus der Statistik ergibt sich jedoch für die aktuelle Situation ein anderes Bild. Als Folge schwächer werdender familiärer Bindungen sowie der beruflichen Mobilität leben immer mehr Frauen aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung im Alter allein. Vielfach sind ihre *Versicherten- und Witwenrenten* so niedrig, daß sie daneben noch auf Leistungen der

Sozialhilfe angewiesen sind. Frauen erreichen bei ihren *Versichertenrenten* im Durchschnitt eine persönliche Bemessungsgrundlage, die um rund ein Drittel unter derjenigen der Männer liegt¹⁸⁾.

Eine Reihe von *Schwellenwerten* im Sozialversicherungsrecht führt dazu, daß *Versicherte* mit kurzen und/oder unsteten Erwerbsverläufen von bestimmten Leistungen oder Leistungselementen ausgeschlossen sind. In den Genuß von bestimmten „bevorzugten“ Altersgrenzenregelungen kommen nur *Versicherte* mit langjährigen Erwerbsbiographien. Beispielsweise beträgt die sogenannte *Wartezeit* bei der flexiblen Altersgrenze, die man ab dem 63. Lebensjahr in Anspruch nehmen kann, 35 Versicherungsjahre¹⁹⁾. Das vorgezogene Altersruhegeld für Frauen ab dem 60. Lebensjahr kann nur beansprucht werden, wenn mindestens 15 Versicherungsjahre nachgewiesen werden können. Zusätzlich wird verlangt, daß in den letzten 20 Jahren vor dem Versicherungsfall, also normalerweise zwischen dem 40. und 60. Lebensjahr, eine mindestens zehnjährige versicherungspflichtige Beschäftigung vorgelegen hat.

Auch bei den Renten wegen Berufs- und Erwerbsunfähigkeit wird kontinuierliche versicherungspflichtige Erwerbstätigkeit vorausgesetzt. Diese Rentenart wird seit 1984 nur noch gewährt, wenn in den letzten fünf Jahren vor dem Versicherungsfall wenigstens 36 Monate mit Pflichtbeiträgen belegt sind. Da der Eintritt einer Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit unvorhersehbar ist, gefährdet jede Erwerbsperson, die irgendwann in ihrem Leben ihre versicherungspflichtige Beschäftigung drei Jahre oder länger unterbricht, ihren Anspruch auf Invaliditätsschutz.

Alle Wartezeiten können auch mit Hilfe versicherungspflichtiger Teilzeitarbeit erfüllt werden. Für solche *Versicherten*, die die notwendige Wartezeit noch nicht erfüllt haben, die aber aus familiären oder anderen Gründen einer Vollzeitbeschäftigung nicht oder nicht mehr nachgehen können oder wollen, ist *Teilzeitbeschäftigung* also eine wichtige Möglichkeit, um überhaupt einen Rentenanspruch zu erwerben. Dies gilt ebenso für das Risiko einer Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit. Alternativ zur

¹⁵⁾ Dies gilt für den Rentenanspruch aus eigener Erwerbstätigkeit. Der Anspruch auf Hinterbliebenenrente leitet sich daraus ab.

¹⁶⁾ F. Ruland, Notwendigkeit und Grenzen einer Reform der Finanzierung der Sozialversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, (1985) 1, S. 13f.

¹⁷⁾ Diesen Personen ist es häufig auch nicht möglich, über private Vermögensbildung oder Lebensversicherung ihre Alterssicherung aufzustocken.

¹⁸⁾ VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (Hrsg.), VDR-Statistik. Rentenzugang des Jahres 1985, Band 71, Frankfurt 1986, S. 4.

¹⁹⁾ Details und Quellenangaben zu den hier beschriebenen sozialversicherungsrechtlichen Regelungen finden sich bei M. Landenberger, Aktuelle sozialversicherungsrechtliche Fragen zur flexiblen Arbeitszeit und Teilzeitbeschäftigung, in: Zeitschrift für Sozialreform, (1985) 6, S. 321–336 (Teil 1), und (1985) 7, S. 393–415.

beitragspflichtigen Beschäftigung kann der Versicherte regelmäßig monatlich freiwillige Beiträge zur Rentenversicherung entrichten. Diese Möglichkeit ist jedoch an ein ausreichendes Haushaltseinkommen gebunden.

Zweijährige oder längere Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit oder der Wechsel von einer versicherungspflichtigen in eine sogenannte geringfügige Beschäftigung kann in ähnlicher Weise zum Verlust des Anspruches auf *Arbeitslosengeld* führen. Vorausgesetzt wird in der diesbezüglichen Regelung des Arbeitsförderungsgesetzes neben anderem, daß die sogenannte *Anwartschaftszeit* erfüllt sein muß. Hierbei handelt es sich um eine gesetzlich festgelegte Vorversicherungszeit, die erfüllt hat, wer innerhalb der Rahmenfrist von drei der Arbeitslosigkeit unmittelbar vorausgehenden Jahren 360 Kalendertage in einer die Beitragspflicht begründenden Beschäftigung gestanden hat. Diese Regelung kann beispielsweise solche Frauen hart treffen, die früher lange Jahre erwerbstätig waren, dann für zwei oder mehr Jahre aussetzten, um anschließend ihre Erwerbstätigkeit wieder aufzunehmen. Werden sie danach vor Erfüllung der Anwartschaftszeit arbeitslos, können sie kein Arbeitslosengeld erhalten, obwohl sie in früheren Phasen ihrer Erwerbsbiographie bereits viele Jahre lang Beiträge zur Arbeitslosenversicherung entrichtet hatten.

Diese und andere sozialversicherungsrechtlichen Regelungen fördern die Beibehaltung einer kontinuierlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Sie stellen sich als Barrieren einer größeren Durchlässigkeit am Arbeitsmarkt entgegen. Allerdings existieren auch außerhalb des Sozialversicherungssystems schwergewichtige Barrieren wie beispielsweise der Lohnverlust oder die Gefahr des Verlustes von Qualifikationen und Berufserfahrung, die es Erwerbstätigen schwer machen, ihren Arbeitsplatz von Zeit zu Zeit „flexibel“ gegen Familienarbeit oder Freizeitinteressen zu tauschen.

2. Wirkungen von Arbeitszeitmobilität auf lohnbezogene und bedarfsorientierte Leistungsarten

Eine breitere Streuung des knappen Arbeitsvolumens könnte erreicht werden, wenn mehr als bisher Vollzeitbeschäftigte auf Teilzeit übergangen und damit einen Teil ihres Arbeitsplatzes für Arbeitssuchende zur Verfügung stellten. Doch auch einer größeren *Arbeitszeitmobilität* stellen sich sozialversicherungsrechtliche Regelungen hemmend entgegen.

Allerdings muß unterschieden werden zwischen Umfang und Richtung der Arbeitszeitänderung sowie zwischen Vor- und Nachteilen für die Beschäftigten einerseits und Unternehmen andererseits.

Ein Wechsel von einer sozialversicherungspflichtigen Teilzeit- in eine Vollzeitbeschäftigung wirft naturgemäß keinerlei Probleme auf. Im Gegenteil: Gemäß der damit in der Regel einhergehenden Lohn-/Gehaltssteigerung steigen alle daran orientierten Ansprüche auf Lohnersatzesinkommen (Rentenansprüche, Krankengeld, Arbeitslosengeld u. a.). Erfolgt umgekehrt ein Wechsel von Vollzeit- in sozialversicherungspflichtige Teilzeitbeschäftigung, sind die Effekte im Hinblick auf Leistungsansprüche je nach Versicherungszweig und persönlichen Merkmalen des Beschäftigten unterschiedlich. Die Rentenansprüche eines Teilzeitbeschäftigten steigen langsamer als die eines Vollzeitbeschäftigten. Jedoch verändert sich nur der Einkommensfaktor in der Rentenformel. Der Zeitfaktor entwickelt sich bei Teilzeitbeschäftigung ganz genau so wie bei Vollzeitbeschäftigung. Technisch gesprochen zählt ein Jahr Teilzeitarbeit für den Steigerungssatz ebenso wie ein Jahr Vollzeitarbeit. Daraus folgt, daß für den Aufbau des individuellen Rentenanspruchs eine Fortsetzung der Erwerbstätigkeit als versicherungspflichtige Teilzeitarbeit in der Regel sehr viel günstiger ist als ein (zeitweises) Ausscheiden²⁰).

Auch andere nach dem *Äquivalenzprinzip*²¹) bemessene, also lohnbezogene Leistungsansprüche wie beispielsweise das Krankengeld sowie Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe reduzieren sich durch den Übergang eines Versicherten von Voll- auf Teilzeitarbeit. Parallel dazu reduzieren sich auch die zu entrichtenden Beiträge²²). Obwohl der proportionale Wirkungszusammenhang zwischen erzieltm Bruttoarbeitsentgelt und Leistungsanspruch bei den Lohnersatzleistungen der drei hier behandelten Sozialversicherungszweige überwiegt, bestehen einige abweichende Regelungen wie bei-

²⁰) Modellrechnungen für verschiedene Einkommensgruppen finden sich bei M. Landenberger, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung: Forschungsstand und Forschungsbedarf, in: Sozialer Fortschritt, (1986) 4, S. 81.

²¹) Zu den theoretischen und politisch-programmatischen Implikationen der Begriffe „Äquivalenzprinzip“ und „Bedarfsprinzip“ vgl. F.-X. Kaufmann, Sicherheit als soziologisches und sozialpolitisches Problem, Stuttgart 1973², S. 112 ff.

²²) Eine Abweichung von dem ansonsten proportionalen Zusammenhang stellt die Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung und der gesetzlichen Krankenversicherung dar.

spielsweise der Bemessungszeitraum, der zur Berechnung der Höhe des Leistungsanspruchs zugrunde gelegt wird. Nach dieser Regelung kommen einem zuletzt Teilzeitbeschäftigten, der arbeitslos wird, frühere Vollzeitbeschäftigungsphasen mit entsprechend höherem Einkommen bei der Leistungsbemessung des Arbeitslosengeldes oder Unterhaltsgeldes *nicht* zugute, wenn diese nicht in den Bemessungszeitraum fallen.

Ein ganz anderer Wirkungszusammenhang besteht bei den nach dem *Bedarfsprinzip* bemessenen Leistungen sowie bei Leistungselementen des *sozialen Ausgleichs*. Im Gegensatz zur gesetzlichen Rentenversicherung, wo sich die individuelle Höhe des Rentenanspruchs nach der Höhe des vormals im Laufe des Erwerbslebens erzielten Arbeitsentgelts richtet (Äquivalenzprinzip), herrscht in der gesetzlichen Krankenversicherung das *Solidarprinzip* vor. Die individuell zu entrichtenden Beiträge sind (unterhalb der Beitragsgrenze) einkommensbezogen, die im Krankheitsfall gewährten Sachleistungen richten sich jedoch nach dem *Bedarf* des Versicherten²³).

Anders als in der Renten- und Arbeitslosenversicherung erhalten in der gesetzlichen Krankenversicherung auch Nichterwerbstätige und geringfügig Erwerbstätige im vollen Umfang Sachleistungen. Ihr Leistungsanspruch beruht entweder auf ihrer Eigenschaft als beitragsfrei mitversichertes Familienmitglied, als Mitglied der Krankenversicherung der Rentner oder als über die Bundesanstalt für Arbeit versicherter Arbeitsloser. In bezug auf unsere Fragestellung bedeutet dies, daß im Konstruktionsprogramm der gesetzlichen Krankenversicherung Nichterwerbstätigkeit oder geringfügige bzw. kurzzeitige Beschäftigungsverhältnisse für rechtlich definierte Personenkategorien „erlaubt“ sind.

Das Leistungsrecht der gesetzlichen Krankenversicherung steht einer Flexibilisierung der Beschäftigung also sehr viel weniger im Wege als dasjenige der gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Arbeitslosenversicherung. Allerdings gilt dies nur auf der Ebene des individuellen Beschäftigten/Versicherten, nicht hingegen auf der Ebene der Finanzierung, d. h. der Umlegung der Kosten für die beitragsfreie Krankenkassenmitgliedschaft auf die Versichertengemeinschaft.

²³) Sachleistungen sind: sämtliche Leistungen der Krankenpflege, Arznei- und Heilmittel, ärztliche und zahnärztliche Leistungen, gesundheitliche Vorsorge, Früherkennung und Rehabilitation; vgl. G. W. Brück, Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1981, S. 76 f.

Wechselt ein Vollzeit Arbeitnehmer auf Teilzeitarbeit, so hat er insofern einen Vorteil, als er für die gleichen Leistungen seiner Krankenkasse nunmehr einen geringeren Beitrag zahlt. Das gilt in den meisten Fällen auch für Arbeitnehmer mit einem Monatseinkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze von im Jahr 1987 5 700 DM, auch wenn diese bei einem Teilzeiteinkommen unterhalb der Beitragsbemessungsgrenze anteilig einen höheren Beitrag leisten müssen. Ein Teilzeitbeschäftigter genießt also in bezug auf Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung im allgemeinen einen bedeutend „billigeren“ Krankenversicherungsschutz. Umgekehrt ist beispielsweise ein Halbtagsbeschäftigter mit entsprechend geringerem Einkommen bei gleicher Krankheitshäufigkeit für die Krankenkasse doppelt so teuer wie ein Vollzeitbeschäftigter²⁴).

Wenn die Frage gestellt wird, in welchem Verhältnis bei den Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung das Leistungsprinzip/Äquivalenzprinzip zum Bedarfsprinzip/Solidarprinzip steht, so stellt die Familie die geeignete Analyseeinheit dar. Die Regelungen der gesetzlichen Krankenversicherung gehen idealtypisch vom Modell der Einverdienernehe aus. Der lebenslang vollzeiterwerbstätige Ehegatte finanziert mit seinen Beiträgen nicht nur seine eigenen Leistungen im Krankheitsfalle, sondern auch diejenigen seiner Ehefrau und seiner Kinder. Diesem Idealtypus entsprechen in der folgenden Übersicht 2 die Fälle 4 und 5.

Wie aus Übersicht 2 hervorgeht, enthält das Regelungssystem der gesetzlichen Krankenversicherung Anreize, die zum Familienunterhalt notwendige Erwerbstätigkeit auf *eine vollzeitbeschäftigte Person* zu konzentrieren. Wollen oder müssen weitere Familienmitglieder erwerbstätig sein, so ergibt sich das günstigste Beitrags-/Leistungsverhältnis dann, wenn diese nur *geringfügig* bzw. *kurzfristig* beschäftigt sind. Am teuersten bezahlen ihren Krankenversicherungsschutz solche Familien, bei denen zwei oder mehr Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind (vgl. Übersicht 2, Fälle 6, 7 und 8). Zugleich subventionieren die Mehrverdienerfamilien, die im statistischen Durchschnitt ein niedrigeres Familieneinkommen erzielen, mit ihren Beiträgen den Krankenversicherungsschutz von Einver-

²⁴) Die individuelle Beitrags-/Leistungsrelation ist von Versichertem zu Versichertem sehr unterschiedlich und hängt hauptsächlich vom Umfang der in Anspruch genommenen Leistungen sowie der Anzahl der beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen (und deren Leistungsanspruchnahme) ab.

Übersicht 2: Erwerbstätigkeit im Familienkontext nach Maß der Subventionierung des Krankenversicherungsschutzes

Fallgruppen nach Maß der Subventionierung	Familientypus				Beitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung wird getragen von
	Fall-Nr.	Ehemann	Ehefrau	Kinder	
weitgehend bis voll subventioniert	Fall 1	arbeitslos	nicht erwerbstätig	nicht erwerbstätig	Bundesanstalt für Arbeit
	Fall 2	Sozialhilfeempfänger	Sozialhilfeempfänger	„	Gesetzliche Krankenversicherung (Versicherten-gemeinschaft)
	Fall 3	Rentner	nicht erwerbstätig	„	Rentner und gesetzliche Rentenversicherung, gesetzliche Krankenversicherung
Teilsubventionierung für mitversicherte Familienangehörige	Fall 4	vollzeiterwerbstätig	„	„	Voller Beitrag Hauptverdiener
	Fall 5	„	geringfügig oder kurzzeitig beschäftigt	„	„
keine Subventionierung	Fall 6	„	versicherungspflichtig teilzeitbeschäftigt	„	voller Beitrag Hauptverdiener und Teilbetrag Ehefrau
	Fall 7	„	vollzeiterwerbstätig	„	zwei volle Beiträge
	Fall 8	„	„	versicherungspflichtig erwerbstätig	drei und mehr volle Beiträge

dienerfamilien mit im Durchschnitt höherem Familieneinkommen²⁵).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß das Bedarfsprinzip in der gesetzlichen Krankenver-

sicherung in Verbindung mit der beitragsfreien Familienhilfe *nicht* dazu beiträgt, die knappe Erwerbsarbeit auf mehr sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personen zu verteilen. Familienversicherte Beschäftigte und deren Arbeitgeber werden in gewisser Weise angereizt, geringfügige bzw. kurzzeitige Beschäftigungsverhältnisse zu vereinbaren, um den Krankenversicherungsbeitrag zu sparen. Will man durch eine koordinierte arbeits-

²⁵ Vgl. auch W. Gerlach, Flexible Arbeitszeit, Informationen des AOK-Bundesverbandes zu den versicherungsrechtlichen Auswirkungen der neuen Arbeitszeitregelungen in der Metallindustrie, in: Die Ortskrankenkasse, (1985) 7-8, S. 300 ff.

markt- und sozialpolitische Strategie der Umverteilung der knappen Erwerbsarbeit auf mehr Schultern auch eine sozial verträgliche Verteilung der Krankenversicherungsbeitragslasten im Familien-

kontext erreichen, so empfiehlt sich ein Überdenken der bestehenden Ungleichgewichte zwischen beitragsrechtlicher Subventionierung einerseits und Mehrfachbelastung andererseits.

IV. Sozialpolitische Flankierung einer Arbeitsumverteilungsstrategie

Der erste Ansatzpunkt für sozialpolitischen Flankierungsbedarf einer Arbeitsumverteilungsstrategie resultiert aus neuen *Sicherungs-lücken*, die im Zuge der Arbeitsmarktprobleme entstehen können. Teilzeitbeschäftigung und/oder Erwerbsunterbrechungen führen entsprechend dem im Vergleich zu kontinuierlicher Vollzeitbeschäftigung geringeren Arbeitsentgelt zu geringeren Rentenansprüchen. Durch die Berechnungsgrundlagen der sogenannten Rentenformel fällt der individuelle Rentenanspruch um so geringer aus, je länger die Teilzeitphasen im gesamten Erwerbsleben dauern und je niedriger das beitragspflichtige Arbeitsentgelt ausfällt.

Dieser Funktionszusammenhang wirft keine prinzipiellen Fragen auf, solange am *Arbeitsmarkt* Verhältnisse herrschen, die es jedem Individuum im erwerbsfähigen Alter erlauben, in dem Umfang am Erwerbsleben teilzunehmen, den er wünscht und für den Aufbau einer Rentenanwartschaft als notwendig erachtet. Wenn also in *Vollbeschäftigungszeiten*²⁶⁾ bei einzelnen Versicherten Altersrentenansprüche unterhalb des Sozialhilfeniveaus entstehen, so kann dies auf Ursachen zurückgeführt werden, die mit den normativen Grundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung und dem darauf errichteten Konstruktionsprogramm prinzipiell durchaus übereinstimmen. Versicherte, die in Vollbeschäftigungsphasen Altersrentenansprüche erwerben, die für sich genommen nicht zum Lebensunterhalt ausreichen, sind in der Regel solche, die individuell oder über den Haushaltskontext durch zusätzliches Erwerbseinkommen, Vermögen u. ä. anderweitig gesichert sind. In anderen Worten: Unterhalb der Unterhaltsgrenze liegende Altersrentenansprüche der Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung können in Vollbeschäftigungsphasen vielfältige, in der Person, der Familie oder dem Beruf des Versicherten liegende

Ursachen haben. *Eine* Ursache kann aber in Vollbeschäftigungsphasen im Grundsatz keine dominante Rolle spielen: ein (teilweise, zeitweise) verschlossener Zugang zum Arbeitsmarkt aufgrund von Arbeitsplätzeknappheit.

In ganz anderem Licht erscheinen im Unterschied dazu unter dem Sozialhilfeniveau liegende Altersrentenansprüche, die in Phasen entstehen, die durch bereits länger andauernde *Arbeitsplätzeknappheit* und Arbeitslosigkeit gekennzeichnet sind. Das Risikoverteilungsmuster, das bei engen Arbeitsmarktverhältnissen besteht, wurde bereits skizziert. Das Risiko, arbeitslos oder unterbeschäftigt zu sein, ist ungleich verteilt. Zwar werden Zeiten der registrierten Arbeitslosigkeit auf den Rentenanspruch des Versicherten angerechnet, jedoch sind im Laufe der letzten fünfzehn Jahre auch Formen der Nichterwerbstätigkeit entstanden, die der Rentenanwartschaft nicht zugute kommen. Gemeint sind hier unfreiwillig verzögerte Einmündungen ins Erwerbsleben bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, arbeitsmarktbedingt mißglückte Wiedereinstiege ins Erwerbsleben von Frauen nach der Erziehungsphase, arbeitsmarktbedingt vorgezogener Ruhestand sowie allgemein die empirisch zu beobachtende Zunahme von marginalen Beschäftigungsformen (geringfügige, kurzzeitige Beschäftigung), die häufig sozialversicherungsrechtlich ungeschützt sind. Dualisierungstendenzen und Marginalisierungsprozesse sind die zwangsläufige Konsequenz. Dieses Risikoverteilungsmuster wird durch das vorfindliche System der gesetzlichen Rentenversicherung nur unbedeutend modifiziert²⁷⁾.

²⁶⁾ Zur Entwicklung dieser These bedarf es keiner empirischen Definition von „Vollbeschäftigung“. Gemeint ist hier ein idealtypischer Zustand, der es jedem Individuum im erwerbsfähigen Alter erlaubt, einer Erwerbsarbeit im angestrebten Umfang nachzugehen.

²⁷⁾ Das System der gesetzlichen Rentenversicherung reproduziert die jeweilige individuelle Position am Arbeitsmarkt nicht einfach spiegelbildlich, sondern selektiv; vgl. J. Kohl/L. Leisering, Armut und Arbeitsmarkt: Wo ist der Zusammenhang?, in: Zeitschrift für Soziologie, (1982) 4, S. 421. Allerdings sind Umverteilungswirkungen von Versicherten mit günstigen Arbeitsmarktpositionen hin zu solchen mit ungünstigen Arbeitsmarktpositionen minimal; vgl. G. Wagner, Interpersonelle Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, (1985) IV, S. 190–196.

Sozial unerwünschte Nachteilsakkumulationen könnten vermieden werden, wenn das bisher besonders in der gesetzlichen Rentenversicherung bestehende Verhältnis zwischen strenger Lohnbezogenheit der Leistungsbemessung einerseits und nicht lohnbezogener Elemente der Familiensicherung und des sozialen Ausgleichs andererseits neu überdacht würde. Erste Ansätze sind in der Sozialpolitik der letzten Jahre bereits zu erkennen. Hierzu zählen die Anrechnung von eigenen Arbeits- und Transfereinkommen auf die Hinterbliebenenrente sowie die Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung. Das Ziel sollte darin bestehen, eine ungenügende Alterssicherung bei denjenigen Versicherten zu verhindern, die aus Gründen der Arbeitsplätzeknappheit, unfreiwilliger Unterbeschäftigung sowie sozial erwünschter nichterwerbswirtschaftlicher Tätigkeiten wie Erziehung und Pflege Versicherungslücken aufweisen²⁸⁾.

Der zweite Ansatzpunkt zur sozialpolitischen Flankierung einer Arbeitsumverteilungsstrategie besteht im Abbau von dysfunktionalen *Schwellen* in den Regelungen des Sozialversicherungsrechts. Eine solche Schwelle stellt beispielsweise die sogenannte *Geringfügigkeitsgrenze* dar, die Beschäftigungsverhältnisse unter bestimmten Arbeitsentgelt- und Arbeitszeitgrenzen nicht der Sozialversicherungspflicht unterwirft. In Vollbeschäftigungsphasen kommt der Geringfügigkeitsgrenze eine sinnvolle Selektionsfunktion zu. In solchen Phasen kann davon ausgegangen werden, daß nur solche Personen eine geringfügige Beschäftigung ausüben, die nicht mehr als ein Zuverdienst zum Haushaltseinkommen erzielen wollen. Diese Voraussetzung ist aber im Falle länger anhaltender Arbeitslosigkeit nicht immer gegeben.

In Phasen verschärften Wettbewerbs in personalintensiven Branchen und eines hohen Arbeitskräfteüberschusses neigen Unternehmen dazu, bei Personalbedarf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse

(für Aushilfen, Pauschalkräfte, 14-Stunden-Kräfte u. ä.) anzubieten, um auf diese Weise die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung zu sparen. Außerdem sind Beschäftigungsverhältnisse dieser Art aus betrieblicher Sicht vorteilhaft, weil ein Teil der sozialrechtlichen Schutzvorschriften (Kündigungsschutz u. a.) auf sie keine Anwendung findet. Mangels Alternativen nehmen Arbeitsuchende solche Stellen an, auch wenn sie, wie Umfrageergebnisse zeigen, versicherungspflichtige Teilzeitstellen im Umfang von rund 25 Wochenstunden vorziehen würden.

Ähnliche Schwellen enthalten andere sozialversicherungsrechtliche Regelungen wie die Anspruchsvoraussetzungen auf Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die Anwartschaftszeit und der Bemessungszeitraum nach dem Arbeitsförderungsgesetz sowie die genannten (III.) vorzeitigen Altersgrenzen für Langzeiterwerbstätige. Das Gemeinsame dieser sozialversicherungsrechtlichen Schwellenregelungen und -werte besteht darin, daß sie kumulativ begünstigend sowie kumulativ benachteiligend wirken. Dadurch wird der sozialpolitisch unerwünschte Allokationsmechanismus der Dualisierung in günstige und ungünstige Erwerbchancen noch zusätzlich verstärkt.

Mit dem hier in Ansätzen skizzierten sozialpolitisch flankierten Arbeitsumverteilungsmodell wird ein dazu im Kontrast stehendes Politikmuster befürwortet, das es erlaubt, im Rahmen der Debatte um die Renten- und Krankenversicherungsstruktur reform Handlungsalternativen aufzuzeigen. Diese können den Wirkungsgrad einer arbeitsmarktpolitisch und sozialpolitisch motivierten Teilzeit-Strategie erweitern, indem durch Modifikationen des sozialversicherungsrechtlichen Konstruktionsprogramms der Zugang zu Teilzeitbeschäftigung für bestimmte Personengruppen in bestimmten Lebensphasen erleichtert wird. Eine breitere Streuung des knappen Erwerbsarbeitsvolumens kann nur erreicht werden, wenn die Einstiege in und Ausstiege aus dem Erwerbsleben sowie Übergänge von Vollzeit- in Teilzeitarbeit und umgekehrt durch gezielte sozialpolitische Flankierung ohne vermeidbare Nachteile für Beschäftigte und Unternehmen möglich sind.

²⁸⁾ Transfer-Enquete-Kommission, Das Transfer-System in der Bundesrepublik Deutschland, veröff. durch die Bundesregierung, Stuttgart u. a. 1981, S. 175 f.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis

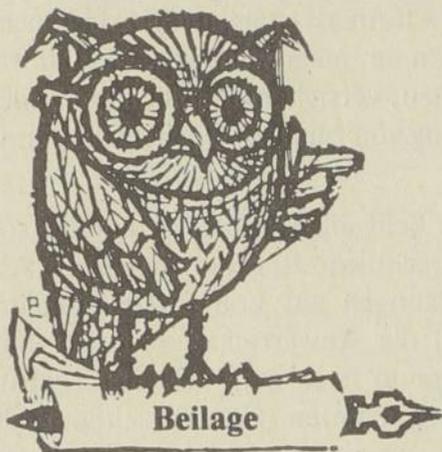
nur **25,- DM**

zuzügl. Versandkosten pro Jahrgang

neu **1986**

Jetzt bestellen!

Auslieferung nach
Fertigstellung und Bestelleingang



Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)

Jahrgänge: 1983 – 1984 – 1985



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell- DAS PARLAMENT, Vertriebsabteilung
Adresse: Fleischstraße 62-65, D-5500 Trier

Rainer Bölling: Lehrerarbeitslosigkeit. Historische Erfahrungen, gegenwärtige Situation und Zukunftsperspektiven

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/87, S. 3–14

Die schnell steigende Arbeitslosigkeit ausgebildeter Lehrer ist in den achtziger Jahren zu einem bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Problem ersten Ranges geworden. Sie stellt indessen kein Novum dar, denn in den letzten zwei Jahrhunderten haben sich Phasen der Überfüllung und des Mangels an Lehrern mit einer frappierenden Regelmäßigkeit abgewechselt. Diese Entwicklung wird am Beispiel des höheren Lehramts und des Volksschullehramts in Preußen sowie des Lehrerarbeitsmarktes in der Bundesrepublik nachgezeichnet. In diesen Kontext fügen sich auch die neuesten Prognosen über die Perspektiven des Teilzeitarbeitsmarktes Schule bis zum Ende des Jahrtausends ein.

Vor dem Hintergrund langfristiger Entwicklungstendenzen wird dann die Frage zu beantworten versucht, warum bisher allen Versuchen einer bedarfsorientierten Nachwuchssteuerung der beabsichtigte Erfolg versagt blieb. Dabei steht besonders die geringe Wirkung von Warnungen vor dem Lehramtsstudium zur Diskussion. Sodann werden die in den achtziger Jahren erörterten Vorschläge zur Umverteilung des Arbeitsvolumens in der Schule (Pflichtstundenreduzierung bei gleichzeitiger Gehaltskürzung, vorgezogene Pensionierung, Teilzeitarbeit) vorgestellt und auf ihren Beschäftigungseffekt hin untersucht. Solche Maßnahmen können — ebenso wie die Umqualifizierung und Beschäftigung von Lehrern in der Wirtschaft — die derzeitige Lehrerarbeitslosigkeit zwar lindern, aber nicht beseitigen. Eine nachhaltige Besserung der Beschäftigungssituation ist erst in den neunziger Jahren zu erwarten, wobei allerdings nach Schulstufen und Unterrichtsfächern differenziert werden muß.

Margarete Landenberger: Flexible Arbeitszeitformen im Spannungsfeld von ökonomischer Liberalisierung und sozialem Schutzbedarf

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 21/87, S. 15–29

Im Zentrum des vorliegenden Beitrags stehen zwei Fragen. Die erste richtet sich darauf, ob die geltenden Regelungen der Sozialversicherung arbeitsmarktpolitisch unerwünschte Barrieren darstellen, die einer (weiteren) Flexibilisierung der Arbeitszeit im Wege stehen, oder ob diese Regelungen gerade dazu dienen, einer sozialpolitisch unerwünschten Liberalisierung der sozialen Schutzrechte Einhalt zu gebieten (Abschnitt III). In einem zweiten Schritt soll gefragt werden, wo im Regelungssystem der Sozialversicherung Änderungen ansetzen müßten, um im Kontext von flexiblen Arbeitszeitformen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielen näherzukommen (Abschnitt IV).

Im ersten Abschnitt wird ein Überblick über aktuelle Entwicklungen am Arbeitsmarkt gegeben. Die gravierendsten Veränderungen seit Mitte der siebziger Jahre haben sich im Bereich zwischen dem Block der stabilen Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse auf der einen und der nach wie vor umfangreichen Gruppe der Arbeitslosen und Arbeitssuchenden auf der anderen Seite ergeben. In diesem Zwischenbereich kam es — hauptsächlich im Zuge der zunehmenden Frauenerwerbsbeteiligung — zu einem kontinuierlich steigenden Anteil der Teilzeitbeschäftigung. Außerdem lassen verschiedene Indikatoren darauf schließen, daß in den letzten Jahren eine Zunahme im Bereich der geringfügigen, gelegentlichen und befristeten Beschäftigung erfolgte.

Im zweiten Abschnitt werden die Arbeitszeitpräferenzen der Erwerbspersonen betrachtet. Hier zeigt sich ein nach wie vor ungestillter Bedarf an Teilzeitarbeitsplätzen. Allerdings liegen die Wünsche nicht im Bereich der geringfügigen Beschäftigung, sondern in der Größenordnung von Zweidrittel- bis Dreiviertelstellen, die einen vollen Sozialversicherungsschutz gewährleisten.

Die Analyse der Sozialversicherung in ihrer Rolle als Förderer oder Hemmschuh einer (weiteren) Flexibilisierung der Arbeitszeitformen ergibt zwei wichtige Resultate. Einmal begünstigen die Regelungen der Sozialversicherung langjährige, ununterbrochene Vollzeiterwerbstätigkeit. Zweitens beinhaltet das Sozialversicherungsrecht Schwellenwerte, die entweder kumulativ begünstigend oder kumulativ benachteiligend wirken. Dadurch wird die Dualisierung in günstige und ungünstige Erwerbchancen noch verstärkt.

Bei der abschließend skizzierten, sozialpolitisch flankierten Teilzeitstrategie geht es darum, das die Sozialversicherung prägende Verhältnis zwischen strenger Lohnbezogenheit der Leistungsbemessung einerseits und nicht lohnbezogener Elemente der Familiensicherung und des sozialen Ausgleichs andererseits neu zu überdenken. Eine breitere Streuung des knappen Erwerbsarbeitsvolumens kann nur erreicht werden, wenn die Einstiege in und die Ausstiege aus dem Erwerbsleben sowie die Übergänge von der Vollzeit- in die Teilzeitarbeit und umgekehrt sozialpolitisch flankiert werden und damit ohne vermeidbare Nachteile für Beschäftigte und Unternehmen leichter möglich sind.