

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Axel Bust-Bartels

Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit
durch soziale Innovation?

Alternativen zur Arbeitsmarktpolitik

Ellen-Ruth Schneider

Neue Techniken und
die Beschäftigungschancen von Frauen

Berndt Keller

Aktuelle Trends der Arbeitspolitik

Ronald Schettkat

Neue Muster der Erwerbsbeteiligung

B 43/87

24. Oktober 1987

Axel Bust-Bartels, Dr. rer. pol., geb. 1947; Dipl.-Volkswirt, wiss. Angestellter am Seminar für Politikwissenschaft der Universität Göttingen.

Veröffentlichungen u. a.: (mit G. Stamatis) Zur Produktionsweise und Theorie der Übergangsgesellschaften, Gießen 1975; Humanisierung der Arbeit — Einheit von Theorie und Praxis in der DDR?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/77; Der Arbeiteraufstand am 17. Juni 1953, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 25/80 (1981 von Solidarnosc in Polen übersetzt); Herrschaft und Widerstand in den DDR-Betrieben. Leistungsverlohnung, Arbeitsbedingungen, innerbetriebliche Konflikte und technologische Entwicklung, Frankfurt/M. 1980; Das garantierte Grundeinkommen als Herausforderung der Sozialwissenschaften, in: S. Leibfried, R. Müller (Hrsg.), Sozialpolitische Bilanz, Bremen 1985; Stärken und Grenzen des realsozialistischen Sozialstaates. Zur sozialen Sicherung in der DDR, in: Widersprüche, Nr. 18, Offenbach 1986.

Ellen-Ruth Schneider, Dipl.-Soz., geb. 1952; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, sowie an der Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA) der Freien Universität Berlin (1984—1987).

Veröffentlichungen: (zusammen mit M. Bolle) Neue Technologien und neue Qualifikationsanforderungen von Frauen, München 1987; zahlreiche Hörfunksendungen im Bereich Politische Bildung, u. a. zu arbeits- und sozialpolitischen Themen.

Berndt Keller, Dr. rer. soc. habil., geb. 1946; Studium der Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum, 1971—1987 Wissenschaftlicher Assistent bzw. Akademischer Rat an der Universität Essen, seit 1987 Professor für Arbeits- und Sozialpolitik an der Universität Konstanz.

Veröffentlichungen u. a.: Theorien über den Einfluß des Neutralen auf Schlichtungsverhandlungen, Berlin 1973; Theorien der Kollektivverhandlungen. Ein Beitrag zur Problematik der Arbeitsökonomik, Berlin 1974; (zusammen mit Heinz Abels) Obdachlose — Zur gesellschaftlichen Definition und Lage einer sozialen Randgruppe, Opladen 1974; Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst. Tarifpolitik der Gewerkschaften und Interessenpolitik der Beamtenverbände, Frankfurt—New York 1983.

Ronald Schettkat, Dr. rer. oec., Dipl.-Volksw., Dipl.-Ingenieur, geb. 1954; Studium der Flugzeugtechnik, Statistik und Wirtschaftswissenschaften in Hamburg und Berlin; Lehrtätigkeit an der Technischen Universität Berlin; seit 1981 Wissenschaftler am Internationalen Institut für Management und Verwaltung (Schwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung) des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung.

Veröffentlichungen u. a.: Arbeitszeitverkürzung, öffentliche Haushalte, Nettoeinkommen und private Nachfrage, in: Wirtschaftsdienst, August 1983; (zusammen mit F. W. Scharpf) Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer wachstumsorientierten Beschäftigungspolitik, in: H.-J. Krupp / B. Rohwer / K. W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg 1986; Erwerbsbeteiligung und Politik. Theoretische und empirische Analysen von Determinanten und Dynamik des Arbeitsangebots in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1987.



ISSN 0479-611 X

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

Redaktion: 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; Kündigung drei Wochen vor Ablauf des Berechnungszeitraumes;
- 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, 1985 und 1986 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.

Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit durch soziale Innovation?

Alternativen zur Arbeitsmarktpolitik

I. Arbeitslosigkeit als Politikum

Die Zahl der bei den Arbeitsämtern registrierten Arbeitslosen in der Bundesrepublik überschritt 1982 die Zwei-Millionen-Grenze. Trotz des 1983 einsetzenden kontinuierlichen Aufschwungs mit einer „Traumkonstellation der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen“¹⁾ wurde dieser Sockel bis heute nicht abgebaut. Alle ernstzunehmenden Untersuchungen rechnen mit einer Fortdauer der Massenarbeitslosigkeit bis weit über das Jahr 2000 hinaus. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) und die Prognos AG etwa rechnen bei einem durchschnittlichen realen Wachstum von 2,5 %²⁾ mit folgender Entwicklung: Die Arbeitslosigkeit einschließlich der „stillen Reserve“ steigt von 3,6 Millionen Personen 1984 auf 4,3 Millionen 1990 und sinkt mit 3,2 Millionen Personen im Jahr 2000 etwas unter das heutige Niveau³⁾. Von gewerkschaftlicher Seite werden die verschiedenen Voraussetzungen dieser Berechnung allerdings als noch viel zu optimistisch kritisiert⁴⁾.

Um eine Vorstellung der qualitativen Dimensionen der Arbeitslosigkeit⁵⁾ und ihrer Auswirkungen auf die gesamte Gesellschaft zu vermitteln, sei hier auf folgende wenig bekannte Tatsache verwiesen: Durch den Anstieg der Arbeitslosigkeit 1970 in den

USA um nur 1,4 % starben — ausgelöst durch den mit der gestiegenen Existenzunsicherheit erhöhten Streß — nach einem Intervall von fünf Jahren, also 1975, mehr als 50 000 Menschen zusätzlich, die sonst am Leben geblieben wären⁶⁾. Angesichts dieser Tatsachen, die auch für die Bundesrepublik Bedeutung haben dürften, erscheint es nicht vermessend, von einem dringenden sozial- und wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf zu sprechen⁷⁾ — ja, er ergibt sich m. E. zwingend aus dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes.

Sieht man einmal ab von der zunehmend an Relevanz gewinnenden Praxis der aktiven und passiven Verdrängung der Problematik der Arbeitslosigkeit (die bis hin zum bewußten Verschweigen der Arbeitslosenzahlen und ihrer Ersetzung durch die viel weniger aussagekräftige Zahl der Beschäftigten reicht⁸⁾), so besteht — politisch und wissenschaftlich zwar nur verbal, aber immerhin — ein breiter gesellschaftlicher Konsens, daß die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ein vorrangiges wirtschaftspolitisches Ziel sei. Allein die Wege zu diesem Ziel unterscheiden sich. Grob lassen sich dabei zwei Positionen unterscheiden: Vertraut die eine Position mehr auf die Kräfte des freien Marktes und versucht Vollbeschäftigung durch verschiedene Maßnahmen der Wachstumsförderung zu erreichen — vor allem durch Kostenentlastungen der Unternehmen, die zu höheren Gewinnen und damit an-

¹⁾ Vgl. Fritz W. Scharpf, War die Massenarbeitslosigkeit unabwendbar?, in: H. E. Maier/T. Schmidt (Hrsg.), Der goldene Topf. Vorschläge zur Auflockerung des Arbeitsmarktes, Berlin 1986, S. 33 ff. U. a. führte die Senkung des Ölpreises seit 1985 zu einer potentiellen Erhöhung der Binnennachfrage um über 20 Mrd. DM — eine Dimension, die alle Konjunkturprogramme der siebziger Jahre weit in den Schatten stellt.

²⁾ Eine Bedingung, die aktuell noch nicht einmal erreicht wird. Das Bundesministerium für Wirtschaft rechnet gegenwärtig mit einem jahresdurchschnittlichen Wachstum für 1987 von 2 %. Vgl. BMWi, Monatsbericht (1987) 8, Beilage, Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 1991, S. 6.

³⁾ Vgl. W. Klaunder/P. Schnur/M. Thon, Arbeitsmarktperpektiven der 80er und Zahlen der 90er Jahre — Neue Modellrechnungen für Potential und Bedarf an Arbeitskräften, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1985) 1; Prognos AG/C. v. Rothkirch/J. Weidig u. a., Die Zukunft der Arbeitslandschaft — Zum Arbeitskräftebedarf nach Umfang und Tätigkeiten bis zum Jahr 2000, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Band 94.1 und 94.2, Nürnberg 1985.

⁴⁾ Vgl. C. Schäfer, Auch bei Wachstum bleibt die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bis zum Jahr 2000 eine politische Aufgabe, in: WSI-Mitteilungen, (1983) 3.

⁵⁾ Vgl. zu den verschiedenen Aspekten sowie zum Stand der Forschung: W. Bonß/H. Keupp/E. Koenen, Das Ende des Belastungsdiskurses? Zur subjektiven und gesellschaftlichen Bedeutung von Arbeitslosigkeit, in: W. Bonß/R. G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt 1984; gesondert hingewiesen sei hier auf die ausgezeichnete Studie von M. Jahoda/P. F. Lazarsfeld/H. Zeisel, Die Arbeitslosen von Marienthal, Frankfurt 1975 (zuerst erschienen 1933).

⁶⁾ Diese Untersuchung des Harvard-Professors Harvey Brenner und andere Studien zu diesem Problem sind heftig — gerade wegen des statistisch-methodischen Vorgehens — auf zwei internationalen Tagungen diskutiert und weitgehend anerkannt worden. (Vgl. dazu zusammenfassend u. a.: Frankfurter Rundschau v. 8. 2. 1982, Dokumentationsseite.)

⁷⁾ Den die Bundesregierung leugnet. So ließ sie in ihrem Jahreswirtschaftsbericht Anfang 1985 feststellen, daß es „keinen wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf“ gäbe (Zit. nach: Otto Kreye, Arbeitslosigkeit in Westeuropa, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1986) 7, S. 390.)

⁸⁾ Vgl. u. a. Göttinger Tageblatt v. 18. 11. 1986.

geblich zu mehr Investitionen führen⁹⁾ —, so ist die andere Position unter Hinweis auf die Entwicklung seit 1982 skeptischer. Da niemand davon ausgeht, daß Wachstumsraten, die hoch genug wären, um die Arbeitslosigkeit zu beseitigen, erreichbar sind (realgüterwirtschaftlich betrachtet auch nicht einmal sinnvoll wären), fordert diese Position, die Arbeitslosigkeit vor allem über Beschäftigungsprogramme^{9a)} und Arbeitszeitverkürzungen zu bekämpfen.

So sinnvoll und wichtig aus verschiedenen Gründen heraus eine allgemeine Arbeitszeitverkürzung ist, so deutlich ist mittlerweile geworden — so sogar der Vorsitzende der IG Metall, Steinkühler —, daß damit die Massenarbeitslosigkeit zwar etwas verringert, aber keineswegs beseitigt werden kann.

Bei eventuellen Konjunktur- und Beschäftigungsprogrammen, die in gigantische Ausmaße erreichenden Dimensionen vorgeschlagen werden, ist der zentrale Streitpunkt die Frage der Finanzierung. Will die eine Position die Finanzierung über eine erhöhte Staatsverschuldung und eine Belastung der oberen Einkommensschichten ermöglichen, so hält die andere Position gerade dies für schädlich.

Es soll an dieser Stelle nicht interessieren, daß auch nach der Regierungsübernahme durch die konservativ-liberale Koalition die Verschuldung des Bundes insgesamt um weitere 106 Mrd. DM von 309 Mrd. DM 1982 auf über 415 Mrd. DM 1986 gestiegen ist¹⁰⁾. Auf jeden Fall hat die sozialliberale Koalition mit ihren Beschäftigungsprogrammen — auch wenn kritisiert wird, sie wären nur halbherzig durchgeführt worden¹¹⁾ — den Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht aufhalten können, geschweige denn sie beseitigt. Bei dem Versuch der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit sind also die wirtschaftspolitischen Strategien der beiden großen gesell-

schaftlichen Lager in der Bundesrepublik gescheitert.

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion über die Möglichkeiten der Beseitigung von Massenarbeitslosigkeit werden aber im wesentlichen weiterhin immer verfeinere Argumente, die grob den beiden Grundpositionen entsprechen, ausgetauscht, ohne daß sich letztlich produktiv damit etwas bewegen würde. Man „gewinnt leicht den Eindruck, daß man sich mit dem Phänomen der nun schon seit Jahren anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit mehr oder weniger abgefunden hat“¹²⁾.

Vergegenwärtigt man sich die anfangs angedeuteten Dimensionen der Problemlage Arbeitslosigkeit sowie die aktuell und perspektivisch damit verbundenen gesellschaftlichen Entwicklungen, so sollte man nicht davor zurückscheuen, auch ungewöhnliche, dem gängigen ökonomischen Denken fremde Wege zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit — die vor allem auch „billiger“ sind — zu diskutieren. Darum geht es im folgenden.

Es soll zunächst einmal aufgezeigt werden, in welchem Ausmaß einerseits die Möglichkeit einer „billigen“ Beseitigung der Arbeitslosigkeit besteht, wenn statt Arbeitslosigkeit Arbeit finanziert wird, und in welchem Ausmaß andererseits ein erheblicher gesellschaftlicher Bedarf an arbeitsintensiveren Problemlösungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen besteht, der nicht befriedigt wird, weil die zusätzlich dafür benötigten Arbeitskräfte (angeblich) nicht finanziert werden können.

Es soll gezeigt werden, daß es keine ökonomischen Sachzwänge im engeren Sinne sind, die die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit verhindern, sondern vor allem soziale Restriktionen, ein Mangel an sozialer Innovation, der verhindert, daß die sich bietenden Möglichkeiten nicht wahrgenommen werden. Die Frage, wie die Möglichkeit der „billigen“ Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit und die arbeitsintensiveren Problemlösungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen „zueinandergebracht“ werden können, wird dann weiter verfolgt. Anknüpfungspunkt dafür ist die gegenwärtige Arbeitsmarktpolitik, die kurz dargestellt und kritisiert wird, um daran anschließend erste Bemerkungen zu einem Konzept einer Arbeitsmarktpolitik als Beschäftigungs- und Strukturpolitik (die vielleicht gar nicht mehr Arbeitsmarktpolitik genannt werden kann) zu formulieren — ein Konzept, das dem eben genannten Anspruch eher gerecht wird.

⁹⁾ Angeblich deshalb, weil ein Großteil der zusätzlichen Gewinne in unproduktive, zinsbringende Geldanlagen fließen. (Vgl. dazu u. a. Rudolf Hickel/Jan Prieue, Die Finanzpolitik seit 1974 auf dem Prüfstand, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 36/86, S. 11.)

^{9a)} Im Zeitalter des „Besetzens von Begriffen“, des Krierens von Begriffen, ist der Begriff „Beschäftigungsprogramm“ für die politische und wissenschaftliche Auseinandersetzung denkbar schlecht gewählt. Man assoziiert bei diesem Begriff nicht, daß es sich bei den meisten Beschäftigungsprogrammen um für die Zukunft der Gesellschaft (selbst im engeren ökonomischen Sinne) höchst wichtige Arbeiten handelt, man verbindet damit eher so etwas wie den Luxus einer Beschäftigungstherapie für die in der Gesellschaft Zukurzgekommenen.

¹⁰⁾ Vgl. Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, (1987) 4.

¹¹⁾ Vgl. Rudolf Hickel/Jan Prieue (Anm. 9).

¹²⁾ Hans-Jürgen Krupp/Bernd Rohwer/Kurt W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung. Freiburg 1986, S. 7.

II. Die Kosten der Arbeitslosigkeit und die Kosten der Beschäftigung

Ausgangspunkt der Überlegung, daß die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit kein ökonomisches Problem im engeren Sinne darstellt, ist die Tatsache, daß auch die gegenwärtige Arbeitslosigkeit „den Staat“ (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungsträger) eine Menge kostet. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bei der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) argumentiert in seinen Berechnungen dazu nicht etwa mit dem Ausfall an Wertschöpfung für die Gesellschaft, der vermieden worden wäre, hätten die Arbeitslosen gearbeitet; nicht mit sozialen und gesundheitlichen Folgekosten der Arbeitslosigkeit; nicht mit der Vernichtung von Humankapital durch Verluste an beruflicher Qualifikation usw. — alles Elemente, die in eine vernünftige volkswirtschaftliche Kostenberechnung eigentlich eingehen müßten. Das IAB klammert alle diese Kosten aus, weil sie schwer zu ermitteln sind — geht damit faktisch also von deren Nicht-Existenz aus —, und beschränkt sich auf die direkt rechenbaren Kosten, die „dem Staat“ an Mehrausgaben und Mindereinnahmen gegenwärtig durch die registrierte¹³⁾ Arbeitslosigkeit entstehen¹⁴⁾.

Das sind im einzelnen: Die *Mehrausgaben* durch die Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, von Renten- und Krankenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose, von Sozialhilfe und Wohnung sowie die *Mindereinnahmen* bei Renten- und Krankenversicherung¹⁵⁾, bei der Bundesanstalt für Arbeit, bei der Einkommensteuer und den indirekten Steuern. Diese Mehrausgaben und Mindereinnahmen betragen 1984 für „den Staat“ pro Arbeitslosengeldempfänger 29 700 DM, pro Arbeitslosenhilfeempfänger 27 500 DM und pro Arbeitslosen ohne Leistungsbezug immerhin noch 15 600 DM. Ausgehend von den Anteilen der drei Gruppen an der Gesamtzahl der registrierten Arbeitslosen von 37,9%, 26,4% und 35,7%, ergeben sich für 1984 durchschnittliche *gesamtfiskalische* Kosten in Höhe von 23 900 DM pro Person und Jahr — d. h. bei 2,27 Millionen registrierten Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt Gesamtkosten in Höhe von 54,1 Mrd. DM. 1985 sind diese Kosten aus ver-

schiedenen Gründen auf 24 700 DM pro Person und Jahr oder insgesamt 57 Mrd. DM gestiegen. Von diesen Gesamtkosten entfielen 1984 nur knapp 30% auf Zahlungen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (1985 nur noch 27%). Gut die Hälfte der Gesamtkosten besteht aus Mindereinnahmen, knapp die Hälfte aus Mehrausgaben. Stellt man diesen Kosten der Arbeitslosigkeit die Kosten einer Beschäftigung — etwa in einer tariflich bezahlten Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) — gegenüber, so ergibt sich nur eine geringe Differenz (dazu weiter unten). „Selbst wenn nur unmittelbare Entlastungswirkungen einbezogen werden, finanzieren sich die ABM . . . bereits zu 65% selbst. Bezieht man zusätzlich mittelbare fiskalische Wirkungen mit ein, so erhöht sich die Selbstfinanzierungsquote auf 91%.“¹⁶⁾

Den durchschnittlichen Kosten einer ABM-Beschäftigung im Jahre 1985 von 39 000 DM pro Person und Jahr stehen gesamtfiskalisch unmittelbare Entlastungen von über 25 000 DM gegenüber. Nimmt man die durch Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekte bedingten Arbeitsmarktentlastungswirkungen dazu, so erhöht sich die gesamtfiskalische Entlastung auf 35 000 DM¹⁷⁾. „Weitere positive Wirkungen von ABM — wie z. B. vermiedene psychosoziale und gesundheitliche Belastungen und unterbliebene Dequalifizierung infolge von Arbeitslosigkeit — sind in diesem Kostenvergleich nicht berücksichtigt. Auch der gesamtgesellschaftliche Nutzen der durch ABM erbrachten Leistungen . . . wurde nicht einbezogen. Beides dürfte . . . das ohnehin geringe rechnerische Finanzierungsdefizit mehr als aufwiegen.“¹⁸⁾ Gesamtfiskalisch betrachtet, betragen die Kosten der tariflich bezahlten Beschäftigung von zwei Millionen Arbeitslosen für „den Staat“ also nur 8 Mrd. DM mehr. Selbst wenn man ausschließlich von den unmittelbaren Entlastungen ausginge (d. h. ohne Vorleistungs- und Einkommensmultiplikatoreffekte zu berücksichtigen) — Bund, Länder, Gemeinden und die Sozialversicherungsträger also in den Genuß erheblicher „Gratiseffekte“ kämen —, beliefen sich die Kosten der Beschäftigung von zwei Millionen Arbeitslosen zu tariflichen Bedingungen für den Bund nur auf 28 Mrd. DM. Gemessen an der gegenwärtig diskutierten Steuerentlastung in Höhe von 44 Mrd. DM und gemessen an der Wichtigkeit, die verbal dem Problem der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit zugemessen wird, sind Kosten in dieser Höhe zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit keine ökonomische Restriktion im engeren Sinne.

¹³⁾ Die „Stille Reserve“ ist nicht berücksichtigt, obwohl auch hier zweifellos dem Staat Kosten entstehen.

¹⁴⁾ Vgl. zum folgenden: Eugen Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1985) 1; Hans-Uwe Bach/Hans Kohler/Eugen Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen: Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1986) 3.

¹⁵⁾ „Die Mindereinnahmen der Kranken- und Rentenversicherung ergeben sich als Saldo aus den potentiellen Einnahmen — im Falle der Beschäftigung — und den tatsächlichen Einnahmen aus Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit im Falle der Arbeitslosigkeit. Analog errechnen sich die Mindereinnahmen bei den indirekten Steuern als Saldo“; Eugen Spitznagel (Anm. 14), S. 20.

¹⁶⁾ Hans-Uwe Bach/Hans Kohler/Eugen Spitznagel (Anm. 14), S. 373.

¹⁷⁾ Vgl. ebenda, S. 372.

¹⁸⁾ Eugen Spitznagel (Anm. 14), S. 21.

Diese Erkenntnis ist wichtig, um von der ökonomischen Sachzwang- und „Sparzwang“-Ebene der bisherigen Diskussion zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit wegzukommen. Allerdings darf nicht der Eindruck entstehen, es handle sich beim Beschreiten dieses Weges zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit um eine Patentlösung, die einfach in die Tat umzusetzen wäre. Der Durchsetzung einer

daran anknüpfenden Strategie zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit, die nicht so sehr auf klotzige Ausgabenprogramme, sondern eher auf soziale Phantasie und soziale Innovation setzt, stehen mächtige und sehr durchsetzungsfähige Interessen, soziale Mechanismen und Bewußtseinsstrukturen entgegen.

III. Der gesellschaftliche Bedarf an arbeitsintensiveren Problemlösungen

Besteht also einerseits für „den Staat“, wenn gesamtfiskalisch und nicht partialbürokratisch kalkuliert wird, grundsätzlich die Möglichkeit, ein Millionenheer von Arbeitskräften über den jetzigen Zustand hinaus tariflich bezahlt zusätzlich zu finanzieren, so gibt es andererseits in vielen gesellschaftlichen Bereichen und zur Lösung vieler gesellschaftlicher Problemlagen einen erheblichen Mehrbedarf an Arbeitskräften. Dieser Bedarf soll zunächst kurz erläutert werden.

Hier ist als erstes der große Bereich der *humanen Dienste*, nämlich Bildung (Aus-, Fort- und Weiterbildung), Gesundheit sowie soziale Dienste und Pflege zu nennen. Im Vergleich mit anderen großen Industrienationen ist hier ein erheblicher Nachholbedarf^{18a)} für die Bundesrepublik festzustellen (vgl. Tabelle 1).

Dieser Bereich hat aus verschiedenen Gründen in allen hier betrachteten Ländern zugenommen, der Rückstand der Bundesrepublik ist allerdings dabei erhalten geblieben bzw. hat sich im Bereich der sozialen Dienste sogar erheblich verschärft. Beträgt der Anteil der Beschäftigten im Humanbereich An-

fang der achtziger Jahre in der Bundesrepublik nur 10,7 %, so sind es demgegenüber in den USA 17,8 % und in Schweden sogar 25,5 %.

Dieser Trend scheint sich unabhängig von der jeweiligen Organisationsart (staatlich/privatwirtschaftlich) zu ergeben. In den USA wurde vorrangig der Weg der Kommerzialisierung der Dienste im Humanbereich beschritten — mit der Folge einer recht ungleichmäßigen Inanspruchnahme dieser Leistungen: Nur wer entsprechend bezahlen kann, erhält eine gute Versorgung, so daß hier nur ein Teil des gesellschaftlichen Bedarfs gedeckt wird. In Schweden fand dagegen die Ausweitung der humanen Dienste im wesentlichen im öffentlichen Sektor statt — mit der Folge einer egalitären Verteilung des Angebotes dieser Dienste¹⁹⁾.

Welcher Weg in den anderen Industrienationen auch eingeschlagen wurde — Tatsache ist der erhebliche Rückstand der Bundesrepublik in diesem Bereich. Der Rückstand wird sogar noch größer, wenn man sich vergegenwärtigt, daß in Schweden und den USA die Erwerbsquote (bedingt durch die sehr hohe Erwerbstätigkeit der Frauen) größer ist als in der Bundesrepublik, pro Kopf der Bevölkerung — und das ist eigentlich der richtige Maßstab für die Qualität der Versorgung im Bereich der

^{18a)} Natürlich sind die folgenden Zahlen nur ein sehr grober Indikator. Man muß, um konkret den Nachholbedarf im Detail festzustellen, sehr viel genauer hinschauen, was sich hinter diesen Zahlen im einzelnen verbirgt. Seine Höhe wird auch sicher je nach zugrundegelegtem Kriteriensystem schwanken. Wegen der Ausprägtheit der Zahlendifferenzen läßt sich in einem ersten Zugriff aber durchaus damit argumentieren.

¹⁹⁾ Vgl. Hans-Jürgen Krupp, Die Erschließung von Arbeitsplatzreserven im Tertiärsektor als Beitrag zur Lösung struktureller Probleme, in: Hans-Jürgen Krupp/Bernd Rohwer/Kurt W. Rothschild (Anm. 12), S. 247.

Tab. 1: Anteil der im Bereich der Human-Dienste Beschäftigten an der Gesamtzahl der Beschäftigung in Schweden, Großbritannien, USA und der Bundesrepublik (in %)

	BRD 1961	USA 1962	GB 1961	SW 1964	BRD 1982	USA 1983	GB 1981	SW 1983
Human-Dienste insgesamt	5,4	10,7	7,8	11,2	10,7	17,8	15,0	25,5
Gesundheit	2,3	4,3	3,3	4,4	4,8	7,8	5,8	10,1
Soziale Dienste	1,1	1,0	0,7	2,6	1,3	2,2	2,2	7,8
Bildung	2,0	5,4	3,8	4,2	4,6	7,8	7,0	7,6

Quelle: Martin Rein, Women in the Social Welfare Labour Market, Discussion Papers, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/CMP 85-18, Berlin 1986; Hans-Jürgen Krupp, Die Erschließung von Arbeitsplatzreserven im Tertiärsektor als Beitrag zur Lösung struktureller Probleme, in: Hans-Jürgen Krupp/Bernd Rohwer/Kurt W. Rothschild, Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg 1986.

humanen Dienste — der Rückstand der Bundesrepublik also noch größer ist, als ihn die Prozentzahlen ausweisen. Stellt man einmal — im Bewußtsein der Problematik solcher Vergleiche, nur um Größenordnungen aufzuzeigen — den Vorsprung der USA am Anteil der Beschäftigten in den humanen Diensten von sieben Prozent oder den von Schweden von sogar 15 Prozent der Arbeitslosenrate in der Bundesrepublik von etwa neun Prozent (der Gesamtzahl der Beschäftigten) gegenüber, so wird deutlich, in welchem Ausmaß hier Beschäftigungspotentiale bestehen²⁰⁾.

Der Rückstand der Bundesrepublik gegenüber anderen Industrienationen im *Bildungsbereich* ist zwar nicht mehr ganz so kraß wie Anfang der sechziger Jahre, er ist jedoch nach wie vor evident: 4,6 Prozent der Beschäftigten sind hier im Bereich der Bildung tätig, demgegenüber 7,8 bzw. 7,6 Prozent in den USA bzw. in Schweden. Wurde wegen des Rückstandes im Bildungsbereich Ende der sechziger Jahre Alarm geschlagen, ein Rückfallen in die Zweitrangigkeit befürchtet²¹⁾ und dementsprechend der Ausbau des Bildungswesens forciert vorangetrieben, so wird heute allgemein von einer „Übersorgung“ gesprochen und entsprechende Einsparungen getätigt.

In den Schulen etwa könnte auf Grundlage der vorhandenen Anzahl voll ausgebildeter, aber z. T. arbeitsloser Lehrer die Bildung und Ausbildung wesentlich verbessert werden. Aber einen pädagogisch begründeten Mehrbedarf an Lehrern melden angesichts der gegenwärtigen gesellschaftlichen Stimmung der Deutsche Beamtenschaft, die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft und der Bundeselternrat nur noch verschämt an²²⁾. Und wissenschaftlich heißt es auch nur noch defensiv: „Grundsätzlich kann die pädagogische Wünschbarkeit einer offensiven Einstellungspolitik der Länder nicht bestritten werden.“²³⁾ Statt dessen werden die demographischen Entwicklung und die Anzahl ausgebildeter Lehrer zusammen mit dem angeblichen „Spar-Zwang“ in „den“ öffentlichen Haushalten²⁴⁾ als Argument zum Beweis der Übersorgung benutzt. Aber allein — um beim internationalen Vergleich zu bleiben — ein Aufholen des Rückstandes in der Schüler-Lehrer-Relation gegenüber der DDR hätte schon 1984 der zu-

sätzlichen Einstellung von 86 151 Lehrern bedarf²⁵⁾. In der Bundesrepublik gab es nach Angaben der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft 1985 71 700 arbeitslose, voll ausgebildete Lehrer²⁶⁾.

Ein erheblicher Mehrbedarf an Beschäftigung im Bildungsbereich ergäbe sich schließlich aus einer Verwirklichung gewerkschaftlicher Forderungen²⁷⁾, von denen hier nur die wichtigsten erwähnt seien: Da verschiedene Studien eine tatsächliche Arbeitszeit der Lehrer von über 45 Stunden pro Woche ausweisen²⁸⁾, soll die wöchentliche Pflichtstundenzahl aus Gründen der Arbeitszeitgerechtigkeit gesenkt werden. Von der Verwirklichung der 35-Stunden-Woche im Bereich der Schule verspricht sich die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft neben der um 60 000 Personen erhöhten Beschäftigung grundsätzlich eine verbesserte Qualität der pädagogischen Arbeit²⁹⁾. Von dem im Rahmen der Gewerkschaft diskutierten „Sabbathjahr“ (einem längeren Urlaub zur Fortbildung) wird erwartet, daß es neben dem Effekt eines einmaligen Mehrbedarfs von 70 000—80 000 Lehrern erstmals eine echte, intensive Fortbildung ermöglicht³⁰⁾. Auf das *Schulwesen* im Rahmen der Bildungspolitik ist hier wegen des quantitativen Gewichts und der besonderen öffentlichen Aufmerksamkeit etwas intensiver eingegangen worden. Ähnlich läßt sich für die weiterführende Bildung, für die Erwachsenenbildung insgesamt argumentieren.

Neben dem quantitativen, im internationalen Vergleich offenkundigen Rückstand an Beschäftigten im bundesdeutschen *Gesundheitswesen* weisen vor allem zwei Problembereiche auf einen erhöhten Beschäftigungsbedarf und auf arbeitsintensivere gesundheitspolitische Lösungen hin: Der Anteil der chronisch Kranken an der Gesamtzahl der kranken Personen hat sich in den letzten Jahren drastisch erhöht³¹⁾. Der Dominanz chronischer Krankheiten sowohl bei den Todesursachen als auch im Krankheitsgeschehen steht die heutige, überwiegend auf Kuration ausgerichtete Medizin relativ hilflos gegenüber bzw. verrichtet faktisch eine Sysphusarbeit. „Eine sinnvolle Behandlung ist in erster Linie als Betreuung zu verstehen, d. h. als Unterstützung

²⁵⁾ Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik 1986; Statistisches Jahrbuch der DDR 1986.

²⁶⁾ Vgl. Sekretariat Arbeitslose Lehrer beim Hauptvorstand der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hrsg.), *Lehrermarkt 1985/86*, Frankfurt 1985, S. 1.

²⁷⁾ Vgl. im einzelnen dazu u. a. Dieter Wunder, *Lehrerüberschuß versus Lehrerberarf*, in: Universität Bremen, *Zentrale Lehrerbildungskommission (Hrsg.), Lehrerbildungslosigkeit und Lehrerausbildung*, Bremen 1985.

²⁸⁾ Vgl. Volker Starr (Anm. 22), S. 374.

²⁹⁾ Vgl. Dieter Wunder (Anm. 27).

³⁰⁾ Vgl. ebenda.

³¹⁾ Vgl. u. a. Hartmut Reiners (Wissenschaftliches Institut der Ortskrankenkassen, AOK-Bundesverband), *Die Reform des Gesundheitswesens*, in: Michael Opielka/Ilona Ostner (Hrsg.), *Umbau des Sozialstaates*, Essen 1987, S. 370 f.

²⁰⁾ Vgl. Hans-Jürgen Krupp, ebenda, S. 239.

²¹⁾ Vgl. u. a. Georg Picht, *Die Deutsche Bildungskatastrophe*, Olten — Freiburg 1964.

²²⁾ Vgl. Volker Starr, *Lehrerarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland*, in: Martin Baethge u. a., *Studium und Beruf*, Freiburg 1986, S. 373.

²³⁾ Ebenda.

²⁴⁾ Dieser sachgesetzliche „Spar-Zwang“ in „den“ öffentlichen Haushalten existiert nicht. Es existiert der Zwang, der aus einer bewußten politischen Prioritätenverschiebung resultiert. Ohne „Sachzwang“ werden bestimmte gesellschaftliche Bereiche zulasten anderer über die öffentlichen Haushalte sehr großzügig ausgestattet. Vgl. dazu Axel Bust-Bartels, *Wer verhindert die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit?*, in: *Widersprüche*, Offenbach (1987) 24.

bei der Bewältigung von Krankheit.“³²⁾ Die Abkehr von der Medikalisierung des Krankheitsverhaltens, die mit einer solchen Behandlungsmethode verbunden wäre, kann letztlich auch zu erheblichen Einsparungen führen: „Eine inhaltliche Umorientierung macht auch Mittel frei, die personal-intensive persönliche und soziale Hilfen ermöglichen.“³³⁾ Mit den oben aufgezeigten Möglichkeiten einer „billigen“ Finanzierung tariflich bezahlter Arbeitskraft ließe sich zudem dem interessenbedingten, gegenwärtig noch sehr durchsetzungsfähigen Widerstand gegen solche arbeitsintensiveren Problemlösungen leichter begegnen.

Das weit überproportionale Anwachsen der chronischen Krankheiten bei Personen unter 65 Jahren weist darauf hin, daß diese Zunahme nicht primär demographisch, sondern vor allem durch Umweltfaktoren im weitesten Sinn bedingt ist (z. B. zunehmende Allergien bei Kindern). Überhaupt dominieren heute Todesursachen, die „durch Umweltfaktoren und Verhaltensformen bedingt (sind), die sich die Menschen selber geschaffen haben“³⁴⁾ und denen bisher „die Medizin mit medizinischen Maßnahmen hilflos gegenübersteht“³⁵⁾.

Neben der Behandlung als Betreuung tut sich also ein weites Feld von Primärprävention³⁶⁾, d. h. des Identifizierens und Zurückdrängens krankheitserregender Umwelteinflüsse auf. Erfolge bei einer Verbesserung der Volksgesundheit sind vor allem an dieser „Front“ der Gesundheitspolitik zu erwarten, denn trotz der gegenwärtigen Kostenlawine im Medizinsektor hat sich der Gesundheitsstatus der Gesamtbevölkerung nicht zum Besseren verändert³⁷⁾. Zur Verwirklichung dieses arbeitsintensiveren Wegs der Primärprävention zur Verbesserung der Volksgesundheit wird gegenwärtig u. a. eine Reaktivierung des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der kommunalen Gesundheitspolitik diskutiert³⁸⁾. Ebenfalls im Gespräch sind „regio-

nale arbeitsmedizinische Zentren nach dem Vorbild der italienischen Arbeitermedizin, in denen Arbeitsmediziner, Schadstoffexperten, Sicherheitsingenieure, Arbeitsrechtler und entsprechend ausgebildete Sozialarbeiter zusammenarbeiten“³⁹⁾.

Im Bereich der *sozialen Dienste und der Pflege* ist der Rückstand der Bundesrepublik gegenüber anderen Industrienationen besonders ausgeprägt. Die demographische Entwicklung, d. h. der wachsende Anteil der alten Bevölkerung sowie die aus verschiedenen Gründen⁴⁰⁾ sich verringern den Möglichkeiten der familiären Pflegepraxis weisen auf einen weiter wachsenden Bedarf in diesem Bereich hin⁴¹⁾. Gegenüber den „reinen Lehren“⁴²⁾ der Vermarktung der Pflegedienste und der Hilfsbedürftigkeit, der Rückverlagerung solcher Dienste in die Familie bzw. „ins Ehrenamt“ oder dem Ersetzen bisheriger Selbsthilfepotentiale durch professionelle Erwerbsarbeit in sozialen Großorganisationen (bei der Altenbetreuung polemisch „Pflegefabriken außerhalb der Gemeinschaft“ genannt)⁴³⁾, gegenüber diesen „reinen Lehren“ haben sich in den letzten Jahren konzeptionell und praktisch im Zusammenhang mit der Selbsthilfebewegung grundlegend andere, arbeitsintensivere „humanere“ Problemlösungen herauskristallisiert, die entgeltliche und unentgeltliche personale Dienstleistungen bzw. Eigenarbeit zu verknüpfen versuchen⁴⁴⁾ und damit zu einem ganz anderen, qualitativ sehr viel höher einzuschätzenden Niveau der Versorgung kommen. Als bekanntestes Beispiel dafür sei etwa auf die Sozialstationen verwiesen⁴⁵⁾. Derartige Ansätze bedürfen dringend weiterer Förderung.

Insgesamt kann an dieser Stelle festgehalten werden, daß sowohl quantitativ wie qualitativ unter verschiedenen Kriterien erhebliche Defizite in den Bereichen der humanen Dienste vorhanden sind.

³²⁾ Ebenda, S. 373.

³³⁾ Ellis Huber, Berliner Gesundheits-Lehren, in: Bernhard Blanke u. a. (Hrsg.), Die zweite Stadt. Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, Leviathan, Sonderheft (1986) 7, S. 377.

³⁴⁾ H. Schäfer, Lebenserwartung und Lebensführung, in: Medizin, Mensch, Gesellschaft, Bd. 1, Stuttgart 1976, S. 29; ders., Hinweise auf Umweltschäden aus Lebenserwartung, spezifischen Sterblichkeiten, Sterbeziffern und Krankheitshäufigkeiten, in: ders. (Hrsg.), Folgen der Zivilisation, Frankfurt 1974, S. 72 ff.

³⁵⁾ Ebenda, S. 32.

³⁶⁾ Prävention spielt gegenwärtig kaum eine Rolle. Gesundheitspolitik ist zur reinen Kostenpolitik geworden. Vgl. u. a. Rolf Rosenbrock, Gesundheitsforschung aus der Defensive, in: Hans-Heinz Abholz u. a. (Hrsg.), Wie teuer ist uns Gesundheit?, Berlin 1984.

³⁷⁾ Vgl. u. a. Martin Jänicke, Staatsversagen, München 1986, S. 65.

³⁸⁾ Vgl. Bernhard Badura/Klaus Lenk, Der öffentliche Gesundheitsdienst, in: Bernhard Blanke u. a. (Anm. 33); Ellis Huber, Berliner Gesundheitslehren, ebenda; H. Reuter, Gibt es noch eine Alternative? Ein Beitrag zur Diskussion über die Zukunft des ÖGD in der Bundesrepublik, in: Öffentliches Gesundheitswesen, (1982) 44.

³⁹⁾ Hartmut Reiners (Anm. 31), S. 385.

⁴⁰⁾ Zu nennen ist hier vor allem die Tatsache, daß immer weniger Personen in Mehrpersonen- oder gar kompletten Familienhaushalten wohnen sowie die stärkere Orientierung der Frauen an einer Teilhabe am Arbeitsmarkt. Vgl. u. a. Ilona Ostner, Haushaltsproduktion heute, in: H. Fürstenberg u. a. (Hrsg.), Selbsthilfe als ordnungspolitische Aufgabe, Baden-Baden 1984.

⁴¹⁾ Der Umfang ist allerdings schwierig quantifizierbar. Vgl. dazu Friedhart Hegner, Soziale Dienste zwischen Beruf und Freiwilligkeit, in: Meinolf Dierkes/Burkhard Strümpel (Hrsg.), Wenig Arbeit aber viel zu tun, Opladen 1985.

⁴²⁾ Vgl. dazu u. a. Adalbert Evers, Weder um Gottes Lohn noch um der Beschäftigung Willen, in: Michael Opielka/Ilona Ostner (Anm. 31).

⁴³⁾ Vgl. dazu u. a. Marten Lagergren, Selbsthilfegruppen: Retter des Wohlfahrtsstaates?, in: Bernhard Blanke u. a. (Anm. 38).

⁴⁴⁾ Vgl. u. a. Friedhart Hegner (Anm. 41); Adalbert Evers (Anm. 42).

⁴⁵⁾ Dieses Beispiel zeigt aber auch, wie wichtig permanente öffentliche Kontrolle und Korrektur — beides integraler Bestandteil solcher Ansätze — sind. Vgl. Wulf Damkowski, Sozialstationen — ein Konzept ambulanter Versorgung in der Bewährung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 24—25/87.

Zur Behebung dieser Defizite bedarf es kaum großer Investitionen, sondern vor allem zusätzlicher (tariflich bezahlter) Arbeitskraft und einer größeren Sensibilität für soziale Innovation.

Neben dem großen Bereich der humanen Dienste, in dem relativ einfach — die Betonung liegt auf relativ — die Beschäftigung ausgeweitet werden kann, gibt es ein weites Feld von gesellschaftlichen Problemlagen, bei denen — zumindest von einem sehr großen Teil der Bevölkerung — die arbeitsintensiveren Lösungen als die vernünftigeren angesehen werden. Hier ist allerdings die höhere Beschäftigung jeweils mit größeren Investitionen bzw. mit größeren Umstrukturierungen verbunden.

Vernünftigere Lösungen im Bereich der *Energiepolitik* sind in erheblichem Ausmaß mit einer Zunahme von Arbeitsplätzen verbunden:

Durch das Vermeiden von Energieverlusten im Umwandlungsbereich, etwa durch Kraft-Wärme-Koppelung und den Ausbau der Fernwärmeversorgung sowie durch Wärmedämmprogramme könnte z. B. der Brennstoffverbrauch der Bundesrepublik für Heizzwecke auf ca. 40 % abgesenkt werden⁴⁶⁾. Die bilanzierten Beschäftigungsgewinne eines derartigen Programms betragen für einen Zeitraum von 15 Jahren 180 000 bis 200 000 zusätzliche Arbeitsplätze⁴⁷⁾. „Für Investitionsprogramme im Bereich rationeller Energieverwendung spricht vor allem, daß für jede in diesem Sektor ausgegebene Mark drei- bis viermal so viele Arbeitsplätze geschaffen werden, als wenn dieses Geld für Ölimporte ausgegeben wird.“⁴⁸⁾ Hält man die gegenwärtig vorrangigen Energiequellen Kohle, Öl und Kernenergie aus Gründen der Umweltverschmutzung, der außenwirtschaftlichen Abhängigkeit und der Unfallgefahren für problematisch, bietet sich neben der allgemeinen Verringerung des Verbrauchs eine Erhöhung des Anteils anderer Energiequellen wie Sonne, Umweltwärme, Wind und Wasser an. Bei der Substitution erschöpfbarer durch unerschöpfliche Energie ergäben sich „beachtliche Beschäftigungseffekte“⁴⁹⁾.

Der *Umweltschutz* beispielsweise ist entgegen der früher weitverbreiteten Meinung kein „Job-Killer“ geworden — im Gegenteil⁵⁰⁾! „Ohne Umwelt-

schutz hätten wir in der Bundesrepublik Deutschland deutlich mehr Arbeitslose.“⁵¹⁾ Das Ifo-Institut nennt für 1980 einen saldierten Gesamteffekt der Umweltschutzmaßnahmen in der Bundesrepublik von 410 000 Arbeitsplätzen⁵²⁾. Durch weitergehende Umweltschutzmaßnahmen als gegenwärtig könnten der Volkswirtschaft der Bundesrepublik Gesundheits-, Material- und Vegetationsschäden in Milliardenhöhe erspart bleiben⁵³⁾. Lutz Wicke vom Umweltbundesamt etwa rechnet bei Verwirklichung seines Programms „Umwelt, Markt und Arbeit“⁵⁴⁾ mit 250 000 bis 300 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen.

Der Bereich der *Stadt- und Dorferneuerung* „ist heute eine Querschnittsaufgabe, die vielfältige kommunale Aufgabenbereiche umfaßt wie z. B.

- die Stadtsanierung im engeren Sinn,
- die Revitalisierung von Großwohnanlagen,
- den Verkehrsbereich,
- die technische Entsorgung (Abwasser- und Abfallbeseitigung, Altlastensanierung),
- kommunale Energieversorgung,
- Gewerbeflächenrecycling und Gewerbestandortsicherung⁵⁵⁾.

Dies sind alles Aufgaben mit hohen Beschäftigungseffekten. In der Abfallwirtschaft z. B. sind im Gegensatz „zur heute vorherrschenden Abfalldepotierung, die nur ein Minimum an Beschäftigungsmöglichkeiten bietet, . . . höherwertige Verfahren der Abfallvermeidung und Abfallverwertung wesentlich beschäftigungsintensiver“⁵⁶⁾. Zur Verwirklichung derartiger Verfahren sind zusätzliche Arbeitsplätze in der Größenordnung von über 100 000 erforderlich⁵⁷⁾.

Eine Verschiebung der Prioritäten in der *Verkehrspolitik* von den verkehrstechnischen Großinvestitionen hin zur kommunalen Verkehrssanierung hätte ebenfalls erhebliche beschäftigungspolitische Effekte. „Das rechnerische jährliche Beschäftigungsvo-

(Anm. 12); Rudolf Hickel, Wirtschaften ohne Naturzerstörung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 29/87, S. 51 ff.

⁵¹⁾ Lutz Wicke u. a., Entlastung des Arbeitsmarktes durch Umweltschutz?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1987) 1, S. 92.

⁵²⁾ Vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, Mehr Arbeit durch Umweltschutz?, Stellungnahme zur Anhörung des Bundestagsausschusses für Wirtschaft am 14. Oktober 1985 in Bonn, München 1985.

⁵³⁾ Vgl. u. a. Lutz Wicke, Die ökologischen Milliarden. Das kostet die zerstörte Umwelt — so können wir sie retten, München 1986; K. Gillwald, Psychische und soziale Auswirkungen mäßiger Umweltqualität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 42/83.

⁵⁴⁾ Vgl. ebenda, S. 241.

⁵⁵⁾ Dieter Hertz, Einführung, in: Investitionen für die Stadterneuerung. Investitionspotentiale neuer städtebaulicher Aufgaben. Informationen zur Raumentwicklung, (1986) 8, S. 1.

⁵⁶⁾ Aribert B. Peters, Neue abfallwirtschaftliche Konzepte und ihre Beschäftigungseffekte, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1986) 8, S. VII.

⁵⁷⁾ Vgl. ebenda.

⁴⁶⁾ Vgl. E. Büchler u. a., Raumwärmeszenario 2000, Schriftenreihe: Energie und Gesellschaft, Heft 14, Technische Universität Berlin, Berlin 1982. Vgl. dazu weiter Helmut Spitzley, Energiesparen als Beschäftigungspolitik. Zur Kosten-Nutzen-Analyse der Energiesparstrategie „Raumwärmeszenario 2000“: Energiesparen schont die Umwelt, schafft Arbeitsplätze, macht unabhängiger und finanziert sich selbst, Schriftenreihe: Energie und Gesellschaft, Heft 18, Technische Universität Berlin, Berlin 1983.

⁴⁷⁾ Vgl. Helmut Spitzley (Anm. 46), S. 52.

⁴⁸⁾ Edgar Einemann/Eder Lübbing, Anders produzieren, Marburg 1985, S. 201.

⁴⁹⁾ Wolfgang Klauer, Zu den Arbeitsmarktauswirkungen unterschiedlicher Energiestrukturen, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1980) 1, S. 8 f.

⁵⁰⁾ Zum Überblick über die verschiedenen Studien vgl. Werner Meissner, Arbeitsplätze durch Umweltschutz, in: Hans-Jürgen Krupp/Bernd Rohwer, Kurt W. Rothschild

lumen der kommunalen Verkehrssanierung beträgt 480 000 Arbeitsplätze. Es ist etwa siebenmal höher als das vergleichbare Beschäftigungsvolumen, das eine ähnlich große Summe im Bereich verkehrlicher Großinvestitionen sichern könnte.“⁵⁸⁾

Die ökonomische und ökologische Misere der *Landwirtschaft* in der Bundesrepublik ist bekannt⁵⁹⁾. Die Untersuchungen über eine stärker ökologisch orientierte Landwirtschaft kommen u. a. zu dem Ergebnis, daß sie einen höheren Arbeitseinsatz erfordert⁶⁰⁾. Es wird geschätzt, „daß der ökologische Landbau derzeit pro Hektar Landnutzungsfläche gut 20 Prozent mehr Arbeit benötigt als die konventionelle Landwirtschaft“⁶¹⁾.

Diese Hinweise mögen hier als Überblick zu den arbeitsintensiveren, aber qualitativ zumeist sinnvol-

lenen Problemlösungen genügen — seien sie mit relativ geringen Investitionen verbunden, wie z. B. im Bereich der humanen Dienste, oder seien sie eingebettet in umfangreichere Investitionsprogramme und Umstrukturierungen, wie sie im zweiten Teil der Darstellung aufgezeigt werden.

Wie wären nun die Möglichkeiten „des Staates“, also von Bund, Ländern und Kommunen, anstelle der Finanzierung von Arbeitslosigkeit tariflich bezahlte zusätzliche Arbeitskraft in großem Umfang zur Verfügung zu stellen und die von vielen der genannten Problemlagen her sich anbietenden arbeitsintensiveren Lösungen „zusammenzubringen“? Als Weg bietet sich auf den ersten Blick an, an die bisherige aktive Arbeitsmarktpolitik anzuknüpfen. Ob dieser Weg auch wirklich gangbar ist, soll im folgenden erwohnen werden.

IV. Zum Konzept der bisherigen aktiven Arbeitsmarktpolitik

Das Konzept der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ wurde Anfang der fünfziger Jahre von Rudolf Meidner und Gösta Rehn in den Forschungsabteilungen der schwedischen Gewerkschaften entwickelt. Es geht davon aus, daß die kapitalistische Wirtschaftsentwicklung immer wieder konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit erzeugt, die auch die staatliche *Wirtschaftspolitik* nur begrenzt bekämpfen kann, da globale Nachfrageausweitungen inflationär wirken und Erhaltungssubventionen die internationale Wettbewerbsfähigkeit gefährden⁶²⁾. Soll Arbeitslosigkeit trotzdem vermieden werden, so muß die *Arbeitsmarktpolitik* dazu einen Beitrag leisten, und zwar vor allem durch Förderung der geographischen und beruflichen Mobilität, durch berufliche Qualifizierung und Umschulung und schließlich (zweitrangig), wenn andere Maßnahmen ausgeschöpft sind, durch das vorübergehende Angebot von Ersatzarbeitsplätzen⁶³⁾.

In der Bundesrepublik Deutschland wurde die „aktive Arbeitsmarktpolitik“ 1969 nach den Erfahrungen der Rezession 1966/67 und auf Empfehlungen der OECD und der ILO mit dem Arbeitsförde-

rungsgesetz (AFG) gesetzlich fixiert⁶⁴⁾. Ziele und Instrumente⁶⁵⁾ entsprechen weitgehend der schwedischen Konzeption. Der zentrale Unterschied gegenüber dem schwedischen Modell besteht darin, daß in Schweden die aktive Arbeitsmarktpolitik aus Steuergeldern finanziert wird, in der Bundesrepublik demgegenüber aus dem Aufkommen der Arbeitslosenversicherung; nur die Defizite im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) müssen vom Bundeshaushalt getragen werden⁶⁶⁾. Mit den Maßnahmen nach dem AFG soll „ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum gefördert“ werden (§ 1 AFG). „Die Maßnahmen nach diesem Gesetz haben insbesondere dazu beizutragen, daß . . . weder Arbeitslosigkeit und unterwertige Beschäftigung noch ein Mangel an Arbeitskräften eintreten und fortauern“ (§ 2 AFG). Neben beschäftigungsfördernden und beschäftigungserhaltenden Instrumenten wie Kurzarbeitergeld (1986: 200 000 Empfänger)⁶⁷⁾, Zuschüsse zum Vorruhestand (1986: 60 000 Fälle), Eingliederungsbeihilfen, Winterbauförderung etc.⁶⁸⁾ besteht das Instrumentarium der BA gegenwärtig im wesentlichen aus Vermittlungsaktivitäten, Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung (Unterhaltsbeihilfeempfänger 1986: 130 000) und aus Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen⁶⁹⁾ (1986: 100 000).

⁵⁸⁾ Heiner Monheimer, Künftige Aufgabenfelder der Verkehrssanierung und ihr Investitionsbedarf, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1986) 8, S. VI.

⁵⁹⁾ Vgl. u. a. Hugo Gödde, Zwischen Mistkrateridylle und Embryotransfer — oder: Was wird aus der Landwirtschaft?, in: Frank Beckenbach u. a. (Hrsg.), Grüne Wirtschaftspolitik, Köln 1985.

⁶⁰⁾ Vgl. etwa die Befragung der BIOLAND-Betriebe durch das Info-Institut. (R. Lösch/R. Meinberg, Der alternative Landbau in der Bundesrepublik Deutschland — Abgrenzung, Produktion, Vermarktung, München 1986).

⁶¹⁾ Armin Bechmann, Landbau-Wende. Gesunde Landwirtschaft — Gesunde Ernährung, Frankfurt 1987, S. 167, und die dort angegebenen Untersuchungen.

⁶²⁾ Vgl. u. a. Fritz W. Scharpf, Chancen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 38/81; Ernst-Gerd vom Kolke, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden — eine alternative Wirtschaftspolitik?, Gelsenkirchen 1983, S. 35 ff.

⁶³⁾ Vgl. ebenda sowie die dort angegebene Literatur.

⁶⁴⁾ Vgl. zum Entstehungszusammenhang des AFG: Jürgen Kühl, Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1982) 3.

⁶⁵⁾ Vgl. u. a. Arnold Knigge u. a., Kommentar zum Arbeitsförderungsgesetz (AFG), Baden-Baden 1984.

⁶⁶⁾ Vgl. Fritz W. Scharpf (Anm. 62), S. 33 f.

⁶⁷⁾ Quelle der Zahlenangaben: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1986) 4, S. 573.

⁶⁸⁾ Vgl. Arnold Knigge u. a. (Anm. 65).

⁶⁹⁾ Vgl. Ursula Engelen-Kefer, Spezielle arbeitsmarktpolitische Maßnahmen als notwendige Ergänzung einer globalen Beschäftigungspolitik, in: Hans-Jürgen Krupp u. a. (Anm. 12).

Ließen sich nun, auf dem Hintergrund der gesetzlichen Verpflichtung zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung mit dem Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die BA — insbesondere dem der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen — die anfangs dargestellten Möglichkeiten „des Staates“, tariflich bezahlte zusätzliche Arbeitskraft in großem Umfang zur Verfügung zu stellen, mit den arbeitsintensiveren Problemlösungen in vielen Bereichen zusammenbringen? Entgegen der an anderer Stelle etwas optimistisch geäußerten Vermutung, daß durch eine weitgehende Demokratisierung, eine Art „Instandbesetzung der Bundesanstalt für Arbeit“ derartiges in die Wege geleitet werden könne⁷⁰⁾, sollen hier stärkere Zweifel angemeldet werden.

Als erstes steht dem das Selbstverständnis der BA entgegen. Sie fühlt sich entgegen der Zielformulierung im AFG nicht primär für die beschäftigungspolitischen Aufgaben der Gesellschaft verantwortlich⁷¹⁾. Faktisch liegt „die Verantwortung für die Entstehung und Beseitigung von Arbeitslosigkeit nach wie vor in der Zuständigkeit der Konjunktur- und Wachstumspolitik, während in Schweden die Wirtschaftspolitik sich eher auf die Arbeitsmarktpolitik verlassen hat — konsequenterweise, da diese ja gerade konzipiert worden war, um die Wirtschaftspolitik von dem inflationstreibenden Zwang einer Vollbeschäftigung um jeden Preis zu entlasten“⁷²⁾. Dementsprechend wird gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland von der BA die Zahl von 122 000 ABM-Beschäftigten als absolute Obergrenze dessen genannt, was der „zweite Arbeitsmarkt“ leisten könne⁷³⁾.

Entsprechend diesem Selbstverständnis der BA gelang es in der Bundesrepublik Deutschland nicht — obwohl ein ähnliches Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktpolitik vorhanden ist wie in Schweden —, den Anstieg der Massenarbeitslosigkeit zu verhindern. In Schweden waren 1984 nur 2,8 % der Arbeitskräfte arbeitslos gemeldet (1985: 2,5 %) ⁷⁴⁾, aber 4 % aller Erwerbspersonen waren in verschiedenen Arbeitsbeschaffungsprogrammen tätig⁷⁵⁾. In der Bundesrepublik Deutschland betrug 1984 die Quote der registrierten Arbeitslosigkeit 9,1 % (1985: 9,3 %) ⁷⁶⁾, während nur ungefähr ein

Prozent von der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfaßt wurde⁷⁷⁾. Dieser geringe Erfolg der bundesdeutschen Arbeitsmarktpolitik legt die Vermutung nahe, daß in der Institution der BA und bei den Politikern nicht nur ein anderes Selbstverständnis vorherrscht, sondern offenbar auch der Wille, auf jeden Fall eine Massenarbeitslosigkeit zu verhindern, nicht so ausgeprägt vorhanden ist wie in Schweden. In Schweden hatte 1976 bis 1982 sogar die bürgerliche Koalitionsregierung nach vierzigjähriger sozialdemokratischer Herrschaft, während der die Vollbeschäftigung zur unantastbaren gesellschaftlichen Norm geworden war, eine derartige Furcht vor dem Anstieg der Arbeitslosenzahlen, daß sie weitreichende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ergriff, die auch erfolgreich waren.

Das Argument, daß für den Unterschied zwischen Schweden und der Bundesrepublik Deutschland vor allem unterschiedliche Finanzierungsmodi verantwortlich seien⁷⁸⁾, greift m. E. nicht. Die schwedische Finanzierung über den Staatshaushalt ist sogar noch leichter Sparoperationen zugänglich als der Finanzierungsmodus in der Bundesrepublik Deutschland, bei dem der Staatshaushalt nur für die gegebenenfalls entstehenden Defizite der Bundesanstalt für Arbeit aufzukommen hat. Neben dem eben aufgezeigten anderen Selbstverständnis der BA ist dafür ursächlich, daß auch in den Jahren erheblicher Überschüsse dort diese Überschüsse nicht in relevantem Maße zum Abbau der Massenarbeitslosigkeit verwandt, sondern anderen Verwendungszwecken zugeführt wurden (s. u.). Das waren natürlich auch politische Entscheidungen. Da aber die Politiker häufig nur das durchsetzen, was „ihre“ Verwaltung will⁷⁹⁾, bzw. politische Entscheidungen gegen den erklärten Willen der Verwaltung nicht oder nur sehr schwer durchzusetzen sind, so trifft die Kritik an bestimmten politischen Entscheidungen auch die gesamte entsprechende Verwaltung — hier die Arbeitsverwaltungen im Ministerium und der BA. Das gilt auch für die 1975 mit dem Haushaltsstrukturgesetz vorgenommene Schwerpunktverschiebung weg von der „vorausschauenden Arbeitsmarktpolitik“⁸⁰⁾ (1969 noch vom damaligen CDU-Bundesarbeitsminister Katzer als große Errungenschaft gefeiert) hin zur „reaktiven Bewältigung und Absicherung des Risikofalls Arbeitslosigkeit“⁸¹⁾.

⁷⁰⁾ Vgl. Axel Bust-Bartels (Anm. 24).

⁷¹⁾ Vgl. u. a. Dieter Mertens, Topoi der Arbeitsmarktdebatte — Argumente und Positionen, in: G. Bombach/B. Gahlen/A. E. Ott (Hrsg.), *Neuere Entwicklungen in der Beschäftigungstheorie und -politik*, Tübingen 1979, S. 264.

⁷²⁾ Fritz W. Scharpf (Anm. 62), S. 35 f.

⁷³⁾ Vgl. Frankfurter Rundschau v. 13. 8. 1987.

⁷⁴⁾ International Labour Office, *Year Book of Labour Statistics 1986*, Genf 1986, S. 533.

⁷⁵⁾ Vgl. Rudolf Meidner, *Die Erfolgsgeschichte des Schwedischen Modells und dessen Probleme*, in: Egon Matzner u. a. (Hrsg.), *Arbeit für alle ist möglich. Über ökonomische und institutionelle Bedingungen erfolgreicher Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik*, Berlin 1987.

⁷⁶⁾ International Labour Office (Anm. 74) a. a. O., S. 530.

⁷⁷⁾ Vgl. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1985) 4, S. 518.

⁷⁸⁾ Vgl. u. a. Bernd Reissert/Günther Schmid, *Finanzierungssysteme als „Handlungsfilter“ der Arbeitsmarktpolitik*, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Hrsg.), *Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den 80er Jahren*, Leviathan, Sonderheft (1987) 8, S. 93.

⁷⁹⁾ Vgl. dazu Martin Jänicke (Anm. 37), S. 38 ff.

⁸⁰⁾ Zitiert nach: Jürgen Kühl (Anm. 64), S. 259.

⁸¹⁾ Vgl. Christoph F. Büchtemann, *Massenarbeitslosigkeit und „aktive Arbeitsmarktpolitik“*, in: WSI-Mitteilungen, (1984) 10, S. 587 f.

Damit zusammenhängend wurde ein ursprünglich programmatischer Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik, nämlich die Beeinflussung der *Arbeitsplatzstruktur*, immer mehr aus der Problem- und Zieldefinition öffentlicher Arbeitsmarktpolitik ausgeblendet⁸²). Gerade hier aber hätte eine Strategie der Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit über die Förderung arbeitsintensiverer Problemlösungen für verschiedene gesellschaftliche Bereiche gut anknüpfen können. Statt dessen steht gegenwärtig eindeutig die „Zielgruppenorientierung“ im Vordergrund. Es wird fast ausschließlich, am Kriterium der Vermittelbarkeit ansetzend, versucht, *personengebundene* Defizite bzw. Vermittlungshemmnisse abzubauen⁸³) — als ob damit die Massenarbeitslosigkeit zu beseitigen wäre.

Ob diese Ausrichtung der Politik der Arbeitsverwaltung verändert werden kann hin zu einer Phantasie, Kreativität und Engagement erfordernden Struktur- und Beschäftigungspolitik, wie der weiter unten dargelegte Vorschlag es impliziert, erscheint allerdings zweifelhaft. Der — gemessen an den schwedischen Aktivitäten — geringe Wille zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit sowie der Verzicht, Einfluß auf die Arbeitsplatzstruktur zu nehmen — d. h. letztlich die unzureichende Erfüllung des gesetzlichen Auftrages — setzen sich fort in der offenbaren Schwierigkeit, das eigene Ressort und damit den eigenen Haushalt gegenüber dem Zugriff fremder Interessen zu verteidigen bzw. auszuweiten. So ist der Haushalt der BA — etwas überspitzt formuliert — zu einem „Selbstbedienungstopf“ geworden, von dem viele profitieren, ohne daß die Arbeitslosigkeit damit beseitigt würde: Bereits 1977/78 wurde die vorübergehend bessere Finanzlage der BA zum Auffüllen der Rentenkassen durch Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitslose genutzt⁸⁴). Der Haushaltsüberschuß der BA Ende 1984 in Höhe von drei Mrd. DM wurde ebenfalls wenig für aktive Arbeitsmarktpolitik genutzt. Von einem Tausch der Beitragssätze, d. h. von der befristeten Erhöhung des Beitragssatzes in der Rentenversicherung der Arbeiter, der Angestellten und in der knappschaftlichen Rentenversicherung um 0,2 Prozent bei gleichzeitiger unbefristeter Senkung des Beitragssatzes zur BA in entsprechendem Umfang profitierten ebenfalls die Rentenkassen. Im Zeitraum 1985 bis 1988 gelangen sie durch diese Maßnahme in den Genuß von Mehreinnahmen in Höhe von 6,5 Mrd. DM zulasten von entsprechenden Mindereinnahmen der BA⁸⁵). Nach Ablauf der befristeten Erhöhung des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung profitieren u. a. die Unternehmen von dieser Senkung der Lohnneben-

kosten. Weiterhin ist geplant, bisherige Aufgaben des Bundes (z. B. Sprachförderung von Aussiedlern, Förderung benachteiligter Jugendlicher) in Zukunft durch die BA finanzieren zu lassen (Kosten: jährlich fast eine Mrd. DM⁸⁶). Und durch die Mitfinanzierung der Vorruhestandsregelung aus Mitteln der BA wurde einer Spaltung des Gewerkschaftslagers im Kampf um die 35-Stunden-Woche Vorschub geleistet⁸⁷).

Bei den Ausgaben für die berufliche Bildung ist im Etat 1987 die Rekordsumme von 5,6 Mrd. DM vorgesehen. Viele Unternehmen profitieren davon, daß sie ihre „ureigene Aufgabe“ der beruflichen Weiterbildung und den Ausgleich von Mängeln der beruflichen Erstausbildung von den Arbeitsämtern finanzieren lassen⁸⁸). „Die wirklichen Problemgruppen des Arbeitsmarktes werden mit der Weiterbildung der Arbeitsämter jedenfalls nicht erreicht.“ Es handele sich hierbei um „eine offene Subventionierung der Betriebe“ aus den Mitteln der BA⁸⁹). Zudem werden in zunehmendem Maße mit diesen Mitteln private Bildungsinstitutionen finanziert, deren Unübersichtlichkeit, mangelnde Koordination und mangelnde Effektivität vielfach beklagt wird⁹⁰). Außerdem werde durch Weiterbildung an sich, gesamtgesellschaftlich gesehen, die Arbeitslosigkeit — außer durch die neuen Stellen für die Ausbilder — nicht reduziert⁹¹).

Ohne die Qualifizierungspolitik insgesamt grundsätzlich in Frage stellen zu wollen, sei hier festgehalten, daß gegenwärtig mit den Mitteln der BA im Bereich der beruflichen Bildung eine Effektivierung derjenigen Wirtschaftsentwicklung betrieben wird, die ja gerade mit zur Massenarbeitslosigkeit geführt hat und die diese Entwicklung alleine, auch bis weit über das Jahr 2000 hinaus, nicht beseitigen wird. Wäre es da im Interesse der Beseitigung der Arbeitslosigkeit nicht sinnvoller, die Mittel der BA wesentlich stärker für Qualifizierungsmaßnahmen zugunsten einer die anfangs aufgezeigten arbeitsintensiven Problemlösungen bevorzugenden Struktur- und Beschäftigungspolitik einzusetzen?

⁸⁶) Vgl. Göttinger Tageblatt v. 10. 7. 1987.

⁸⁷) Vgl. Douglas Webber, Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik?, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Anm. 78), S. 80.

⁸⁸) Vgl. dazu den Leiter der Abteilung Berufsbildung beim Vorstand der IG Metall Klaus Heimann, Kostgänger der Arbeitsämter, in: Die Zeit, Nr. 17/87.

⁸⁹) Ebenda.

⁹⁰) Vgl. Bericht vom 1. Europäischen Weiterbildungskongreß am 9./10. 10. 1986 in Berlin, Weiterbildung als Waffe im internationalen Wettbewerb, in: Erziehung und Wissenschaft, (1986) 11, S. 32.

⁹¹) Vgl. ebenda. Zusätzlich entwickelt sich in diesem Bereich eine Art von „Weiterbildungs-Dronen“, die in Zusammenarbeit mit örtlichen Arbeitsämtern die Gelder der BA „abzocken“ (so der Branchenausdruck). Alerte junge Betriebswirte bringen z. B. für teures Geld promovierten Geistes- und Kulturwissenschaftlern bei, wie man in Vorstellungsgesprächen aufzutreten habe. Die Übergänge zu eindeutig kriminellen Machenschaften sind hier fließend; vgl. dazu u. a. Der Spiegel, (1987) 24, S. 74 ff.

⁸²) Vgl. Christoph F. Büchtemann (Anm. 81), S. 588.

⁸³) Vgl. ebenda.

⁸⁴) Vgl. Jürgen Kühl, Arbeitsmarktpolitik bei Massenarbeitslosigkeit, in: Karl-Heinz Balon/Joseph Dehler/Benno Hafenecker (Hrsg.), Arbeitslosigkeit, Frankfurt 1986, S. 35.

⁸⁵) Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1985) 1, S. 147 f.

Ein ganz zentraler Bereich der Praxis der BA schließlich, der diskutiert werden muß, um beurteilen zu können, ob eine die arbeitsintensivere Problemlösungen fördernde Strategie daran anknüpfen könnte, sind die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM). Nach §§ 91–96 AFG erhalten bestimmte Träger wie Kommunen, Wohlfahrtsverbände, freie gemeinnützige Träger etc., in Ausnahmefällen auch die Privatwirtschaft, auf Antrag von der BA, d. h. vom örtlichen Arbeitsamt, zwischen 60 und 100 % des tariflichen Arbeitsentgelts (bis zu 90 % der Projektkosten) für eine zeitlich befristete Tätigkeit (in der Regel zweimal ein Jahr, das dritte Jahr nur bei Übernahmeverpflichtung des Trägers), wenn sie einen schwervermittelbaren oder Langzeitarbeitslosen einstellen. Diese Tätigkeit muß im öffentlichen Interesse liegen sowie „zusätzlich“ sein (d. h. diese Tätigkeit darf sich nicht dafür eignen, auf dem freien Markt erbracht zu werden, und sie darf nicht in den traditionellen Aufgabebereich einer staatlichen Institution oder eines freien Trägers fallen). 1986 waren etwa 100 000 Beschäftigte in diesem sogenannten zweiten Arbeitsmarkt tätig⁹²). Hinsichtlich der offiziell formulierten Ziele haben sich in der Praxis folgende arbeitsmarktpolitische Probleme ergeben:

– Die Maßnahmenträger (vor allem die Kommunen) bauen reguläre Arbeitsverhältnisse ab und lassen ABM-Kräfte die entsprechende Tätigkeit verrichten.

– Es bietet sich normalerweise für die ABM-Geförderten keine Perspektive nach Beendigung der Maßnahme. Weniger als sieben Prozent (!) werden anschließend in Dauerarbeitsverhältnisse übernommen⁹³).

– Der „stillen Reserve“, d. h. den etwa 1,3 Millionen nicht beim Arbeitsamt registrierten Arbeitslosen, ist der Zugang zu solchen Stellen verwehrt.

Die politisch-gesellschaftlichen Probleme der ABM-Strategie sind in folgendem zu sehen:

– Sie trägt insgesamt zur politischen Beruhigung, zur geringeren Empörung über den Skandal der Arbeitslosigkeit bei.

– Sie trägt dazu bei, Arbeitsverträge auf Zeit gesellschaftlich „hoffähig“ zu machen bzw. gesellschaftlich durchzusetzen.

– Sie effektiviert die „Sortierung“ der Arbeitslosen, indem die ABM-Zeit oft eine permanente Probezeit für die wenigen Dauerstellen ist.

– Sie ist vor allem eine Aufbewahrungsstrategie ohne Perspektive, mit der die Zahl der registrierten Arbeitslosigkeit vermindert wird (1986 wurde mit dem Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente

⁹²) Vgl. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1986) 4, S. 573.

⁹³) Vgl. Christoph F. Büchtemann, Bewältigung der Arbeitsmarktkrise, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 4/85, S. 45.

die Zahl der registrierten Arbeitslosigkeit um etwa 300 000 Personen gesenkt⁹⁴).

– Sie erfüllt die Funktion der Durchsetzung einer Reallohnsenkung für alle Qualifikationsniveaus, indem zwar tariflich bezahlt wird, häufig aber nur 2/3-, 3/4- etc. Stellen vergeben werden, auf denen faktisch oft die gleiche Arbeit zu verrichten ist wie auf einer Vollzeitstelle⁹⁵). Politisch engagierte Arbeitsmarktforscher wie z. B. Grottian und Strümpel unterstützen faktisch diesen Effekt, indem sie „dem System“ immer „billigere“ Angebote zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit machen – nämlich mit diesen 2/3- oder 3/4-Stellen⁹⁶).

– Und schließlich – ganz besonders wichtig – trägt die ABM-Strategie, mit der häufig Tätigkeiten in den Bereichen Soziales, Umwelt, Kultur etc. finanziert werden, zur gesellschaftlichen Entwertung, zur geringeren Wertschätzung dieser Bereiche bei, da der ABM-Strategie immer etwas von Beschäftigungstherapie anhaftet, die damit finanzierten Arbeiten also gesellschaftlich angeblich nicht so wichtig sind.

Die aufgezeigte Praxis, die sichtbar gewordene politische Funktion der ABM-Strategie sprechen eher dagegen, eine an arbeitsintensiven Problemlösungen orientierte Struktur- und Beschäftigungspolitik hieran anknüpfen zu lassen. Auch wird der gegenwärtige Umfang der ABM in Höhe von 122 000 Beschäftigten – der die Massenarbeitslosigkeit ja keineswegs beseitigt – von der BA als absolute Obergrenze dessen genannt, was mit diesem Instrument zu leisten sei⁹⁷). Weiterhin hat die „Stop-and-go-Politik“ der letzten Jahre bei den ABM⁹⁸) das Herausbilden verlässlicher, kontinuierlicher Strukturen, mit denen Institutionen auch längerfristig kalkulieren könnten, verhindert. Es spricht wenig dafür, daß sich das so ohne weiteres ändern ließe. Ebenso behindern die relativ kurzen Laufzeiten der ABM die Kontinuität, die erforderlich ist, um arbeitsintensivere Problemlösungen anzugehen.

Vor allem aber dürfte eine derartige Struktur- und Beschäftigungspolitik die qualifikationsmäßige Kompetenz der BA bzw. vor allem der örtlichen Arbeitsämter bei weitem überfordern. Um sie zu verwirklichen, wäre ein hochqualifizierter Stab von Leuten notwendig (näher dazu weiter unten), die

⁹⁴) Vgl. Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (1986) 4, S. 573.

⁹⁵) Diese Praxis der Arbeitsämter hat das WSI (das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Forschungsinstitut der Gewerkschaften) mir gegenüber angezweifelt. Dies weist aber nur darauf hin, wie fern Teile des WSI der sozialen Realität im Bereich der Arbeitslosigkeit gegenüberstehen. Das Problem wäre allerdings durchaus eine empirische Untersuchung wert.

⁹⁶) Vgl. u. a. Peter Grottian/Burkhard Strümpel, Arbeitslose sollen sich selbst einen Job suchen, in: Frankfurter Rundschau v. 6. 1. 1987, Dokumentationsseite.

⁹⁷) Vgl. Frankfurter Rundschau v. 13. 8. 1987.

⁹⁸) Vgl. dazu u. a.: Douglas Webber, Eine Wende in der deutschen Arbeitsmarktpolitik?, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Anm. 78).

sowohl die Personalpolitik der betroffenen Institutionen beurteilen (um z. B. einen ungerechtfertigten Abbau von Beschäftigung auf Kosten der Beschäftigungssubvention zu verhindern) als auch die angestrebten arbeitsintensiven Problemlösungen unterstützen können. Schließlich müßte auch eine Verrechnungsinstitution gegründet werden, die für den gesamtfiskalischen Ausgleich sorgt, auf dessen Hintergrund „der Staat“ ja nur in der Lage wäre, so „billig“ tariflich bezahlte Arbeitskraft in so großen Dimensionen, wie anfangs dargelegt, zur Verfügung zu stellen.

Ob das alles im Rahmen der bestehenden Institution der Bundesanstalt für Arbeit bzw. der Arbeitsämter ohne so große Friktionen möglich wäre, daß damit nicht das Erreichen des eigentlichen Zieles be- oder gar verhindert wird, ist zwar nicht völlig auszuschließen, erscheint aber doch sehr zweifelhaft. Zweifelhaft vor allem deshalb, weil für eine derartige neue Politik sich die politische Zusammensetzung der Entscheidungsgremien der BA verändern müßte. Dazu kann hier kein konkreter Vorschlag gemacht werden, aber neben den Gewerkschaften, Unternehmern und Vertretern der öffentlichen Hand gehörten m. E. zur Verwirklichung des

genannten Weges zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit auch Vertreter eines „sanfteren Zukunftsmodells“, der Arbeitsloseninitiativen etc. in die Entscheidungsgremien der BA. Dies dürfte letztlich aber wohl schwerer durchsetzbar sein, als eine neue Institution zu gründen.

Aber selbst wenn dies politisch durchzusetzen wäre, ist auf dem Hintergrund des bisher Gesagten zu vermuten, daß die Verwaltung der BA hier wohl einfach „mauern“ würde. In England z. B. mußte die Labour-Party in den Kommunen, in denen sie die politische Mehrheit hatte, zur Verwirklichung ihrer lokalen beschäftigungspolitischen Vorstellungen teilweise völlig neue Institutionen parallel zur bestehenden Verwaltung gründen, da dort mit unterschiedlichsten Methoden Boykott betrieben wurde⁹⁹). Die Gesamteinstellung der Verwaltung, auch der Arbeitsämter „vor Ort“, könnte sich also (muß es allerdings nicht notwendigerweise) als ein zentrales Hindernis herausstellen. Und vielleicht sollte man schon allein, um der gesellschaftlichen Entwertung von über das Arbeitsamt finanzierten Tätigkeiten vorzubeugen — hier der arbeitsintensiven Problemlösungen — daran denken, eine völlig neue Institution für diese neuen Aufgaben zu schaffen.

V. Eine neue Institution zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit?

Wie könnte nun eine solche Institution aussehen? Institutionen sind ‚geronnene‘ gesellschaftliche Machtverhältnisse und in gewissen Grenzen vorgegebene Entscheidungen. Daß die derzeitigen Institutionen zur Koordination des Arbeitsmarktes kein akzeptables Gesamtergebnis zustandebringen, kann eigentlich nur bezweifeln, wem die gegenwärtigen Massenarbeitslosigkeit und ihre perspektivische Fortexistenz bis weit über das Jahr 2000 hinaus gleichgültig oder — aus welchem Grund auch immer — ins eigene Interessenkalkül paßt.

Die Neugründung einer Institution, die die Möglichkeiten „des Staates“, in großem Umfang relativ „billig“ tariflich bezahlte Arbeitskraft zur Verfügung zu stellen, mit einer Förderung der oben aufgezeigten arbeitsintensiveren Problemlösungen „zusammenbringt“, könnte die gegenwärtigen „geronnenen“ gesellschaftlichen Machtverhältnisse, die festgefahrene Situation auf dem Arbeitsmarkt aufbrechen — bzw. umgekehrt: Nur eine breite Koalition gesellschaftlicher Kräfte, verbunden mit einer breiten gesellschaftlichen Basisbewegung, könnte die Gründung einer derartigen neuen Institution zustandebringen. Sie wäre dann allerdings auch der Ausdruck der Tatsache, daß in unserer

Gesellschaft nicht nur — wie gegenwärtig vorherrschend — ein profit- und machtorientiertes technisch-administratives Ideal für die Praxis in vielen gesellschaftlichen Bereichen bestimmend ist, sondern dies institutionell korrigiert wird durch ein sozialeres, sanfteres, auch stärker ökologisch orientiertes Ideal.

Mit dem Wegfall des „Totschlag-Argumentes“ der ökonomischen Sachzwänge im engeren Sinne gegenüber vielen vernünftigeren Lösungen gesellschaftlicher Problemlagen könnte eine neue Aufbruchstimmung zur Schaffung einer sozialeren, humaneren Kulturgesellschaft entstehen. Und ohne utopische Intentionen gibt es keine sozialen Bewegungen. Aber das ist zunächst Zukunftsmusik, und wir wollen uns wieder den handfesteren praktischen Problemen der Gründung einer solchen Institution zuwenden.

Eine derartige Institution hätte als erstes entsprechend einer *gesamtfiskalischen* Betrachtungsweise die Kosten, die gegenwärtig durch die Massenarbeitslosigkeit bei den verschiedenen staatlichen und halbstaatlichen Institutionen anfallen (vgl. Tabelle 2), als Kapital für die oben aufgezeigte relativ billige Finanzierung tariflich bezahlter Arbeitskraft zusammenzubringen.

Diese verschiedenen Institutionen müßten sich verpflichten, ihre beim jetzigen Stand der Arbeitslosigkeit anfallenden Kosten bzw. die Mehreinnahmen

⁹⁹) Vgl. Bernd-Georg Spies, Beschäftigungs- statt Wirtschaftsförderung. Lokale Strategien zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit in Großbritannien, in: WSI-Mitteilungen, (1984) 10.

Tab. 2: Institutionelle Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit 1985

Kostenträger	Je Arbeitslosen und Jahr	Für 2,3 Mio. Arbeitslose im Jahresdurchschnitt 1985	
	DM	Mrd. DM	%
Bundesanstalt für Arbeit	7 364	17,0	29,8
Bund	7 600	17,5	30,8
Länder	2 447	5,6	9,9
Gemeinden	1 658	3,8	6,7
Rentenversicherung	4 274	9,8	17,3
Krankenversicherung	1 341	3,1	5,4
Insgesamt	24 684	56,8	100

Quelle: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, (1986) 3, S. 371. Berechnungen des IAB.

beim Abbau dieser Arbeitslosigkeit der gesamtfiskalischen Verrechnungsstelle der neuen Institution zuzuführen. Dieser „bürokratische Solidarakt“ sollte vorerst für die Dauer etwa eines Arbeitslebens von 30 oder 40 Jahren für zwei Millionen Menschen geschlossen werden, damit Dauerstellen entstehen, mit denen, langfristig kalkuliert, Strukturpolitik betrieben werden kann und sich entsprechende funktionsfähige soziale Strukturen herausbilden können (im Gegensatz zu der oben kritisierten Kurzfristigkeit und dem Charakter von ständigen Übergangslösungen bei den ABM). Diese Dauer des Solidarpaktes kann bis zum Jahr 2000 mit den entsprechenden Perspektivrechnungen zum Ausmaß der Arbeitslosigkeit legitimiert werden. Darüber hinaus ist ja erstens keineswegs gesagt, daß die Arbeitslosigkeit danach geringer sein wird, und zweitens kann zur Legitimation weiterhin (neben dem Hinweis auf die „stille Reserve“) mit einer gesellschaftspolitisch erwünschten Erhöhung der Erwerbsquote argumentiert werden, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Erwerbsquote in der Bundesrepublik 64,3 % beträgt, während sie etwa in Schweden bei 81,5 % liegt ¹⁰⁰⁾.

„Solidarpakete“ zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit sind schon viele vorgeschlagen worden. Der hier einer gesamtfiskalischen Betrachtungsweise entspringende Vorschlag eines Solidarpaktes verschiedener staatlicher und halbstaatlicher Institutionen hat zuerst einmal den — die Akzeptanz sicher erhöhenden — Vorteil, daß er sie „nichts kostet“. Allein der Bund müßte — wie anfangs aufgezeigt — den übrigen Differenzbetrag für die tarifliche Bezahlung zusätzlich aufbringen (für die Er-

¹⁰⁰⁾ Vgl. Göran Therborn, Nationale Politik der internationalen Arbeitslosigkeit. Der Fall Bundesrepublik im Lichte der OECD-Daten von 1973–1985, in: Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Anm. 78), S. 44.

werbstätigkeit von zwei Millionen gegenwärtig Arbeitslosen also etwa acht Mrd. DM).

Ginge man nur von den unmittelbaren, direkt rechenbaren Entlastungen aus (das würde die Belastung des Bundes, wie anfangs aufgezeigt, auf etwa 28 Mrd. DM erhöhen — gemessen an den 44 Mrd. DM für die geplante Steuerreform immer noch ein keineswegs unrealistischer Betrag), so ergäbe sich sogar ein erheblicher materieller Anreiz für die verschiedenen staatlichen Institutionen, sich an diesem „bürokratischen Solidarakt“ zu beteiligen, da sie damit rechnen können, über Multiplikatoreffekte und mittelbare fiskalische Wirkungen zu erheblichen Zusatzeinnahmen zu kommen.

Daneben gäbe es weitere Anreize, die von einer Umsetzung der arbeitsintensiven Problemlösungen ausgehen: Die Krankenkassen z. B. könnten mittel- bis langfristig bei einer zunehmenden Abkehr von der Medikalisierung des Krankheitsverhaltens mit erheblichen Kosteneinsparungen rechnen. Ferner würden sich insgesamt geringere Belastungen der Gemeinden durch die mit dem Abbau oder der Verminderung der Arbeitslosigkeit verringerten sozialen Probleme ergeben.

Um diesen „gesamtfiskalischen Solidarakt“ zu standezubringen, müssen eine ganze Reihe damit zusammenhängender juristischer Probleme gelöst werden, auf die hier nicht im einzelnen eingegangen werden kann, die aber auf jeden Fall verschiedene Gesetzesänderungen im Bundestag zur Voraussetzung haben. Wenn auch Teile der CDU mittlerweile gesellschafts- und sozialpolitisch überraschend innovativ sind, so dürften die hier angestrebten Veränderungen doch geänderte Mehrheitsverhältnisse im Bundestag zur Voraussetzung haben. Das hängt u. a. mit einem in diesem Zusammenhang auftauchenden ideologischen Problem zusammen. Diese zu gründende Institution würde sicherlich als eine Art gesamtgesellschaftliche Planungsinstanz angesehen — und ist es natürlich auch in gewisser Weise. Obwohl gegenwärtig staatliche Instanzen ebenfalls „planerisch“ Strukturpolitik betreiben (es sei nur an die geplanten bzw. zum Teil bereits beschlossenen 30 Mrd. DM für die Luft- und Raumfahrt bis zum Jahr 2000 erinnert ¹⁰¹⁾), die in keinem „freiheitlichen Marktprozeß“ eine Grundlage haben), so würde doch gegen eine solche „Planungsinstitution“ ein heftiges „Sperrfeuer“ einsetzen in dem Sinne, daß derartige nicht mehr systemkonform sei.

Ein ganz erhebliches Problem, das bei der Gründung einer solchen Institution zu lösen ist, wäre schließlich die Qualifikation der Mitarbeiter. Sie müssen über Kenntnisse der Verwaltungswissenschaften, über handfestes ökonomisches, insbesondere betriebswirtschaftliches Wissen verfügen, um die Personalpolitik der geförderten Institutionen beurteilen und kontrollieren zu können. Sie müssen

¹⁰¹⁾ Vgl. u. a. Der Spiegel, (1987) 32, S. 40 ff.

bis ins Detail qualifiziert sein, um die Sinnhaftigkeit arbeitsintensiverer Lösungen von Problemlagen in den unterschiedlichsten Bereichen beurteilen und propagieren zu können. Sie müssen über ein breit angelegtes gesellschaftspolitisches Wissen verfügen, um den Mittelweg zu finden zwischen staatlicher Unterstützung (u. a. über Beschäftigungssubventionen) und Entfaltung von Eigeninitiative. Und sie müssen schließlich über ein Kriteriensystem verfügen, auf dessen Grundlage die zu fördernden Bereiche ausgewählt werden (dazu gleich weiter unten).

VI. Zum Kriteriensystem der Vergabe von Beschäftigungssubventionen

Es ist an dieser Stelle unumgänglich, zumindest einige kurze Bemerkungen zu dem Kriteriensystem der Vergabe dieser Art von Beschäftigungssubventionen zu machen. Arbeitsmarktpolitische Instrumentarien sind durchaus in relativ weiten Grenzen für ganz unterschiedliche Ziele einsetzbar. Das wird u. a. an den Erfahrungen nach 1933 deutlich. Die Nationalsozialisten haben zur Beseitigung der damaligen Massenarbeitslosigkeit nur die bis dahin entwickelten Instrumente aufgegriffen, sie dann aber teils offen, teils verdeckt vorrangig für die Aufrüstung und Kriegsvorbereitung im weitesten Sinne eingesetzt¹⁰³). Es ist also wichtig, ein anderes, durchaus auch Emotionen ansprechendes, zur Selbstverständlichkeit werdendes Zukunftsmodell zu entwickeln, das mit den dann vorhandenen Instrumentarien angestrebt wird. Dazu können allerdings — wie gesagt — an dieser Stelle nur einige kurze Bemerkungen gemacht werden.

Ein Grundprinzip muß sein, daß es diese Beschäftigungssubvention nicht „umsonst“ gibt. Wir leben nun einmal in einer Tauschgesellschaft. Von einer „Ökonomie des Schenkens“ sind wir weit entfernt. Die „Gegenleistung“ besteht hier im Einleiten von Schritten in die Richtung der arbeitsintensiveren Lösungen gesellschaftlicher Problemlagen, die — wenn auch nicht immer — häufig die „vernünftigeren“ Lösungen sind. Diese Art von „Tausch“ verlagert die Problematik staatlicher Beschäftigungsprogramme aber auf eine ganz andere Ebene als die, auf der bisher diskutiert wird. Es geht nicht mehr vorrangig um Knappheiten und „Sparzwänge“, um eine eventuelle Erhöhung der Staatsverschuldung oder die Belastung höherer Einkommensgruppen und der Unternehmen zur Finanzierung von Beschäftigungsprogrammen; es geht auch nicht mehr primär um eine eventuelle Umlenkung von Ressourcen aus Bereichen, die angeblich zu-

Daß es sich trotz solcher anspruchsvollen Erfordernisse um keine quantitativ marginale Berufsperspektive für wenige handelt, wird deutlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß eine derartige Institution, soll sie vernünftig funktionieren, überall in der Bundesrepublik „vor Ort“ gut ausgestattet präsent sein müßte. Es sei an dieser Stelle aber noch einmal betont, daß das alleine nicht ausreicht. Dieses Modell kann nur funktionieren, wenn es mit sozialer Innovation verbunden ist, wenn „von unten“¹⁰²) in die gleiche Richtung Phantasie und Engagement entfaltet wird.

kunftsträchtiger sind als die in Beschäftigungsprogrammen präferierten Bereiche; es geht nicht mehr um die unterschiedlichsten Formen von Solidarbeiträgen verschiedener gesellschaftlicher Gruppen; es geht schließlich insbesondere nicht mehr um Lohnverzicht und Teilzeitarbeit zur Beseitigung der Arbeitslosigkeit usw.

Die Probleme einer Beschäftigungssubvention, die, ökonomisch gesehen, fast umsonst vergeben werden könnte, sind aber trotzdem keineswegs leicht zu lösen. Wenn mit der geldmäßig bewerteten Knappheit nicht mehr kalkuliert und damit allein nicht mehr auf rein rechentechnische Weise optimiert werden kann — was sind dann die Kriterien? Es können dann offensichtlich nur globale, ganzheitliche, politischen Prioritätensetzungen entspringende Kriterien sein, die — da kein ökonomischer Sachzwang vorgeschoben werden kann — auch offen politisch kontrovers diskutiert und entschieden werden müssen. Dazu fehlt bisher noch jeder institutionelle Rahmen, in dem dieser komplexe soziale Prozeß erfolgen könnte. Die bis „vor Ort“ reichende Institution zur Vergabe und Verrechnung der Beschäftigungssubventionen muß daher zu einem Gremium werden, in dem bzw. um das herum ein derartiger sozialer Prozeß demokratischer Abstimmung kultiviert wird, sich die Kultur einer neuen Moralökonomie entwickelt.

Ein Element der Kultivierung dieses Prozesses ist die Entwicklung von allgemein akzeptierten Kriterien der Vergabe. Dazu kann in der ökonomischen Theorie nur auf wenig zurückgegriffen werden; der Gebrauchswert der produzierten Güter und Dienstleistungen ist hier ein relativ seltenes Thema. Joan Robinson spricht daher von einer zweiten Krise (nach der ersten, die der Keynesianismus halbwegs löste) der ökonomischen Theorie, „welche den Inhalt der Beschäftigung nicht erklären kann“¹⁰⁴).

¹⁰²) Mit diesem Begriff „von unten“ soll hier keinem Basismythos das Wort geredet werden. „Von unten“ heißt in diesem Zusammenhang vor allem auch: lokale Institutionen „vor Ort“ wie z. B. die Wohlfahrtsverbände.

¹⁰³) Vgl. u. a. Avraham Barkai, Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus. Der historische und ideologische Hintergrund 1933–1936. Köln 1977.

¹⁰⁴) Joan Robinson, Die zweite Krise der ökonomischen Theorie, in: Winfried Vogt (Hrsg.), Seminar: Politische Ökonomie. Zur Kritik der herrschenden Nationalökonomie. Frankfurt 1973, S. 47f.

Von sich marxistisch verstehenden Ökonomen wird ebenfalls meistens der Gebrauchswert aus dem Betrachtungskreis der politischen Ökonomie ausgeklammert. Erst Roman Rosdolsky hat herausgearbeitet — übrigens ohne große Folgen —, daß für Marx der Gebrauchswert durchaus ein wichtiges Element der Analyse gewesen sei — und zwar dort, wo der Gebrauchswert die sozialen Verhältnisse beeinflußt oder er von ihnen beeinflußt wird¹⁰⁵). In jüngerer Zeit hat Karl Georg Zinn diese Problematik unter dem Aspekt der „Verteilungsethik“ historisch aufgearbeitet und den „Verzicht auf den wissenschaftlichen Versuch einer Begründung vernünftiger Produktion“ heftig angeprangert¹⁰⁶). Wie könnte nun aber ein solches Kriteriensystem zur gebrauchswertmäßigen Beurteilung vernünftiger Produktion oder Dienstleistung, die mit Beschäftigungssubventionen gefördert werden sollten, aussehen?

Die Beurteilung sollte insgesamt als Gegengewicht zur jetzigen Entwicklung mehr einem sozialen als einem technischen und administrativen Ideal folgen. Die zu fördernden Problemlösungen und Bereiche (die Reihenfolge soll keine Prioritätensetzungen implizieren) sollten

- friedlichen Zwecken dienen;
- sozialen Zusammenhalt und soziale Fähigkeiten fördern;
- nicht zur Reproduktion von Macht und Herrschaft dienen, sondern eher zu ihrer Reduktion beitragen¹⁰⁷);
- nicht zur Reproduktion von Hunger und Armut in der Dritten Welt beitragen¹⁰⁸);
- ressourcen- und umweltschonend sein;
- nicht schädlich, gefährlich oder unsinnig im weitesten Sinne sein¹⁰⁹);

¹⁰⁵) Vgl. Roman Rosdolsky, Die Entstehungsgeschichte des Marx'schen „Kapital“, Frankfurt 1972, S. 106.

¹⁰⁶) Vgl. Karl Georg Zinn, Die Kategorien „produktiv“ und „unproduktiv“ in der Ökonomie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 17/80.

¹⁰⁷) Man kann sich die Verbindung des Profit- und Herrschaftsmotives in einem Gebrauchswert gut etwa am Beispiel des Hybridweizens vergegenwärtigen. Diese von den Agromultis entwickelten Hybridsorten können nach der Ernte nicht als Saatgut verwendet werden. Die Landwirte müssen jedes Jahr neu ein fertiges Paket von Saatgut, Dünger und Pflanzenschutzmitteln von den Firmen kaufen. Vgl. u. a. P. Krieg, Der Mensch stirbt nicht am Brot allein. Vom Weizen zum Brot zum Hunger, Frankfurt 1986, S. 69 ff.

¹⁰⁸) Indem z. B. Soja zur Viehfütterung verwendet wird, das in der Dritten Welt dringend als Nahrungsmittel benötigt wird.

¹⁰⁹) So ist z. B. von 60 % aller in dem Buch „Bittere Pillen“ untersuchten meistverwendeten 2300 Arzneimitteln (80 % aller Medikamente) „abzuraten“ oder sie sind „wenig zweckmäßig“. Vgl. Kurt Langbein u. a., Bittere Pillen, Köln 1983, S. 26. Das Gewicht dieser Aussage steigt, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die mächtige Pharmaindustrie alle Hebel in Bewegung gesetzt hat, um derartige Aussagen in dieser Untersuchung verbieten zu lassen — allerdings ohne Erfolg.

- nicht oder zumindest nicht vorrangig defensive Lösungen unterstützen¹¹⁰);
- nicht oder nicht vorrangig zum Bereich der positionellen Ökonomie zählen¹¹¹);
- insgesamt, gesamtgesellschaftlich gesehen, nicht kontraproduktiv sein;
- im Arbeitsprozeß selbst auch der Entfaltung und Selbstverwirklichung dienen, Gesundheitsgefährdungen und Belastungssituationen vermindern, Selbstverwaltungsansätze fördern, ein bewußtes und verantwortungsvolles Sich-Beziehen auf andere Teile der Gesellschaft unterstützen etc.

Diese kurzen Bemerkungen erheben natürlich nicht den Anspruch auf Vollständigkeit und müssen unter vielen Aspekten in Zukunft weiter diskutiert werden. Hier sollte nur beispielhaft ungefähr die Richtung einer derartigen Diskussion angedeutet werden, die insgesamt auf eine andere Art von ökonomischer Rationalität als die gegenwärtig vorherrschende hinauslaufen dürfte¹¹²). Denn: Für das, was wirklich Wert hat, fehlen uns in unserer Gesellschaft immer noch die Maßstäbe.

Um das Ganze schließlich noch einmal an einem konkreten Beispiel zu verdeutlichen: Die örtliche Institution zur Vergabe dieser Beschäftigungssubventionen, in deren Entscheidungsgremium nicht (wie gegenwärtig bei der BA) nur Gewerkschaften, Unternehmer und öffentliche Hand, sondern auch die unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppen, also z. B. auch Naturschutzverbände oder Arbeitsloseninitiativen vertreten sind, beschließt nach eingehender Diskussion u. a. unter den eben genannten Kriterien, z. B. einem örtlichen Krankenhaus

¹¹⁰) Defensive Produktion bezeichnet den Teil des Bruttosozialproduktes, der aufgewandt werden muß, um Schäden, Nachteile etc., die an anderer Stelle des Wachstumsprozesses entstehen, wieder zu beheben. Vgl. u. a. C. Leipert, Ökologische und soziale Folgekosten der Produktion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 19/84. Sinnvoller als die Förderung der defensiven Produktion (die im Einzelfall durchaus vernünftig sein kann), ist generell die Ursachenbekämpfung, d. h. die Vermeidung von Schäden.

¹¹¹) Der Begriff „positionelle Ökonomie“ stammt von Fred Hirsch. Er unterscheidet in der gesellschaftlichen Produktion einen Bereich der „materiellen Ökonomie“, in dem ohne Qualitätseinbußen die Produktion gesteigert werden kann und „demokratischer Wohlstand“ möglich ist, von einem Bereich der „positionellen Ökonomie“, in dem nur „oligarchischer Wohlstand“ möglich ist, weil die ihm zugehörigen Güter und Dienstleistungen „sozial knapp“ sind. Durch ein „Zuviel“ an Produktion in diesem Bereich wird eine „soziale Verstopfung“ bewirkt, die den Nutzen dieser Güter gegen Null tendieren oder negativ werden läßt. Der Markt liefert in diesem Bereich die falschen Signale, und durch Wirtschaftswachstum in diesem Bereich sind diese Bedürfnisse nicht „demokratisch“ zu befriedigen. Vgl. F. Hirsch, Social Limits of Growth, Cambridge/Mass. 1976.

¹¹²) Dabei läßt sich durchaus darüber streiten, ob es wirklich ein ganz anderes Prinzip von ökonomischer Rationalität ist, oder ob es sich nicht um das gleiche Prinzip mit anderer politischer Prioritätensetzung handelt. Denn auch unser gegenwärtiges System der relativen Preise beruht ja auf Akten bewußter politischer (sogar auch gebrauchswertmäßiger) Prioritätensetzung.

100 neue Stellen aller Qualifikationsniveaus zur Verfügung zu stellen, wenn dieses sich verpflichtet, als Gegenleistung dafür bestimmte Schritte zur Prävention von Krankheiten und bestimmte Schritte zur Abkehr von der zunehmenden Medikalisation des Gesundheitsverhaltens einzuleiten. Die Beispiele ließen sich beliebig ausdehnen.

Insgesamt eröffnet sich damit die Möglichkeit einer neuen Art von demokratisch legitimerter Politik der Beschäftigungssubvention „vor Ort“, die Arbeitslosigkeit verhindert oder abbaut und gleichzeitig eine Konversionspolitik ist, die in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen vernünftige Problemlösungen durchsetzt und damit „dem Staat“ zusätzlich noch — wie in dem eben genannten Beispiel des Gesundheitswesens — lang-

fristig gesehen erhebliche Kosteneinsparungen bringt.

Wie dies alles konkret ausgestaltet sein sollte, damit es auch funktioniert, bedarf noch langer, intensiver Diskussionen und der praktischen Erprobung. Auf jeden Fall eröffnet sich hier ein großes Politikfeld; dabei müssen allderdings „Roß und Reiter“ der zu überwindenden Widerstände — entgegen der jetzigen Situation mehr oder weniger anonymer Sachzwänge — im einzelnen benannt und in die politische Auseinandersetzung mit einbezogen werden. In einer Welt, in der kaum noch etwas gestaltet werden kann, bietet dieses Politikfeld eine Gestaltungschance, die bisher nur von wenigen sozialpolitisch Engagierten in ihrem tatsächlichen Ausmaß erkannt worden ist.

Neue Techniken und die Beschäftigungschancen von Frauen

I. Frauen zwischen Erwerbsneigung und Qualifikationsdefiziten — ein arbeitsmarktpolitisches Problem

Im Rahmen der Diskussion um wirksame Maßnahmen zur Verminderung der Massenarbeitslosigkeit haben frauenpolitische Konzepte derzeit Hochkonjunktur. Gesellschaftspolitische Visionen eines neuen Geschlechtsrollenverständnisses (Hausmänner), Forderungen nach verbesserten institutionellen Bedingungen für weibliche Erwerbstätige (Quotierung, Frauenförderpläne) und Vorschläge für infrastrukturelle Maßnahmen zur leichteren Vereinbarkeit von Familie und Beruf — alles das sind Antworten auf das Problem der einerseits gestiegenen Erwerbsneigung von Frauen bei andererseits gleichzeitig gestiegenen Arbeitsmarktrisiken. Denn Frauen stellen immer noch — trotz ihres erheblichen Beschäftigungsanstiegs — eine sogenannte Problemgruppe des Arbeitsmarktes dar. Sie sind gegenüber Männern häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, sie bleiben im Durchschnitt länger arbeitslos und sind nach wie vor in bestimmten Berufen und in höheren beruflichen Positionen hoffnungslos unterrepräsentiert.

Einen zentralen Ansatz für gezielte Arbeitsmarktpolitiken zur Verbesserung der Erwerbssituation von Frauen bilden derzeit deren spezifische Qualifikationsdefizite. „Qualifizierung“ heißt das Zauberwort, mit dem Anpassungs- und Anschlußprobleme weiblicher Erwerbstätiger an die im Zuge des technisch-strukturellen Wandels veränderten Anforderungen der Arbeitswelt wirksam begegnet werden soll. Qualifizierungsoffensiven sind die entsprechenden politischen Konzepte, auf die alle

Hoffnungen sich richten, die Risiken der Frauenarbeit zu mildern.

Inwieweit eine derartige arbeitsmarktpolitische Intervention Aussichten auf Erfolg hat, hängt vom Zusammenspiel verschiedener Faktoren ab, die eine bestimmte Arbeitsmarktsituation und somit bestimmte Arbeitsmarktchancen erst konstituieren. Hier sind regionale und branchenspezifische Strukturen ebenso gemeint wie typische Fertigungsabläufe innerhalb bestimmter Branchen, personalpolitische Entscheidungsmuster, soziale Rollen und institutionelle Arrangements. Bildungsmaßnahmen allein werden die Arbeitsmarktchancen von Frauen nicht verbessern, wenn sie nicht abgestimmt sind mit anderen, die Arbeitsmarktsituation von Frauen beeinflussenden Gegebenheiten. Die Kenntnis dieses Bedingungsfeldes ist eine Mindestvoraussetzung, um die Chancen für zielgruppengerichtete Qualifizierungspolitik angemessen zu bewerten.

Von daher sind Untersuchungen, die sich mit den tatsächlichen Entwicklungstendenzen der Frauenarbeit unter besonderer Berücksichtigung der Frage nach den Bedingungen für berufliche Weiterbildung befassen, von erheblicher Relevanz. Ein Beispiel für einen solchen Forschungsansatz soll hier vorgestellt werden¹⁾. Spezifische Strukturen eines regionalen Arbeitsmarktes wurden hier ebenso berücksichtigt wie der betriebs- und branchenspezifische Wandel der Arbeitsbedingungen und subjektive Dispositionen der beteiligten Personen²⁾.

II. Frauen- und Arbeitsmarkt: der Technikfaktor

Es ist heute weit verbreitet, die nachhaltigsten Wirkungen auf die Entwicklung der Frauenarbeit der Einführung neuer Techniken zuzuschreiben. Deren verstärktes Eindringen in die Arbeitswelt seit Mitte der siebziger Jahre hat die Diskussion um die Benachteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt neu belebt. So wurden Befürchtungen laut, daß sich die in den sechziger Jahren ansatzweise sichtbar gewordenen Tendenzen zu mehr beruflicher und erwerbs-

wirtschaftlicher Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern infolge des technischen Wandels wieder in ihr Gegenteil verkehren würden. Diese

¹⁾ Es handelt sich um das Forschungsprojekt „Neue Technologien und Weiterbildung von Frauen in Berlin (W)“, das von 1984 bis 1986 im Auftrag des Berliner Senats an der Forschungsstelle Sozialökonomik der Arbeit (FSA) der FU Berlin durchgeführt worden ist.

²⁾ Der Berliner Arbeitsmarkt weist gegenüber anderen Regionen besondere Strukturen auf. Zur genaueren Rekonstruktion vgl. Michael Bolle/Ellen-Ruth Schneider, *Neue Technologien und neue Qualifikationsanforderungen von Frauen*, München 1987.

pessimistische Prognose wird durch eine Reihe weiterer empirischer Befunde über die qualitativen und quantitativen Folgen des Technikeinsatzes gestützt. So taucht häufig das Argument auf, daß in den rationalisierungsintensiven Wirtschaftszweigen Frauenarbeitsplätze von den Rationalisierungswirkungen der neuen Techniken besonders betroffen sind. Im Wirtschaftszweig Elektronik beispielsweise, auf dem ein hoher Rationalisierungsdruck lastet, war 1985 gegenüber 1978 ein Beschäftigungsrückgang von Arbeiterinnen um 8,9% zu vermerken. Eine Kompensation dieses Beschäftigungsrückganges durch Ausweitung der Frauenbeschäftigung im Angestelltenbereich hat nicht stattgefunden; das bedeutet, daß sich die Erwerbsmöglichkeiten von Frauen in dieser Branche fortwährend verschlechtern. Ähnliches gilt auch für andere Zweige des verarbeitenden Gewerbes, z. B. das Bekleidungs- und Textilgewerbe.

Auch die qualitativen Auswirkungen des Einsatzes neuer Techniken beeinträchtigen nach häufig geäußelter Auffassung die Beschäftigungschancen von

Frauen: Neue Techniken führen dazu, daß manuelle Verrichtungen, die geringe Qualifikationen erfordern, automatisiert werden und neue, höherqualifizierte Tätigkeiten entstehen. Diese neuen Arbeitsplätze sind jedoch aufgrund besonderer Zugangsschranken überwiegend den Männern vorbehalten. Wenn Frauen dennoch Beschäftigungsgewinne verzeichnen können, dann lediglich als „Lückenbüßer der Automatisierung“, d. h. sie besetzen die in ihrem Umfang strittigen verbleibenden Restarbeitsplätze mit niedrigen Qualifikationsanforderungen unter dem zusätzlichen Risiko, beim nächsten Automatisierungsschub „wegrationalisiert“ zu werden.

Entscheidet sich also die Zukunft der Frauenarbeit über Art, Umfang und Geschwindigkeit des Technikeinsatzes in Betrieben und Unternehmungen? Eines ist gewiß: Über die künftige Erwerbssituation der Frauen kann nicht ohne Bezugnahme auf die durch den Technikeinsatz zu erwartenden Veränderungen von Tätigkeitsstrukturen, Arbeits- und Qualifikationsanforderungen gesprochen werden.

III. Entwicklungstendenzen der Frauenarbeit

Zur Frage nach den Folgen des Technikeinsatzes für die Arbeitsplätze und die Arbeitsbedingungen gibt es mittlerweile eine Fülle einschlägiger Studien, die zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Das Spektrum reicht hier vom skeptischen Urteil, wonach der Technikeinsatz bestehende arbeitsteilige Produktions- und Organisationsstrukturen festschreibt oder sogar noch verstärkt mit der Konsequenz, daß die menschliche Arbeit weiter entleert und dequalifiziert wird, über die Prognose neuer Arbeitskonzepte mit Requalifizierungstendenzen — allerdings nur für ganz bestimmte Beschäftigtengruppen (z. B. Facharbeiter) — bis hin zu der Behauptung einer durch den Technikeinsatz geförderten, völlig neuen Qualität von Arbeitsbeziehungen und Arbeitsprozessen, deren Hauptmerkmal der „Systemaspekt“ ist, d. h. die Vernetzung und Interdependenz einzelner Arbeitsbereiche bei gegebener Vielfalt von Gestaltungsoptionen.

Es würde hier zu weit führen, die jeweiligen Positionen ausführlich darzustellen; es soll lediglich darauf hingewiesen werden, daß die Diskussion zu diesem Thema in den Sozialwissenschaften nicht abgeschlossen ist, was bedeutet, daß auch die im Rahmen der Frauenforschung angestellten Diagnosen und Prognosen über die Folgen des Technikeinsatzes ihren Schlußpunkt noch nicht erreicht haben. Für unsere Fragestellung haben die vorliegenden Forschungsergebnisse nur partiell Anknüpfungspunkte geliefert und mußten deshalb durch eigene Untersuchungen ergänzt werden. Im Zentrum der eigenen Erhebungen standen Rationalisierungs-

und Technisierungsprozesse im Verarbeitenden Gewerbe und im Bürobereich — jeweils in Beschäftigungsfeldern mit einem hohen Frauenanteil. Dabei haben sich für die Entwicklung der Frauenarbeit zwei Faktoren als besonders relevant erwiesen:

— Die Verwendung neuer Techniken in der Produktion und bei Dienstleistungen eröffnet ein Spektrum von Gestaltungsspielräumen, wobei die Nutzung dieser Spielräume unterschiedliche Integrationsformen der Arbeitsanforderungen erlaubt und somit einen entscheidenden Einfluß auf die Qualität zukünftiger Arbeitsplätze hat.

— Der zweite wichtige Punkt betrifft die Tatsache, daß die Implementation neuer EDV-Techniken in Produktion und Dienstleistungen ein komplexer Prozeß ist, der sich in Phasen vollzieht, wobei jede Phase einen unterschiedlichen Durchdringungsgrad mit neuen Techniken aufweist und spezifische arbeitswirtschaftlich-personalpolitische Konstellationen impliziert. Von Bedeutung ist dabei, daß die bestehenden Arbeitsanforderungen und Arbeitsplatzstrukturen ebenfalls an den jeweiligen Entwicklungsstand der Prozesse gebunden sind. Dies soll an einigen Beispielen verdeutlicht werden.

1. Neue Techniken und Frauenbeschäftigung — Beispiel 1: Der Fertigungsbereich

Betrachtet man die Fertigungsprozesse in der elektrotechnischen Industrie, so zeigt sich, daß auf der Ebene der „starrten“ Automatisierung — das meint den Einsatz wenig flexibler Einzelaggregate — manuelle Fertigungsprozesse durch automatische er-

setzt werden³⁾. Un- und angelernte Frauen sind von diesen Automationstechniken besonders betroffen; ihre Arbeitsplätze fallen in großem Umfang weg. Freilich entstehen auch neue Arbeitsaufgaben im Bereich des Bedienens, Betreuens, Einrichtens, Wartens und Steuerns der Automaten, und es ist durchaus möglich, daß Frauen aus dem un- und angelernten Bereich für einzelne dieser neuen qualifizierten Automatenarbeiten herangezogen werden. Je nach Aufgabenzuweisung entstehen Tätigkeiten mit unterschiedlichem Anforderungsniveau auf der Ebene von qualifizierten und hochqualifizierten Anlernertätigkeiten.

Die Bedienung eines Bestückungsautomaten umfaßt beispielsweise Tätigkeiten wie das Zu- und Wegführen von Bauelementen, das Be- und Entladen des Automaten sowie gelegentliches manuelles Eingreifen, um kleinere Bestückungsfehler zu beheben. Zu Einrichtungs- und Betreuungsarbeiten gehören die Programmeingabe und das Umrüsten von Automaten auf andere Baugruppentypen. Wartungsaufgaben schließen auch kleinere Reparaturen ein, für die geringe mechanische Kenntnisse und Fertigkeiten verlangt werden.

Die hierfür nötigen neuen Fähigkeiten und Fertigkeiten, wie z. B. Kenntnisse über die Funktionsweise von Automaten, soziale und kommunikative Kompetenzen aufgrund der gestiegenen Verantwortung für die technischen Anlagen, werden un- und angelernten weiblichen Arbeitskräften — bei unterschiedlicher Anlernzeit — zumeist betrieblich vermittelt. Es hat sich gezeigt, daß gerade bei der Einführung neuer Produktionsaggregate — auf der Ebene von isolierten Lösungen — das Erfahrungswissen langjähriger Mitarbeiterinnen auch für den Umgang mit den neuen technischen Anlagen gern genutzt wurde, auch wenn längere Einarbeitungs- und Umstellungsprozesse damit verbunden waren.

Dennoch besteht kein Grund zu übertriebenem Optimismus. Nicht nur, weil diese neuen Tätigkeitsbereiche den Verlust von Arbeitsplätzen für un- und angelernte Industriearbeiterinnen nicht ausgleichen können, der bei der Substitution manueller Fertigung durch Automaten auftritt. Der sehr viel entscheidendere Grund für die pessimistische Beurteilung neuer Beschäftigungschancen von Frauen in diesem Bereich liegt in dem ungesicherten Bestand dieser Arbeitsanforderungen für die Zukunft. Diese Unsicherheit resultiert aus der spezifischen Entwicklungstendenz der Automatisierungsprozesse, ihres sogenannten „systemischen“ Charak-

³⁾ Bestückungsautomaten übernehmen beispielsweise das Aufsetzen der Bauelemente auf Leiterplatten, deren Verbindung erfolgt mittels automatischer Lötprozeduren; elektronische Prüfautomaten übernehmen die Qualitätskontrolle und machen die Sichtprüfung nahezu überflüssig. Ohne menschliche Eingriffe arbeitende Verpackungs- und Sortierautomaten ergänzen die genannten Einzelelemente in den der Fertigung vor- und nachgelagerten Bereichen.

ters, was meint, daß neue Techniken den betrieblichen Fertigungsprozeß nicht nur in einzelnen Funktionsbereichen, sondern auch und gerade in ihrem Ineinandergreifen verändern. Dies führt dann dazu, daß die isolierten „starren“ Lösungen der Einzelaggregate zusehends verdrängt werden und einer systematischen, rechnergestützten Vernetzung und Selbstregelung betrieblicher Funktionsbereiche Platz machen.

Im Hinblick auf die Entwicklung der Arbeits- und Qualifikationsanforderungen bedeutet dies wiederum, daß die beschriebenen qualifizierten und hochqualifizierten Automationstätigkeiten langfristig wieder an Bedeutung verlieren werden. Die Entwicklung hin zu vernetzten Fertigungssystemen führt dagegen zu einer Ausweitung der Tätigkeitsbereiche Steuern von Automaten, für die berufliche Qualifikationen mindestens auf der Ebene der Facharbeiterabschlüsse erforderlich sind. Weibliche Arbeitskräfte im gewerblich-technischen Bereich verfügen in der Regel nicht über diese Bildungsabschlüsse und können sie nur in den seltensten Fällen durch betriebliche Anpassungsfortbildung erwerben. Es zeigt sich also, daß im Bereich der Frauenarbeit in der gewerblich-technischen Produktion die These einer Polarisierung der Qualifikationsanforderungen auch im Zusammenhang mit der aktuellen Rationalisierungsdynamik durchaus Bedeutung hat.

Ein gutes Beispiel hierfür liefert die Montageautomation. Der Einsatz neuer Techniken in diesem Fertigungsbereich war durch vergleichsweise lang anhaltende Automationsbarrieren behindert. Die in jüngerer Zeit beschleunigt stattfindende Einführung flexibler Automatisierungslinien im Rahmen vernetzter Fertigungssysteme hat zur Folge, daß einerseits die Instandhaltung und Steuerung dieser Anlagen höhere Qualifikationsanforderungen an das Personal stellen, andererseits jedoch Arbeiten mit minderen Qualifikationsanforderungen anfallen, wie z. B. einfache Überwachungs- und Bedienungsaufgaben oder Tätigkeiten im Rahmen der Materialzuführung. Diese Arbeiten bleiben dann zumeist den Frauen vorbehalten.

Daß diese Polarisierung sich nicht unmittelbar aus dem Technikeinsatz bzw. der Technikentwicklung ergeben muß, zeigen wiederum Beispiele technischer Rationalisierungsprozesse in typischen Männerarbeitsbereichen, in denen NC/CNC oder DNC-Maschinen⁴⁾ Anwendung finden. Hier ist feststellbar, daß die Anwendung von EDV-Techniken zunächst eine zentrale Barriere für die Beschäftigung von Frauen beseitigt hat: die Beanspruchung von Körperkraft. Im Rahmen der Maschinenführung und -bedienung entstehen durchaus neue Arbeitsaufgaben, die längerfristigen Bestand haben und in qualifikatorischer Hinsicht attraktiv sind. Als ent-

⁴⁾ Werkzeugmaschinen mit rechnergestützter Steuerung. Ihr Einsatz wurde in Maschinenbauunternehmen untersucht.

scheidende Bedingung für die Öffnung dieser Tätigkeitsbereiche auch für Frauen erweist sich dabei die unternehmerische Entscheidung über die Ausgestaltung des Fertigungsganges. Von der technischen Seite her ist es durchaus möglich, die Fertigungsgänge an diesen Maschinen unterschiedlich zu gestalten. Dies gilt sowohl für die gewählte Form der Programmierung⁵⁾ als auch für die Verteilung der Arbeitsanforderungen in bezug auf das Einrichten, Bedienen, Betreuen der Maschinen und Maschinensysteme.

Die Effizienz der jeweiligen Lösungen entscheidet sich über die Marktbedingungen. Wenn bei hoher Produktstandardisierung auf Programmroutinen zurückgegriffen werden kann, ist es nicht erforderlich, an jede Maschine einen hochqualifizierten Mitarbeiter zu stellen. Denkbar wären hier ein Programmierer und ein Einrichter für eine ganze Abteilung. Das Bedienen kann dann auch von unqualifizierten angelernten Mitarbeitern oder Mitarbeiterinnen vorgenommen werden. In anderen Fällen, beispielsweise bei einer spezialisierten Einzelfertigung, werden polyvalente Qualifikationen für die Bedienung benötigt, die nur der „Spezialist“ mitbringt. Die Beschäftigungsmöglichkeiten für angelernte Frauen wären dann entsprechend gering. Obwohl die Möglichkeiten einer stärkeren Einbeziehung von Frauen allgemein zugestanden werden, bleibt dennoch festzustellen, daß diese Möglichkeiten — stets unter Verweis auf die noch bestehenden Qualifikationsdefizite bei Frauen — im allgemeinen nicht genutzt werden.

2. Folgerungen für die Zukunft: Der industrielle Bereich

Aus der Entwicklung der Fertigungstechniken mit ihrer Tendenz zu vernetzten Systemen ergeben sich also weitreichende Konsequenzen für die Frauenbeschäftigung: Der auf mittlere Sicht feststellbare Anstieg qualifizierter und hochqualifizierter Anlernertätigkeiten an Automaten und im Umfeld der Automaten wird langfristig bei zunehmender Verkopplung betrieblicher Funktions- und Fertigungsbereiche wieder abnehmen. Die qualifizierten Automationsarbeiten wie Bedienen, Einrichten und Betreuen werden an Bedeutung verlieren, dagegen wird es zu einem Anstieg der Arbeits- und Qualifikationsanforderungen für die Tätigkeitsbereiche am System und im Systemumfeld kommen. Damit wird der Aufgabenbereich „Steuern“ — dies bezieht sich dann auf die Systeme und nicht auf die Einzelautomaten — mit ausgeprägt hohen qualifikatorischen Anforderungen jene Tätigkeitsbereiche verdrängen, die vorläufig noch von un- und angelernten Industriearbeiterinnen besetzt werden können. Für die Steuerung von Fertigungssystemen sind berufliche Qualifikationen erforderlich, die

eine Fachhochschul- bzw. Hochschulausbildung voraussetzen. Einer Anpassungsqualifizierung im Rahmen betrieblicher oder außerbetrieblicher Weiterbildungsmaßnahmen sind hierbei enge Grenzen gesetzt.

Die Bewertung der künftigen Beschäftigungschancen für an- und ungelernete Industriearbeiterinnen kann unter dieser Perspektive nur pessimistisch stimmen. Die Untersuchungen zeigen zwar, daß in den Einführungsphasen neuer Techniken im Bereich der qualifizierten und hochqualifizierten Anlernertätigkeiten Frauen durchaus Chancen erhalten, diese Aufgaben zu übernehmen. Dies allerdings unter der Bedingung, daß die gegebenen Gestaltungsspielräume beim Technikeinsatz von Unternehmungen bewußt im Hinblick darauf genutzt werden, Beschäftigungsmöglichkeiten von an- und ungelerten Frauen zu erhalten. Hierfür gibt es auch — gerade in den „Umbruchsphasen“ — aus der Sicht der Unternehmen gute Gründe: So besteht bekanntlich ein erheblicher Mangel an qualifizierten Fachkräften mit den entsprechenden Spezialkenntnissen für die neuen technischen Betriebsmittel, was oftmals den Unternehmen gar keine andere Wahl läßt, als dem vorhandenen Personal, so gut es eben geht, die neuen Aufgaben zu übertragen. Ein anderer Grund ist das Kostenargument: An- und ungelernete Industriearbeiterinnen arbeiten in vergleichsweise niedrigen Lohn- und Leistungsgruppen und sind somit einfach billiger als männliche Facharbeiter.

Aber ungeachtet dieser unternehmerischen Kalküle sollten die hier sich eröffnenden Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen nicht zu gering geschätzt werden. Gerade angesichts der Gefahr des Verdrängtwerdens aus diesem Beschäftigungsbereich⁶⁾ sind Anstrengungen von seiten der Frauen, diese Chancen auch zu nutzen — selbst bei nur mittelfristigem Bestand der neuen Arbeitsplätze — unerlässlich. Mindestens ebenso unerlässlich ist es aber auch, diesen Bemühungen der Frauen bei personalpolitischen Entscheidungen Rechnung zu tragen und durch eine entsprechende Bereitstellung von Arbeitsplätzen lohnende Perspektiven aufzuzeigen. Das heißt, berufliche Anpassungsqualifizierung ist gerade im Hinblick auf den begrenzten Zeithorizont der daran anknüpfenden Aufgaben für die Frauen mit erheblichen Risiken und Unsicherheiten verbunden. Die Bereitschaft, die nötigen Qualifikationen zu erwerben, kann deshalb nicht ohne weiteres vorausgesetzt bzw. reklamiert werden. Das Weiterbildungsinteresse insbesondere von Industriearbeiterinnen muß daher in engem Zusammenhang mit unternehmerischen Entscheidungen für eine gezielte Frauenförderung und -politik im Betrieb gesehen werden, die auch mittel- und langfristige Perspektiven für die Frauenbeschäftigung

⁵⁾ Z. B. externe Programmierung im Ingenieurbereich oder Werkstattprogrammierung.

⁶⁾ Vieles deutet darauf hin; vgl. die Entwicklung des Frauenteils in der elektrotechnischen Industrie.

offenlegen. Denn langfristig werden sich die Beschäftigungschancen von Frauen über die Teilnahme von Weiterbildungsmaßnahmen und durch verstärktes berufliches Engagement allein nicht verbessern lassen. Aufgrund des hohen qualifikatorischen Niveaus der neuen Arbeitsanforderungen in und an vernetzten Systemen sind der beruflichen Anpassungsqualifizierung bei fehlenden Basisqualifikationen enge Grenzen gesetzt.

Die neuen beruflichen Qualifikationen von Frauen sind vielmehr im dualen System der beruflichen Erstausbildung bei gleichzeitiger Reform der Ausbildungsberufe zu erwerben. Treten hier nicht ebenfalls verstärkte Bemühungen ein, die Beteiligung von Frauen an zukunftsbezogenen Berufen und Ausbildungsmaßnahmen zu verstärken, besteht die Gefahr, daß die im gewerblich-technischen Bereich der Industrie beschäftigten Frauen, nachdem sie ihre „Lückenbüßerfunktion“ im Automatisierungsprozeß erfüllt haben, völlig aus diesem Beschäftigungsbereich verschwinden.

3. Neue Techniken und Frauenbeschäftigung – Beispiel 2: Der Bürobereich

Für die Entwicklung der Organisations- und Kommunikationstechniken im Bürobereich zeigt sich zwischen Arbeitsplatzstrukturen und den jeweiligen Phasen des Technisierungsprozesses eine ähnliche Entsprechung wie sie für den Fertigungsbereich beschrieben worden ist. Auch hier folgt als erste Konsequenz die Fristigkeit bestimmter Qualifikationsanforderungen im un- und angelernten Bereich, von denen Frauen besonders betroffen sind. Ein klassisches Beispiel hierfür liefert die Tätigkeit der Datentypistin. Die Entwicklung von integrierten internen und externen dialogfähigen Text- und Datenverarbeitungssystemen haben Aufgaben im Rahmen der Datenpflege und der Dateneingabe überflüssig werden lassen.

Die „puren“ Rationalisierungswirkungen in diesen unqualifizierten Tätigkeitsbereichen können allerdings dadurch gemildert werden, wenn die nach dem Technikeinsatz verbleibenden Hilfsfunktionen mit Aufgaben aus qualifizierten Tätigkeitsbereichen kombiniert werden. Hierfür gibt es Beispiele aus dem Bankbereich, wo etwa Mitarbeiter neben Schreib- und Buchungsarbeiten auch Beratungs-, Service- und Informationsverarbeitungstätigkeiten übernehmen. Aber auch im qualifizierten Bereich ist nicht zuletzt aufgrund der organisatorischen Potenz von Büro- und Kommunikationstechnologien eine unterschiedliche Vermischung und Kombination von Arbeitsaufgaben möglich, die sich als Veränderungen von Tätigkeiten beschreiben lassen. Eine mögliche Form der Bündelung von Arbeitsaufgaben findet durch vertikale Integration statt. Hier werden einfache Aufgaben den qualifizierten Tätigkeiten sozusagen „von unten nach oben“ beigeordnet. Es entstehen dann sogenannte „Mischar-

beitsplätze“, an denen beispielsweise qualifizierte Sachbearbeiter neben ihrer traditionellen Sachbearbeitung auch Aufgaben schlichten Zuschnitts, wie sie etwa bei der standardisierten Pflege eines internen Datenbestandes anfallen, übernehmen. Potentiell ist damit natürlich die Gefahr einer Dequalifizierung verbunden. Eine andere Form des Aufgabenzuschnitts ergibt sich aus der horizontalen Integration von Arbeitsanforderungen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Arbeitsaufgaben des gleichen Anforderungsniveaus, jedoch separierter Arbeitsfelder, zusammengeführt und neu gebündelt werden. Damit wird häufig die Verteilung der Aufgaben auf „Spezialisten“ rückgängig gemacht.

4. Folgerungen für die Zukunft: Der Bürobereich

Durch den Einsatz neuer Techniken kommt es auf unterschiedlichen betrieblichen Ebenen zu einer Veränderung der Arbeitsaufgaben mit der Folge, daß die vorhandenen Qualifikationsprofile der Angestellten an sehr vielen Stellen von den neuen Anforderungen abweichen werden. Bei fortschreitender technischer Entwicklung werden diese Qualifikationsdefizite bei den Beschäftigten immer stärker zutage treten und deren Beschäftigungschancen gefährden. Die Mitarbeiter werden, wenn sie ihre Beschäftigung sichern wollen, in jedem Fall neue Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben müssen. Die zu erwerbenden Kenntnisse werden dabei je nach Tätigkeitszuschnitt unterschiedlich sein. Bürohilfskräfte müssen, um gegenüber dem erhöhten Konkurrenzdruck bestehen zu können, der durch den Wegfall von Arbeitsplätzen mit einfachen Anforderungen entsteht, mindestens über Bedienungskenntnisse von Textverarbeitungssystemen verfügen. Die Bedeutung dieser Qualifikationen für die fernere Zukunft ist allerdings pessimistisch zu beurteilen, da auch Schreibebeiten zunehmend in Sachbearbeitertätigkeiten integriert werden und als eigene Tätigkeitsfelder entfallen. Längerfristig stabil dürften dagegen solche Tätigkeiten sein, die bei der horizontalen und vertikalen Integration von Arbeitsaufgaben entstehen. Die Angehörigen dieser Beschäftigtengruppe müssen ebenfalls Datenverarbeitungskenntnisse erwerben, allerdings auf gegenüber Bürohilfskräften „gehobenem“ Anspruchsniveau. Darüber hinaus müssen sie ihre berufsfachlichen Kenntnisse erheblich erweitern. In der semantischen Vernachlässigung einer geschlechtsspezifischen Formulierung des Problems der veränderten Anforderungsprofile für Angestelltentätigkeiten im Bürobereich deutet sich bereits ein gegenüber dem Fertigungsbereich markanter Unterschied hinsichtlich der Beschäftigungsrisiken von Frauen an.

Vor dem Hintergrund der Beschäftigungszunahme von Frauen in vielen Dienstleistungsbereichen ist die Gefahr der Verdrängung aus bzw. des versperrten Zugangs zu qualifizierten Tätigkeitsbereichen für Frauen in Büroberufen entschieden geringer als

für Industriearbeiterinnen. Nichtsdestoweniger sind Weiterbildungsanstrengungen von im Büro beschäftigten Frauen ebenso gefordert, allerdings unter ganz anderen Vorzeichen: Beruflicher Weiterbildung kommt hier in viel stärkerem Maße die Funktion der Bestandssicherung zu. Das heißt, berufliche Weiterbildung ist nicht länger — wie bisher — ein Mittel für den beruflichen *Aufstieg*, sondern unabdingbarer Bestandteil für die *Sicherung* des beruflichen Status quo der Beschäftigten.

Die spezifischen Konsequenzen für die Frauenbeschäftigung ergeben sich erst aus den Folgeproblemen ihrer bestandssichernden Funktion: Unter den gegebenen Bedingungen stellen betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen ein zentrales Steuerungsinstrument für die Zuweisung von Erwerbschancen dar. Vermittelt durch die Organisation der Weiter-

bildung in den Unternehmen finden Auswahlprozesse statt, bei denen Frauen nicht selten indirekt benachteiligt werden. So werden Weiterbildungsveranstaltungen häufig an Wochenenden oder nach Feierabend angeboten, zu Zeiten also, in denen Frauen bekanntermaßen Haushalts- und Familienaufgaben erledigen möchten und oft genug auch müssen. Gerade für die mittleren Angestelltenberufe gilt, daß Frauen häufig in einer Leistungs- und Bewährungskonkurrenz zu Männern stehen. Die veränderte Anforderungsstruktur in den Arbeitsbereichen ergänzt das bestehende Problem durch ein weiteres: Frauen müssen nunmehr auch bei der beruflichen Qualifizierung im Wettbewerb gegenüber Männern bestehen, wenn diesen — vielfach auf den ersten Blick kaum sichtbaren — Diskriminierungspraktiken nicht entgegengewirkt wird.

IV. Chancen und Möglichkeiten von Qualifizierung — ein Ausblick

Was ergibt sich aus alledem im Hinblick auf die Frage nach den Bedingungen für eine erfolgreiche Qualifizierungspolitik? Zunächst muß von technikerdeterministischen Konzepten Abstand genommen werden. Zwar können mit hoher Wahrscheinlichkeit die Entwicklungstendenzen des zukünftigen Qualifikationsbedarfs angegeben werden, doch hierbei auf eine unausweichliche Verschlechterung der Arbeitsmarktchancen von Frauen zu schließen, die allein auf den Einsatz neuer technischer Betriebsmittel zurückzuführen wäre, ist sicherlich falsch. Richtig ist dagegen, daß die Gefahr des Abdrängens aus bestimmten Beschäftigungsbereichen für Frauen verstärkt vorhanden ist und die Sicherung bestehender Beschäftigungschancen für Frauen durch den Einsatz neuer Techniken besonders erschwert wird. Berufliche Qualifizierung kann zwar die Erwerbsrisiken von Frauen partiell mildern — wobei nicht vergessen werden sollte, auf die Rolle der beruflichen Erstausbildung im Rahmen der insgesamt steigenden Bedeutung beruflicher Qualifikationen hinzuweisen —, doch ist sie kein Allheilmittel zur Verbesserung der Chancen von Frauen für vor allem qualifizierte erwerbswirtschaftliche Arbeit.

Um zu erreichen, daß qualifizierte Frauen auch mit qualifizierten Arbeitsaufgaben an den entsprechenden Arbeitsplätzen betraut werden, muß vor allem die betriebliche Personalpolitik frauenorientierter gestaltet werden. Die Chancen hierfür stehen nicht schlecht, zumal die Unternehmen bereits den wachsenden Bedarf an neuen Qualifikationen spüren. Doch so wichtig auch angemessene Bildungsangebote und personalpolitische Entscheidungsmuster im Hinblick auf die Verbesserung der Erwerbschancen von Frauen sind — ohne eine ausgeprägte subjektive Bereitschaft der Frauen selbst, sich den geforderten Bildungsanstrengungen zu unterziehen,

sind von „Qualifizierungsoffensiven“ keine nachhaltigen Erfolge zu erwarten.

Das Weiterbildungsinteresse und die Weiterbildungsbereitschaft von Frauen unterliegen einer Reihe von Einflußfaktoren. Familiensituation und sozialer Status spielen dabei ebenso eine Rolle wie das generelle Interesse an der beruflichen Tätigkeit wie auch die konkreten Erfahrungen mit neuen Techniken und veränderten Qualifikationsanforderungen am Arbeitsplatz. Von besonderer Bedeutung sind jedoch — darauf wurde bereits hingewiesen — die Erwartungen der Frauen im Hinblick auf den Erfolg ihrer Bildungsanstrengungen. Daß diese Erwartungen das Interesse an beruflicher Weiterbildung prägen, läßt sich an der unterschiedlichen Weiterbildungsmotivation von Industriearbeiterinnen und Büroangestellten verdeutlichen.

Eigene Untersuchungen haben ergeben, daß bei Büroangestellten ein vergleichsweise höheres Interesse an Weiterbildung vorhanden ist als bei Industriearbeiterinnen. Bemerkenswert ist dabei, daß sich das Weiterbildungsinteresse weder für die Frauen aus dem Bürobereich noch für die Arbeiterinnen in der industriellen Produktion über Defiziterfahrungen angesichts neuer qualifikatorischer Anforderungen und auch nicht über die Angst vor möglichen negativen Technikfolgen, wie z. B. einem möglichen Arbeitsplatzverlust, herleitet, sondern aus dem erfahrenen Arbeitszusammenhang erwächst. Wenn also Frauen im Bürobereich — nicht zuletzt mit Blick auf das offenkundige Entstehen neuer qualifizierter Arbeitsbereiche — ein deutliches Interesse an beruflicher Weiterbildung zeigen, folgt dies daraus, daß sie aktive Bewältigungsversuche angesichts veränderter Arbeitsbedingungen durch neue Techniken für aussichtsreich und sinnvoll erachten. Eben diese Erfahrungen ma-

chen die un- und angelernten Arbeiterinnen in der Industrie, wie bereits bemerkt, kaum. Der Gedanke an berufliche Weiterbildung muß dann absurd erscheinen, wenn aufgrund der Erfahrungen am Arbeitsplatz berufliche Perspektiven in ihrer inhaltlichen und zeitlichen Dimension nicht ersichtlich sind.

Die Entwicklungsperspektiven der Frauenarbeit sind — zieht man ein vorläufiges Resümee — zum einen sicherlich von einer Reihe schwerwiegender Probleme belastet: Die technische Entwicklung gefährdet auch Beschäftigungs- und Arbeitsmarktchancen der Frauen. Darüber hinaus stellt sie möglicherweise auch die mühsam erreichten Ansätze beruflicher Partizipation wieder in Frage. Zum anderen aber sind die Perspektiven für qualifizierte

Frauenarbeit durchaus offen und gestaltbar. Berufliche Weiterbildung ist dabei sicherlich eine Schlüsselkategorie. Vieles wird in Zukunft von den Zugangsmöglichkeiten für Frauen zu Weiterbildungsmaßnahmen, aber auch von ihrer Bereitschaft, entsprechende Anstrengungen auf sich zu nehmen, abhängen.

Gerade im Hinblick auf die „subjektive“ Komponente dieses Entwicklungsprozesses ist indes zu beachten, daß „Weiterbildung“ letztlich ein soziales „Konstrukt“ einer Vielzahl von Akteuren in betrieblichen und überbetrieblichen Handlungsfeldern ist. Sie können die subjektive Bereitschaft zur Weiterbildungsanstrengung durch Ermunterung, aber auch durch Entmutigung in vielfältiger Weise positiv oder negativ beeinflussen.

Einige Literaturhinweise

M. Baethge / H. Oberbeck, *Zukunft der Angestellten, Neue Technologien und berufliche Perspektiven in Büro und Verwaltung*, Frankfurt 1986;

I. Bednarz-Braun, *Frauenarbeit in der Elektroindustrie*, in: WSI Mitteilungen, (1987) 6;

K. Benz-Overhage / E. Brumlop u. a., *Neue Technologien und alternative Arbeitsgestaltung*, Frankfurt—New York 1982;

R. Bispinck / M. Helfert, *Technischer Wandel und gewerkschaftliche Arbeitspolitik*, in: WSI Mitteilungen, (1978) 6;

M. Bolle / E. R. Schneider, *Neue Technologien und neue Qualifikationsanforderungen für Frauen*, München 1987;

G. Brandt u. a., *Computer und Arbeitsprozeß*, Frankfurt—New York 1978;

Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft (IWD), 13/28;

H. Kern / M. Schumann, *Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion*, München 1984;

E. R. Schneider, *Angestelltenarbeit und technologischer Wandel — Neue Herausforderung, neue Strategien?*, in: *Zukunft der gewerblichen Angestelltenarbeit in Berlin*, Berlin 1986.

Aktuelle Trends der Arbeitspolitik: § 116 Arbeitsförderungsgesetz und das Beschäftigungsförderungsgesetz

I. Einleitung

Arbeitspolitik ist ein relativ neues, sich gegenwärtig rapide entwickelndes Gebiet, das als akademische (Lehr und Forschungs-) Disziplin noch keine fest umrissenen Konturen aufweist; in der öffentlichen Diskussion werden mit dem Begriff recht unterschiedliche Inhalte verbunden. Wir wollen von folgender (Nominal-)Definition ausgehen: „Unter Arbeitspolitik wird der Prozeß der Einflußnahme von betrieblichen, überbetrieblichen und staatlichen Handlungsträgern auf die Organisation des Arbeits- und Produktionsprozesses und seine sozialen Folgewirkungen — unter Berücksichtigung unterschiedlicher Interessenlagen — verstanden.“¹⁾

Arbeitspolitik soll im folgenden konzipiert sein als interdisziplinär angelegtes Forschungsgebiet, welches aus verschiedenen der bekannten Disziplinen „Versatzstücke“ aufgreift, so z. B.:

— aus der Rechtswissenschaft insbesondere Teile des kollektiven Arbeitsrechts,

— aus der Soziologie Elemente der Betriebs- und Industriesoziologie,

— aus der Wirtschaftswissenschaft vor allem verschiedene Aspekte der Arbeitsmarktanalyse.

Innerhalb der Arbeitspolitik²⁾ gehen wir davon aus, daß nicht technologische Eigengesetzlichkeiten und/oder ökonomischer Determinismus herrschen, sondern daß die sozio-ökonomischen Verhältnisse grundsätzlich durch (tarif-) politische Prozesse gestaltet, gesteuert und kontrolliert werden können. Es geht also um die *Handlungsspielräume und -alternativen* bei der Gestaltung dieser betrieblichen und überbetrieblichen Politikfelder, d. h. um verschiedene Formen der politischen Regulierung. Bisher ist diese Sichtweise u. a. innerhalb der (Industrie-) Soziologie, der Ökonomie und der Studien über das System der Arbeitsbeziehungen (industrial and labor relations) nahezu systematisch ausgeblendet worden.

Im folgenden will ich beispielhaft die beiden aus arbeitspolitischer Perspektive zentrale Projekte der vergangenen Jahre — den § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes sowie das Beschäftigungsförderungsgesetz — vorstellen und auf ihre Auswirkungen hin untersuchen.

II. Die Änderung des § 116 Arbeitsförderungsgesetz

1. Zur Vorgeschichte

Zur Erinnerung: Im Frühjahr 1984 kam es während des Arbeitskampfes in der Metallindustrie über die Verkürzung der Wochenarbeitszeit (Einführung der 35-Stunden-Woche) zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten über die Legalität von Zahlungen der Bundesanstalt für Arbeit (BA) in Form von Arbeitslosen- oder Kurzarbeitergeld an mittelbar von Streik bzw. Aussperrung betroffene Arbeitnehmer. Gegenstand der Kontroverse war die Frage, ob die BA zu Zahlungen an diejenigen Arbeitnehmer verpflichtet sei, die zwar zur selben Branche

gehören, aber in einem anderen als dem umkämpften Tarifbezirk vorübergehend beschäftigungslos werden. Der § 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) wurde in diesem Zusammenhang erstmals einer breiteren Öffentlichkeit bekannt. Der Paragraph über die von der Verfassung gebotene Neutralität des Staates besagt: „Durch die Gewährung von Arbeitslosengeld darf nicht in Arbeitskämpfe eingegriffen werden.“

Der Präsident der BA, Heinrich Franke, verweigerte zunächst die Zahlungen an indirekt betroffene (in gewerkschaftlicher Sicht „kalt ausgesperrte“) Arbeitnehmer; Grundlage dieser Entscheidung war der § 116 AFG in Verbindung mit der sogenannten Neutralitätsanordnung, die der Verwaltungsrat der BA als nachgeordnete Regelung im Jahre 1973 erlassen hatte. Die Sozialgerichte in Bremen und Hessen hoben wenig später diesen sogenannten

¹⁾ IIVG, Schwerpunkt Arbeitspolitik, in: WZB-Bericht 1984—1986, Berlin 1986, S. 85.

²⁾ Vgl. zur Einführung: Ulrich Jürgens/Frieder Naschold (Hrsg.), Arbeitspolitik, Opladen 1984; Frieder Naschold (Hrsg.), Arbeit und Politik, Frankfurt-New York 1985; Heidrun Abromeit/Bernhard Blanke (Hrsg.), Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Politik in den achtziger Jahren, Opladen 1987.

Franke-Erlaß durch einstweilige Anordnungen wieder auf und verpflichteten die BA zur Auszahlung der Kurzarbeitergelder. Eine höchstrichterliche Entscheidung des Bundessozialgerichts liegt noch nicht vor.

2. Die Neuregelung

Die Tarifpartner konnten in Gesprächen mit der Bundesregierung bis Ende 1985 keine einvernehmliche „sozialpartnerschaftliche“ Regelung des Problems der Sicherung der Neutralität der BA bei Arbeitskämpfen erzielen — was lange vorher wohl schon abzusehen gewesen war. Daraufhin verabschiedete im Frühjahr 1986 nach heftigen innenpolitischen Auseinandersetzungen mit den Gewerkschaften³⁾ der Bundestag mit der Mehrheit der Fraktionen der Regierungskoalition gegen den massiven Widerstand der Oppositionsfraktionen eine *Neuregelung der Lohnersatzleistungen bei Arbeitskämpfen durch Änderung des § 116 AFG*.

Wir müssen in dieser Regelung drei Gruppen strikt unterscheiden:

Unmittelbar von einem Arbeitskampf (Streik oder Aussperrung) betroffene Arbeitnehmer erhalten — wie schon vor der Novellierung — grundsätzlich keinerlei Zahlungen der BA. Sie bekommen wie bisher Unterstützungsleistungen aus der Streikkasse der Gewerkschaft, sofern sie Mitglied sind. Nicht-Organisierte gehen leer aus.

Mittelbar betroffene Arbeitnehmer, die zwar zu derselben Branche (demselben fachlichen Geltungsbereich), aber zu einem anderen als dem umkämpften Tarifbezirk gehören, erhalten im Falle eines arbeitskampfbedingten Arbeitsausfalls (sogenannte kalte Aussperrung) im Gegensatz zur bisherigen Regelung keine Unterstützungsleistungen der BA mehr, wenn in ihrem Tarifbezirk eine Forderung erhoben wird, „die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang gleich ist, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen“, und „das Arbeitskampfergebnis aller Voraussicht nach in den räumlichen Geltungsbereich des nicht umkämpften Tarifvertrages im wesentlichen übernommen wird“. Vorher wurden — gestützt durch eine Entscheidung des Bundessozialgerichts aus dem Jahre 1975 — bei mittelbarer Betroffenheit in der Regel Lohnersatzleistungen gezahlt. In dieser Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses liegt also die eigentliche Veränderung der Rechtslage.

³⁾ Die einzelnen Stadien werden ausführlich dokumentiert bei: Ulrich Mückenberger, § 116 AFG: Stadien eines Gesetzgebungsprozesses, in: Kritische Justiz, 19 (1986), S. 166–186; historisch-juristische Aspekte behandelt Udo Mayer, Arbeitskampf und Arbeitslosenversicherung. Der Streit um den § 116 AFG, in: Demokratie und Recht, 14 (1986), S. 27–36; vgl. zusammenfassend zum Problem: Wolfgang Apitzsch u. a. (Hrsg.), § 116 AFG, Hamburg 1986; Wilfried Müller/Hubert-Günter Striefler (Hrsg.), Streit um Streiks, § 116 Arbeitsförderungsgesetz im Spiegel der Presse. Aktuelle Fachinformation Nr. 2, Hamburg 1986.

Indirekt, d. h. von den sogenannten *Fernwirkungen* eines Arbeitskampfes betroffene Arbeitnehmer anderer Branchen (also in einem anderen fachlichen Tarifbereich) erhalten — wie vor der Novellierung — Zahlungen der BA⁴⁾.

3. Folgen für das Arbeitskampfverhalten

Durch diese Neuregelung werden in Zukunft im Konfliktfall erhöhte Anforderungen an die Streikkassen der Gewerkschaften und die innerorganisatorische Solidarität gestellt, da die finanzielle Situation einer großen Zahl mittelbar betroffener Mitglieder sich verändert hat. Infolge eines zunehmenden moralischen und politischen Binnendrucks mit entsolidarisierenden Folgen wird eine Variation der gewerkschaftlichen Arbeitskampftaktik in Richtung auf neue Streikformen notwendig: Mitglieder (-gruppen), die als indirekt Betroffene außerhalb des Kampfgebiets vorübergehend beschäftigungslos werden, werden entweder Unterstützungsleistungen verlangen oder auf eine sofortige Beendigung des Arbeitskampfes drängen. *Schwerpunktstreiks*, deren Bedeutung in den vergangenen Jahren zugenommen hatte, sind nunmehr erheblich erschwert worden. Im Rahmen einer sogenannten *Minimax-Strategie* bestreikte die Gewerkschaft nicht alle Unternehmen eines Tarifgebiets, sondern vor allem ausgewählte Zulieferbetriebe mit Schlüsselfunktionen, um bei einem minimalen Einsatz eigener Ressourcen eine größtmögliche Wirkung zu erzielen.

Zumindest bisher ist jedoch jedwede Änderung des Arbeitskampfrechts durch eine Variation der Arbeitskampfstrategien aufgefangen bzw. konterkariert worden. Schwerpunkt- statt Flächenstreiks bzw. gewerkschaftlich organisierte kurze Warnstreiks während der Tarifverhandlungen („neue Beweglichkeit“) sind seit den siebziger Jahren neue Kampfmittel. Die aktuelle Diskussion innerhalb der IG Druck und Papier um neue Kampfformen, konkret um ein „auf Stunden befristetes Verbleiben am Arbeitsplatz“, ist Ausdruck einer solchen Änderung. Die Strategien müssen den konkreten Rahmenbedingungen des jeweiligen Wirtschaftsreichs entsprechen (z. B. moderne Drucktechniken, die mit wenig Personal auskommen). Im übrigen bleibt die Welle „üblicher“ Warnstreiks während der laufenden Verhandlungen von dieser Neuorientierung unberührt.

Die Neuregelung betrifft nicht unmittelbar das formale Streikrecht, wie in der öffentlichen Diskussion gelegentlich behauptet wird; sie richtet sich jedoch vehement gegen die praktische *Streikfähigkeit* ganz bestimmter Gewerkschaften: Betroffen sind dieje-

⁴⁾ Bei Fernwirkungen besteht nach einer Entscheidung des BAG keine Lohnfortzahlungspflicht seitens der Unternehmer nach § 615 BGB; grundsätzlich hat der Arbeitgeber im Rahmen seines Betriebs- und Wirtschaftsrisikos die Folgen einer Betriebsstörung zu tragen und die Entgelte weiterzahlen.

nigen Organisationen, die Tarifverhandlungen auf regionaler, also Bezirksebene führen — und damit vor allem die IG Metall; nur hier können Arbeitskämpfe Modellcharakter bzw. Signalfunktion haben. Nicht direkt berührt sind hingegen die Gewerkschaften derjenigen Branchen, in denen bundesweite Tarifverhandlungen geführt werden — wie im öffentlichen Dienst, in der Druckindustrie oder im Bauhauptgewerbe, bei Banken oder Versicherungen⁵). Auch bei betriebsnahen Verhandlungssystemen taucht das Problem mittelbarer Betroffenheit gar nicht erst auf; diese Struktur ist allerdings in der Bundesrepublik selten, wobei die bekannteste Ausnahme der Firmentarifvertrag bei VW darstellt.

Insofern ergibt sich eine durchaus *unterschiedliche faktische Betroffenheit* verschiedener Gewerkschaften, was infolge der Solidarität und Geschlossenheit der DGB-Gewerkschaften bei der politischen Behandlung dieser Frage 1985/86 nicht hinreichend deutlich wurde. Die Neuregelung „wird ihre Negativwirkungen auf die Beschäftigten in solchen Bereichen konzentrieren, die mit großer Fertigungstiefe bei langen Produktionsketten in derselben Branche produzieren. Vieles spricht dafür, daß damit genau die industriellen Beziehungen des Metallsektors umschrieben sind“⁶).

4. Folgen für die Tarifpolitik

Für die *Tarifpolitik im engeren Sinne* hat die Neuregelung insofern weitreichende Konsequenzen, als sie die bisherige, über lange Jahre recht gut bewährte Praxis einer zwar regional geführten, jedoch zentral koordinierten Tarifpolitik (mit vergleichsweise einheitlichen Zielen und Strategien) erheblich erschwert.

Eine von mehreren möglichen Antworten auf die veränderte Rechtslage könnte eine weitergehende *Differenzierung und Regionalisierung* sein; dadurch würde allerdings eine partikularistische „Kleinstaaterei“ innerhalb der Tarifvertragspolitik erleichtert. An einer solchen „Balkanisierung“ ohne überregionale Regelungsmuster könnten aber beide Tarifparteien mittel- und langfristig kaum Interesse haben, da ohnehin schon bestehende Unterschiede in den Produktions- und Kosten- bzw. Lebens- und Arbeitsbedingungen verschärft würden. Die Folgen einer derartigen Atomisierung der Tarifpolitik für das — insgesamt trotz der anhaltenden Krise doch recht zufriedenstellend funktionierende — System der Tarifvertragsbeziehungen (mit relativ wenigen Arbeitskämpfen und einer bundesweit einheitlichen, vergleichsweise zentralisierten tarifpolitischen Orientierung) wären überaus ungewiß und weitgehend nicht planbar.

⁵) Indirekt betroffen sind diese Branchen, weil der Abschluß im Metallbereich häufig Signalfunktion hat.

⁶) Ulrich Mückenberger. Die Reprivatisierung der Arbeitskämpfe, in: Kritische Justiz, 16 (1986), S. 297.

Eine ganz andere Antwort auf die veränderte Rechtslage könnten regional *unterschiedliche Forderungen im Detail* sein; aber auch diese Strategie würde nicht weiterhelfen. Vielmehr kann die Gewerkschaft bei nahezu beliebigen betriebsübergreifenden Forderungen quantitativer (z. B. Lohn) oder qualitativer Art (z. B. Arbeitszeitverkürzung, wie etwa die Forderung nach „Einführung der 35-Stunden-Woche“), die Dynamik des Tarifkonflikts nicht mehr kontrollieren und kalkulieren, da die Lohnersatzansprüche einer vorher nicht bestimmten Zahl von Arbeitnehmern fortfallen. Eine materielle Unterstützung aller nicht nur mittelbar, sondern auch unmittelbar von Arbeitskämpffolgen, d. h. von Streik und Aussperrung, betroffenen Mitglieder (auch außerhalb des umkämpften Tarifgebiets und damit jenseits der satzungsrechtlich geforderten Unterstützungsleistungen) ist aus finanziellen Gründen von vornherein unmöglich; innerhalb des umkämpften Tarifbezirks kann deren Zahl durch Aussperrungsmaßnahmen — im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips und der zulässigen Quoten nach dem BAG-Urteil von 1980 — erheblich vergrößert werden. Zur Erinnerung: 1984 lag in den umkämpften Tarifgebieten Nordwürttemberg-Nordbaden und Hessen das Zahlenverhältnis von Streikenden zu Ausgesperrten in der Größenordnung von eins zu drei (50 000 zu ca. 170 000); außerhalb der umkämpften Tarifbezirke wurden nach Angaben der IG Metall über 300 000 Arbeitnehmer ausgesperrt.

Eine dritte, möglicherweise realistische Alternative zeichnet sich in den Tarifabschlüssen des Jahres 1987 ab: Tarifverträge in verschiedenen Branchen haben (inklusive Stufenregelungen) eine Laufzeit von mehreren Jahren; dies stellt ein Novum für Lohn- und Gehaltstarifverträge dar. Lange Laufzeiten entlasten — wie besonders die US-amerikanische Erfahrung zeigt — das Tarifverhandlungssystem.

5. Instrumentelle Probleme der Neuregelung: Neutralitätsausschuß, Generalklauseln, Kontrollbefugnis

Nicht nur in materieller Hinsicht (für Tarifpolitik und Arbeitskampf), sondern auch in *instrumenteller Perspektive* wird die Neuregelung der Konfliktlösungsverfahren keineswegs ohne Probleme bleiben:

Erstens muß bezweifelt werden, daß der neu eingeführte *Neutralitätsausschuß* als institutionalisierter Konfliktlösungsmechanismus wirklich entscheidungs- und konsensfähig sein kann. Dieses Gremium besteht (nach dem Vorbild der Selbstverwaltungsorgane der BA) aus je drei Vertretern der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie dem BA-Präsidenten als Vorsitzenden. Es wird künftig entscheiden, ob die im Gesetz formulierten Bedingungen im

Einzelfall vorliegen, d. h. ob Arbeitnehmer tatsächlich infolge von Arbeitskämpfen in anderen Tarifgebieten vorübergehend entlassen wurden.

Wir können von den plausiblen Annahmen ausgehen, daß erstens die Repräsentanten der Tarifparteien jeweils gemeinsam abstimmen und daß zweitens die Vertreter der beiden Seiten unterschiedliche Meinungen hinsichtlich der Beurteilung des jeweiligen Sachverhalts vertreten werden. In einer solchen Pattsituation trifft letztlich der Präsident der BA die Entscheidung über die rechtsverbindliche Interpretation der Generalklauseln. Er wird zum „Superschlichter“ mit Entscheidungsvollmacht, der Neutralitätsausschuß hat lediglich noch legitimatorische Funktionen gegenüber den Verbandsmitgliedern und vor allem gegenüber der Öffentlichkeit. Konkret bedeutet dies: In einer Situation mit ähnlichen Auslegungsschwierigkeiten wie während des Arbeitskampfes im Frühjahr 1984 (oder vorher 1971 und 1978 bei den Arbeitskämpfen in Nordwürttemberg-Nordbaden) kann nunmehr der Präsident der BA über Zahlung oder Entzug der Lohnersatzleistungen für mittelbar von Streik oder Aussperrung Betroffene innerhalb eines beträchtlichen Ermessens- und Bewertungsspielraumes rechtsverbindlich entscheiden.

Ein zweites verfahrenstechnisches Problem besteht darin, daß die neuen Generalklauseln wiederum recht vage formuliert sind; der Anspruch auf Arbeitslosengeld ruht nach § 116, Absatz 3 der neuen Fassung bereits, wenn a) „eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang gleich ist, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen“, und b) „das Arbeitskämpfergebnis aller Voraussicht nach in dem räumlichen Geltungsbereich des nicht umkämpften Tarifvertrages im wesentlichen übernommen wird. Eine Forderung ist erhoben, wenn sie von der zur Entscheidung berufenen Stelle beschlossen worden ist oder aufgrund des Verhaltens der Tarifvertragspartei im Zusammenhang mit dem angestrebten Abschluß des Tarifvertrages als beschlossen anzusehen ist“ (Hervorhebungen von mir, B. K.).

Die regierungsoffiziell angestrebte Normenklarheit bzw. „Klarstellung der Rechtslage“ des alten § 116 in Verbindung mit der Neutralitätsanordnung ist durch die Novellierung keinesfalls erreicht; recht unterschiedlichen Interpretationen der unbestimmten Rechtsbegriffe — einschließlich der puren Annahme konkludenten Verhaltens bei der Erhebung von Forderungen — sind Tür und Tor geöffnet. Der Gesetzgeber dürfte ein neues Betätigungsfeld für arbeitsrechtliche Gutachten über Präzedenzfälle bei Auslegungs- und Rechtsstreitigkeiten geschaffen haben.

Zum dritten wurde — neben einer verstärkten Möglichkeit der Arbeitsämter bei der Kontrolle der betrieblichen Ursachen und Bedingungen der Kurzarbeit — eine besondere Kontrollbefugnis in § 72

AFG eingefügt: Der Betriebsrat (BR) hat eine Stellungnahme abzugeben, ob der Arbeitsausfall tatsächlich durch die technischen oder wirtschaftlichen Auswirkungen des Arbeitskampfes — und nicht durch andere Gründe wie etwa eine kurzfristig veränderte Lagerhaltungspolitik — verursacht wurde. Zwar fordert das Gesetz nunmehr, daß der Arbeitgeber „die für die Stellungnahme erforderlichen Angaben zu machen“ hat. Aber wie soll ein BR im Konfliktfall alle zur effektiven Wahrnehmung seiner Kontroll- und Mitbestimmungsrechte relevanten Informationen sammeln, ohne sich sofort dem massiven Vorwurf der gesetzeswidrigen „Betriebsespionage“ auszusetzen? Notwendig wären u. a. detaillierte Kenntnisse über neuartige Strategien einer möglichst knappen Lagerhaltung und deren kurzfristige Veränderungen unter Kosten- und Gewinnaspekten, über Fertigungsstrukturen, zunehmende Produktions- und Lieferverflechtungen etc.

Sind Produktionseinschränkungen bzw. -abbrüche als wirtschaftlich und technisch zwangsläufige Folgen von Fernwirkungen oder als strategische Maßnahmen im Arbeitskämpfkalkül der Arbeitgeber anzusehen? Die grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen BR und Unternehmensleitungen über das Risiko arbeitskampfbedingter Produktionseinstellungen während des Arbeitskampfes im Frühjahr 1984⁷⁾ dokumentieren jedenfalls deutlich die erheblichen Verfahrensprobleme, welche durch die Neufassung des § 116 AFG keinesfalls gelöst worden sind. Die Kontrollbefugnis in der nunmehr vorliegenden Form dürfte kein effizientes Instrument sein, um einen Mißbrauch der Aussperrung auszuschließen.

6. Fazit und Ausblick

Die Neuregelung des § 116 AFG wird bekanntlich kontrovers beurteilt: Die Gewerkschaften lehnen sie rundweg ab, den Arbeitgeberverbänden geht sie nicht weit genug⁸⁾. „Was die gesetzliche Neuregelung für die Neutralität der Bundesanstalt wirklich bedeutet, vermag mit letzter Sicherheit niemand zu sagen, solange die konkrete Bewährungsprobe aussteht.“⁹⁾ Obwohl diese (nach dem „friedlichen“ Ausgang der Tarifrunde des Jahres 1987) noch be-

⁷⁾ Vgl. die angeführten Beispiele in W. Apitzsch (Anm. 3); Michael Kittner/Hermann Unterhinninghofen, Zur geplanten Änderung des § 116 AFG, in: Arbeit und Recht, 34 (1986), S. 5 f.; Klaus Kock, Kurzarbeit oder kalte Aussperrung? Handlungsprobleme für Betriebsräte und Arbeitsämter, in: Soziale Sicherheit, 35 (1986), S. 357–362; allgemein zum Problem auch: Werner Hinrichs/Edmund Möller, Gewerkschaftliche Position und rechtliche Situation zum § 72 Abs. 1 a AFG, in: Sozialer Fortschritt, 36 (1987), S. 168–172.

⁸⁾ Vgl. BDA, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen. Bundesrats-Drucksache 600/85, Köln 1986.

⁹⁾ BDA, Jahresbericht der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, 1. Dezember 1985 bis 30. November 1986, Köln 1986, S. 13.

vorsteht, dürfte das Fazit schon jetzt eindeutig sein: Die Änderung hat die Arbeitskämpfungsmöglichkeiten zuungunsten der Gewerkschaften verschoben, ihre Handlungschancen bei Tarifaueinandersetzungen wesentlich eingeengt. Im übrigen zeigen internationale Vergleiche der Arbeitsrechtssysteme, daß die Leistungsgewährung bei Arbeitskämpfen in der Bundesrepublik nunmehr am engsten gefaßt ist. In anderen westlichen Industrieländern sind zumeist nur die aktiv am Streik Beteiligten von den Leistungen der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen, während in der Bundesrepublik jetzt auch mittelbar betroffene Arbeitnehmer ausgegrenzt werden¹⁰).

III. Das Beschäftigungsförderungsgesetz

1. Einleitung

Das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG)¹²), welches am 1. Mai 1985 in Kraft getreten ist und am 1. Januar 1990 auslaufen soll, will durch verschiedene Deregulierungsmaßnahmen das (als „zu starr“ und „verkrustet“ empfundene) Arbeitsrecht flexibler gestalten; zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten sollen durch Zurücknahme verschiedener arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften (vor allem Abbau von Kündigungsschutzrechten) — bzw. eine damit verbundene Senkung der Lohnkosten — geschaffen werden. Die Kernbestimmung ist die im ersten Abschnitt geregelte „erleichterte Zulassung befristeter Arbeitsverträge“ (durch die einmalige Befristung des Arbeitsvertrages bis zur Dauer von 18 Monaten ohne besondere sachliche Begründung), „wenn der Arbeitnehmer neu eingestellt wird oder der Arbeitnehmer im unmittelbaren Anschluß an die Berufsausbildung nur vorübergehend weiterbeschäftigt werden kann, weil kein Arbeitsplatz für einen unbefristet einzustellenden Arbeitnehmer zur Verfügung steht“¹³).

Flankierende Instrumente des Gesetzes sind vor allem

Die IG Metall, die SPD-Bundestagsfraktion sowie SPD-regierte Bundesländer haben inzwischen wegen verfassungsrechtlicher Bedenken Klagen gegen die Neufassung beim Bundesverfassungsgericht eingereicht; strittig ist die Vereinbarkeit mit Art. 9 (Koalitionsfreiheit), Art. 14 (Schutz des Eigentums) und Art. 3 (Gleichheitssatz)¹¹). Die Bundesregierung vertritt auf der Basis ihr vorliegender Rechtsgutachten die Meinung, daß alle Bestimmungen verfassungsgemäß seien. Gleichwohl liegen die eigentlichen Probleme der Neuregelung jenseits einer engen juristischen Betrachtungsweise bei den Funktionsbedingungen der Tarifautonomie bzw. der Tarifpolitik.

— die Empfehlung an die Betriebe, Überstunden der bereits Beschäftigten durch (befristete) Neueinstellungen abzulösen;

— die Verlängerung der Überlassungsdauer eines Leiharbeitnehmers an denselben Entleiher;

— die erstmalige gesetzliche Regelung von zwei Formen der Teilzeitarbeit, nämlich der „Anpassung der Arbeitszeit an den Arbeitsanfall“ („Arbeit auf Abruf“) hinsichtlich Dauer, Lage und Abruffrist sowie der Arbeitsplatzteilung zwischen zwei oder mehreren Arbeitnehmern (job sharing);

— die Erhöhung der Schwellenwerte beim Abschluß von Sozialplanregelungen (nach § 112 Betriebsverfassungsgesetz [BetrVG]¹⁴).

Das BeschFG war von Anfang an heftig umstritten; die Gewerkschaften sprachen von einem „Gesetz des Heuerns und Feuerns“; die Arbeitgeberverbände begrüßten den Abbau „beschäftigungshemmender, arbeitsrechtlicher Vorschriften“¹⁵). Während die öffentliche Diskussion über die Auswirkungen des Gesetzes sich ursprünglich weitgehend an reinen Vermutungen orientierte, sind wir nunmehr einen wesentlichen Schritt weiter: Statt kontroverse Spekulationen über mögliche Zusammenhänge anzustellen, können wir das empirische Material der inzwischen vorliegenden Untersuchungen zur Beurteilung der Folgen heranziehen¹⁶). Sicher-

¹⁴) Parallel wurde das Gesetz über befristete Arbeitsverträge mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen verabschiedet; vgl. BGBl. I. S. 1065. Die Einsatzmöglichkeiten befristeter Arbeitsverträge ohne substantielle Begründung werden hierin erheblich erweitert. Vgl. zu diesem hier nicht weiter behandelten Problem: Herbert Buchner, Befristete Arbeitsverhältnisse mit wissenschaftlichem Personal an Hochschulen und Forschungseinrichtungen, in: *Recht der Arbeit*, 38 (1985), S. 258–282.

¹⁵) Vgl. Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 (BeschFG) auf dem Prüfstand, in: *Personalführung*, (1985) 11–12, S. 402–405; Zeitgespräch — Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, *Wirtschaftsdienst*, (1984) IX, S. 419–430; Zeitgespräch — Beschäftigungsförderungsgesetz — eine Zwischenbilanz, (1986) X, S. 483–487.

¹⁶) Einbezogen sind die Untersuchungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für

¹⁰) Vgl. Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, 24 (April 1986), S. 5f.

¹¹) Vgl. auch: Ernst Benda, Rechtsgutachten zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des Entwurfs eines Gesetzes zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt für Arbeit bei Arbeitskämpfen, Baden-Baden 1986. Ähnlich wie Benda äußerten sich u. a. der ehemalige Bundesarbeitsminister Katzer sowie der frühere Präsident des Bundessozialgerichts, Wannagat. Der ehemalige BAG-Präsident Müller vertrat in seinem im Sommer 1985 vorgelegten Gutachten „Arbeitskampf und Arbeitskampfrecht, insbesondere die Neutralität des Staates und verfahrensrechtliche Fragen“ die entgegengesetzte Ansicht. Vgl. auch Fritz Ossenbühl/Reinhard Richardi, Neutralität im Arbeitskampf. Zur Neufassung des § 116 AFG, Köln-Berlin 1987.

¹²) Vgl. BGBl. I, 710; Michael Kittner (Hrsg.), Beschäftigungsförderungsgesetz, Erläuterte Textausgabe, Köln 1985.

¹³) Die Frist verlängert sich auf zwei Jahre, wenn der Arbeitgeber seit höchstens sechs Monaten die Erwerbstätigkeit aufgenommen hat und wenn bei einem Arbeitgeber 20 oder weniger Arbeitnehmer tätig sind.

lich bestehen gewisse Probleme etwa wegen der unterschiedlichen Erhebungszeitpunkte, hinsichtlich der Repräsentativität oder Bedeutung der jeweils einbezogenen Wirtschaftszweige oder infolge der Interessengebundenheit der antwortenden Akteure Unternehmensleitung bzw. Betriebsrat. Bei allen aus methodischen Erwägungen notwendigen Einschränkungen ergeben sich jedoch eine Reihe von empirisch hinreichend fundierten Hinweisen auf die Auswirkungen des Gesetzes.

2. Beschäftigungspolitische Folgen

Die beschäftigungspolitischen Wirkungen sind zumindest äußerst strittig und ungewiß: Die Analysen zeigen übereinstimmend, daß ca. die Hälfte aller Neueinstellungen, d. h. der Ersatz für ausgeschiedene Arbeitnehmer plus echte Neueinstellungen, lediglich befristet erfolgt. Dieser *Formwandel des Beschäftigungseinstiegs* ist ein deutliches Indiz dafür, daß zunehmende Befristungen eher einen Verlust an Dauerarbeitsplätzen denn zusätzliche Beschäftigung bewirken. Diese Verteilung kann nicht im Sinne des Gesetzgebers liegen, der doch gerade „zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten“ schaffen und nicht bei der Wiederbesetzung freiwerdender Stellen einen Substitutionsprozeß von Dauer durch befristete Arbeitsverhältnisse einleiten wollte.

Die Zunahme der Gesamtbeschäftigtenzahl in den vergangenen Jahren kann nicht auf Auswirkungen des BeschFG zurückgeführt werden, da

– günstige konjunkturelle Einflüsse (moderates Wirtschaftswachstum über mehrere Jahre u. a. infolge des Ölpreisverfalls),

– enorme Handelsbilanzüberschüsse (vor allem im Jahre 1986 wegen der Kursentwicklung des US-Dollar)

– sowie die Konsequenzen der Verkürzung der (Wochen-)Arbeitszeit auf 38,5 Stunden¹⁷⁾

wesentlich dazu beigetragen haben. Positive Beschäftigungseffekte in Richtung eines Abbaus der hohen Arbeitslosigkeit werden nur in der BDA-Studie¹⁸⁾ behauptet, allerdings auch dort nicht durch konkrete Zahlen belegt.

Nicht die – vom Gesetzgeber strategisch hoch eingeschätzten – arbeitsrechtlichen (Rahmen-)Bedin-

Arbeit (IAB), des IFO-Instituts für Wirtschaftsforschung, der Arbeiterkammer Bremen, der Universität Bremen, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), mehrerer DGB-Gewerkschaften (HBV, IGM, GTB) sowie die Arbeit von Dombois (siehe Anm. 19).

¹⁷⁾ Vgl. zusammenfassend: Hartmut Seifert, Was hat die 38,5-Stunden-Woche gebracht? Beschäftigungseffekte und Formen der Arbeitszeitverkürzung, in: Soziale Sicherheit, 36 (1987), S. 102–107.

¹⁸⁾ BDA, Auswertung der Umfrage der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände über die Auswirkungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985, Ms., Köln, Juli 1986; vgl. auch BDA, Jahresbericht 1986, S. 16f., 96ff., 105, 107.

gungen, sondern vor allem die Einschätzung der wirtschaftlichen Entwicklung ist relevant für die Beschäftigungsentwicklung. Ob der gesetzliche Kündigungsschutz in seinen Auswirkungen als Hindernis für personalpolitisch notwendige Anpassungen im BeschFG realistisch eingeschätzt wird, muß bezweifelt werden; zumindest ergibt sich aus den vorliegenden Analysen, „daß sich der behauptete Ursachenzusammenhang von Kündigungsschutz und mangelnder Einstellungsbereitschaft empirisch nicht belegen läßt“¹⁹⁾.

Entgegen offizieller Lesart²⁰⁾ bewirkt das BeschFG weniger die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze als vielmehr weitergehende Differenzierungen innerhalb der Arbeitnehmerschaft und ihrer Erwerbschancen:

– Auf der einen Seite steht eine – im Laufe der Zeit infolge der Fluktuation kleiner werdende – *Stammebelegschaft*; sie verfügt über Rechte nach dem alten, vom Bundesarbeitsgericht (BAG) in der ständigen Rechtsprechung in vielen Einzelentscheidungen interpretierten Kündigungsschutz (als gesetzliche Form des Bestandsschutzes). Nach diesem sogenannten Richterrecht sind „sachliche Gründe“ zur Befristung von Arbeitsverträgen notwendig (z. B. Aushilfs-, Saison- und Vertretungsarbeiten, Probearbeitsverhältnis).

– Auf der anderen Seite befindet sich eine (größer werdende) *Randbelegschaft* in instabilen Beschäftigungsverhältnissen ohne allgemeine Senioritäts- oder besondere Kündigungsschutzrechte (z. B. nach dem Mutterschutzgesetz).

Insoweit verstärken die neuen rechtlichen Regelungen die ohnehin schon bestehenden Segmentationsprozesse innerhalb der betrieblichen Sozialstruktur bzw. auf dem Arbeitsmarkt zu Lasten der Neueingestellten²¹⁾.

3. Ausweitung der Befristungspraxis

Dieser schleichende Umbau des Arbeitsmarkts führt zu einer fortschreitenden Erosion des *Normal-*

¹⁹⁾ Karl Krahn/Jürgen Ulber, Die gesellschaftspolitischen Implikationen des Beschäftigungsförderungsgesetzes 1985, in: Werner Fricke u. a. (Hrsg.), Jahrbuch Arbeit und Technik in Nordrhein-Westfalen 1986, Bonn 1986, S. 37; ähnlich auch: Rainer Dombois, Flexibilisierung kraft Gesetz? Das Beschäftigungsförderungsgesetz und die Zeitvertragspraxis am Beispiel eines lokalen Arbeitsmarktes, Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF) Arbeitspapier, (1987) 1, Paderborn 1987, hier S. 31f.; vgl. grundlegend zu diesem Problem: Josef Falke u. a., Kündigungsschutzpraxis und Kündigungsschutz in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1981; Gerhard Bosch u. a., Kündigungsschutz und Kündigungspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, SAMF-Arbeitspapier, (1983) 5, Paderborn 1983.

²⁰⁾ Vgl. BMA, Maßarbeit. Neue Chancen durch das Beschäftigungsförderungsgesetz, Bonn 1985.

²¹⁾ Vgl. zusammenfassend zum Konzept: Christian Brinkmann u. a. (Hrsg.), Arbeitsmarktsegmentation – Theorie und Therapie im Lichte der empirischen Befunde, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 33, Nürnberg 1979; Werner Sengenberger, Struktur und Funktionsweise von Arbeitsmärkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich, Frankfurt-New York 1987.

arbeitsverhältnisses (als Dauer- und Vollarbeitszeitverhältnis). Inzwischen gehört schon jedes vierte Beschäftigungsverhältnis nicht mehr in den Bereich unbefristeter Vollzeitbeschäftigung. Diese generelle, auch ohne regulative Eingriffe eingetretene Entwicklung einer Zunahme von Arbeitsverhältnissen, die vom Prinzip der Dauerbeschäftigung abweichen²²⁾, hat das BeschFG sicherlich nicht eingeleitet oder verursacht: Bereits Mitte 1984 waren über vier Prozent, Mitte 1985 fast schon sieben Prozent aller Arbeitsverträge befristet; die entsprechenden Stellen befinden sich vor allem im öffentlichen Dienst mit einer infolge der rigorosen Sparpolitik seit Mitte der siebziger Jahre zunehmenden Zeitvertragspraxis sowie in den traditionellen Saisonbereichen. Das BeschFG hat aber diesen *Trend einer zunehmenden Zeitvertrags- bzw. Befristungspraxis* wesentlich verstärkt und beschleunigt; die Zunahme der befristeten Beschäftigungsverhältnisse ist deutlich höher als die der Gesamtbeschäftigten²³⁾. Zudem wird aus Sicht der Gewerkschaft die ohnehin schon bestehende Interessendifferenzierung von Arbeitsplatzinhabern und Arbeitslosen – und damit die Arbeitsmarktsplaltung – vertieft und eine bei Industrieverbänden notwendigerweise stets prekäre Politik der Interessenvereinheitlichung erschwert; infolge der Veränderungen der rechtlich abgesicherten Vertretungsmöglichkeiten wird aus Sicht der Betriebsräte die aktive betriebliche Interessenvertretung gefährdet.

Nicht eindeutig geklärt wird durch die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchungen²⁴⁾ die Frage, ob das BeschFG eher in Klein- und Mittelbetrieben oder in Großbetrieben angewandt wird. Kleinbetriebe sind die eigentliche Zielgruppe, bei der die Bundesregierung Einstellungen erleichtern und dadurch eine Entlastung des Arbeitsmarktes erreichen wollte.

Der häufigere Fall ist nach übereinstimmenden Resultaten der vorliegenden Untersuchungen eine Dauer der Befristung auf sechs Monate, also eine erhebliche Unterschreitung der gesetzlich zulässigen Höchstgrenze von 18 Monaten; allerdings nehmen in der jüngsten Zeit Laufzeiten von über sechs

²²⁾ Vgl. auch: Christoph Büchtemann/Klaus Burian, Befristete Beschäftigungsverhältnisse: ein internationaler Vergleich, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, 24 (April 1986), S. 1–4; Gudrun Linne/Stephan Voswinkel, Befristete Arbeitsverhältnisse und das „Beschäftigungsförderungsgesetz“, in: WSI-Mitteilungen, 39 (1986), S. 502 f.

²³⁾ Bedingungen, Erscheinungsformen und betriebliche Funktionen von Zeitverträgen sind recht unterschiedlich (vor allem Rationalisierung und Selektion); vgl. im einzelnen: R. Dombois (Anm. 19), S. 18–28; allgemein hierzu auch: Wilhelm Adamy, Beschäftigungsförderungsgesetz – Brücke zu Arbeit oder zu Arbeitslosigkeit?, in: Soziale Sicherheit, 36 (1987), S. 164 f.

²⁴⁾ Vgl. dazu die Berichte: Das Beschäftigungsförderungsgesetz und seine Auswirkungen auf die Arbeitnehmer, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 37 (1986), S. 687–697; DGB-Bundesvorstand, Abteilung Arbeitsmarktpolitik, Untersuchungsergebnisse zu Zeitverträgen und zum Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, Ms., Düsseldorf, November 1986.

Monaten stark zu, die nach dem alten restriktiveren Recht grundsätzlich nicht möglich waren. Diese Befristung bedeutet für den Arbeitnehmer, der in der Regel eine feste Anstellung anstrebt, faktisch eine Verlängerung der (bisher häufig in Tarifverträgen geregelten) Probezeit; zudem sind die Chancen auf einen Dauerarbeitsplatz gering²⁵⁾, so daß das befristete Arbeitsverhältnis „eher als Drehtür zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung wirkt“²⁶⁾ und nicht als „Brücke in die Erwerbsgesellschaft“ bzw. „Tor zur Dauerbeschäftigung“ (N. Blüm). Allerdings ergibt sich ein neues Instrument der mittelfristigen Personalplanung zur Flexibilisierung des Arbeitseinsatzes und zum Abbau von Personalreserven.

Frauen sowie Jugendliche nach Abschluß der Ausbildung sind überdurchschnittlich häufig von Befristungen ihrer Beschäftigungsverhältnisse betroffen. Die Situation dieser sogenannten *Problemgruppen des Arbeitsmarktes*²⁷⁾ verbessert sich durch die neuen Regelungen also nicht; ganz im Gegenteil werden die bereits bestehenden generellen Benachteiligungen dieser Gruppen im Beschäftigungssystem durch Deregulierungsstrategien eher noch verstärkt.

4. Regulierung von Formen der Teilzeitarbeit

Positive Aspekte des BeschFG werden gelegentlich in der stärkeren rechtlichen Normierung bestimmter Formen von *Teilzeitarbeit* gesehen, da einige Minimalrechte der Arbeitnehmer erstmals explizit formuliert werden. Hierzu gehören u. a.

- Ankündigungs- bzw. Abruffristen von mindestens vier Tagen,
- bei fehlender vertraglicher Vereinbarung eine Mindestarbeitszeit von zehn Stunden pro Woche
- sowie eine Mindestbeschäftigungsdauer von drei aufeinanderfolgenden Stunden²⁸⁾.

Diese positiven Aspekte könnten in besonderem Maße gelten für die Variante der *kapazitätsorientierten, variablen Arbeitszeit*, kurz *Kapovaz* genannt. Indessen läßt sich aus Sicht der Arbeitnehmer bzw. Gewerkschaften argumentieren, daß diese Art der Teilzeitbeschäftigung („Arbeit auf Abruf“) infolge der fortschreitenden Legalisierung durch das BeschFG überhaupt erst gesellschaftsfähig gemacht wurde. Zudem hält sich der erreichte Schutz in sehr engen Grenzen²⁹⁾.

²⁵⁾ Laut BDA-Studie nach Angabe der Betriebe 25 %. Die übrigen Schätzungen sind eher pessimistischer; vgl. W. Adamy (Anm. 23), S. 166 f.

²⁶⁾ G. Linne/St. Voswinkel (Anm. 22), S. 502.

²⁷⁾ Vgl. Wolfgang Bonß/Rolf G. Heinze (Hrsg.), Arbeitslosigkeit in der Arbeitsgesellschaft, Frankfurt 1984.

²⁸⁾ Vgl. im einzelnen u. a.: Peter Hanau, Befristung und Abrufarbeit nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz 1985, in: Recht der Arbeit, 40 (1987), S. 25–28.

²⁹⁾ Vgl. Marion Malzahl, Das Beschäftigungsförderungsgesetz und kapazitätsorientierte Arbeitszeiten, in: Arbeit und Recht, 33 (1985), S. 386–390.

Die vorliegenden Untersuchungen zeigen, daß der Anteil befristeter Teilzeitarbeitsverhältnisse zunimmt. Neben der Flexibilisierung des Personalstandes (vgl. oben) erfolgt also auch eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes. Insgesamt gilt aber: „Sowohl von der Zahl der neuen Teilzeitarbeitsverhältnisse wie von ihrer Zweckbestimmung kann auf einen nennenswerten Beschäftigungseffekt dieses Instruments nicht geschlossen werden.“³⁰⁾

Teilzeitarbeit nach dem *Kapovaz-Prinzip* ist vor allem in Branchen mit erheblichen Schwankungen des Arbeitsanfalls im Tages-, Wochen- oder Saisonrhythmus (besonders im Handel, aber auch in der Textil- und Bekleidungsindustrie) schon seit längerem weit verbreitet; es handelt sich um einen Sektor minderqualifizierter, unsteter Beschäftigung in einer arbeits- und sozialrechtlichen Grauzone mit einem sehr hohen Frauenanteil an den Beschäftigten. Durch eine extreme *Flexibilisierung der Arbeitszeit* (Anpassung der Arbeitsleistung an den schwankenden Arbeitsanfall) werden erhebliche Rationalisierungsgewinne ermöglicht.

Die zweite nunmehr gesetzlich geregelte Teilzeitarbeitsform, das sogenannte *job sharing*, wird vor allem bei Banken und Versicherungen praktiziert; sie ist arbeitsmarktpolitisch auch nach Inkrafttreten des BeschFG relativ bedeutungslos geblieben.

Insgesamt ist die erhoffte Förderung der Teilzeitarbeit — in sozial verträglichen Formen und zugunsten vor allem der Arbeitsmarktchancen von Frauen — durch das BeschFG nicht besonders gelungen. Insofern wird keine aktive Beschäftigungspolitik zugunsten der Problemgruppe der Frauen — also in Richtung auf einen Abbau der geschlechtsspezifischen Segmentierung des Arbeitsmarktes — betrieben oder eingeleitet³¹⁾. Neuere Untersuchungen zeigen zudem, daß die quantitativen Beschäftigungseffekte der Teilzeitarbeit³²⁾ gering waren, sind und sein werden; insgesamt handelt es sich um keine sonderlich qualifizierten Tätigkeiten mit vergleichsweise geringen Einkommen.

5. Ausweitung der Leiharbeit

Das Ausmaß der (legalen) *Leiharbeit* hat innerhalb kurzer Zeit erheblich zugenommen und den Höchststand seit Erlass des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜL) im Jahre 1972 erreicht, da durch das BeschFG die Fristen für die zulässige Überlassung von Arbeitnehmern gegen Entgelt an Entleihunternehmen von drei auf sechs Monate verdoppelt wurden. Diese sprunghafte Zunahme unsteter Beschäftigungsverhältnisse — innerhalb eines Jahres (Mai 1985 bis Mai 1986) um die Hälfte — kann betriebsstrategisch als Aufbau externer Randbelegschaften (evtl. sogar bei kleiner werdenden Stammebelegschaften) interpretiert werden. Allerdings ist das Problem in quantitativer Perspektive nicht gravierend: Der Anteil der registrierten Leiharbeitnehmer an allen Arbeitnehmern liegt weit unterhalb von einem Prozent³³⁾.

6. Strategien zur Begrenzung von Überstunden

Das Ausmaß der *Überstunden*, das während der Hochkonjunktur Ende der sechziger/Anfang der siebziger Jahre beträchtlich gestiegen war, geht seitdem zurück (1970: 3,5; 1975: 2,2; 1980: 1,8; 1985: 1,5 Milliarden Stunden pro Jahr); laut „Überstundenbericht“ des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung machte dies 1985 ca. 4 % aller geleisteten Arbeitsstunden aus. Mehrarbeit hat eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente³⁴⁾. Das BeschFG zielt (durch den Ausbau der legalen Leiharbeit und die Zulassung befristeter Arbeitsverträge) lediglich auf die konjunkturelle Komponente; beschäftigungspolitisch relevant ist jedoch der strukturelle Teil.

Ein gewisser *Abbau von Überstunden* könnte einen erheblichen Beitrag zur Arbeitsmarktentlastung leisten: Das IAB³⁵⁾ kalkuliert — bei einem Sockel von notwendigen Überstunden — mit einem „Abbaupotential“ in einer Größenordnung von ca. einem Drittel oder von rechnerisch ca. 300 000 zusätzlichen Arbeitsplätzen. Im übrigen scheinen Arbeitnehmer, die Mehrarbeit eher infolge betrieblicher „Sachzwänge“ und weniger aufgrund finanzieller Anreize leisten, mehrheitlich sogar zur Reduzierung ihrer Überstunden (durch Abbau bzw. Freizeitausgleich) bereit zu sein³⁶⁾.

³³⁾ Das Ausmaß *illegaler* Beschäftigung ist kaum exakt zu schätzen, es dürfte sehr wohl aber — nach allem, was wir vermuten können — erheblich sein. Diesem Problem (einschließlich einer hohen Dunkelziffer) läßt sich im übrigen durch gesetzliche Regelungen nur schwer beikommen; das BeschFG sieht eine strengere Bestrafung bei illegaler Ausländerbeschäftigung vor.

³⁴⁾ Vgl. zu diesem Problem zusammenfassend: Andreas Hoff, Betriebliche Arbeitszeitpolitik zwischen Arbeitszeitverkürzung und Arbeitszeitflexibilisierung. München 1983.

³⁵⁾ Christian Brinkmann u. a., Überstunden. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgrößen von Überstunden. BeitrAB 98, Nürnberg 1986.

³⁶⁾ Vgl. Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, 26 (Oktober 1986), S. 6. Sicherlich müssen wir bei diesen Er-

³⁰⁾ BDA, Jahresbericht 1986, S. 97.

³¹⁾ Vgl. hierzu allgemein: Hertha Däubler-Gmelin u. a. (Hrsg.), „Mehr als nur gleicher Lohn“. Handbuch zur beruflichen Förderung von Frauen. Hamburg 1985; Lothar Lappe, Frauenarbeit und Frauenerwerbslosigkeit. Eine empirische Überprüfung geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegmentation. SAMF-Arbeitspapier 1986 — 2. Paderborn 1986; WSI-Mitteilungen, 39 (1986) 8, Schwerpunktheft „Frauen, Arbeitsleben — Lebensarbeit“; vgl. auch die verschiedenen Beiträge in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 9 — 10/87.

³²⁾ Vgl. neuerdings hierzu: Christoph Büchtemann/Jürgen Schupp, Zur Sozio-Ökonomie der Teilzeitbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland. Analysen aus der ersten Welle des „Sozio-ökonomischen Panel“. Discussion Paper IIM/LMP 86 — 15. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1986; vgl. auch Jürgen Stark, Teilzeitarbeit in der Bundesrepublik Deutschland und in anderen OECD-Ländern, in: Sozialer Fortschritt, 36 (1987), S. 66 — 70; Wilhelm Adamy/Johannes Steffen, Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Bonn 1985, S. 70 — 91.

Die Bundesregierung hat bisher keine ernsthaften Initiativen unternommen, um diesen Zustand zu ändern. Statt dessen empfiehlt sie den Tarifpartnern, durch tarifvertragliche Regelungen zum freiwilligen Abbau von Überstunden beizutragen. Bei diesem Vorschlag müssen wir allerdings berücksichtigen, daß bei der Abwägung von Vor- und Nachteilen innerhalb des betriebswirtschaftlichen Kostenkalküls die Alternative vermehrter Überstunden häufig das kostengünstigere Instrument zur Bewältigung von Mehrarbeit darstellt im Vergleich zu (evtl. auch befristeten) Neueinstellungen und zu (sehr teurer) Leiharbeit; u. a. werden Such-, Einarbeitungs- und Personalnebenkosten gespart³⁷); Qualitätsstandards können problemlos gehalten werden. Die mit den Appellen des BeschFG verbundenen Hoffnungen auf weniger Überstunden und dadurch auf mehr Neueinstellungen haben sich folglich – zumindest bisher – nicht erfüllt; im Gegenteil hat sich die Zahl der Überstunden seit 1984 sogar leicht erhöht.

Eine gesetzliche Begrenzung der Überstundenzahl durch Anpassung der aus dem Jahre 1938 stammenden Arbeitszeitverordnung, welche noch die 48-Stunden-Woche festschreibt, an die tarifvertraglich vereinbarte Arbeitszeit würde einen wesentlichen Beitrag zur Problemlösung leisten. Erforderlich wäre freilich ein zwingend vorgeschriebener Zeitausgleich von notwendigen Überstunden, die über ein bestimmtes Maß hinausgehen, innerhalb vorgegebener Fristen. Eine solche Regelung war in der ursprünglichen Vorlage des Gesetzgebungsverfahrens, dem sogenannten „15-Punkte-Katalog“, auch vorgesehen, wurde aber letztlich nicht in das BeschFG aufgenommen. SPD und GRÜNE hatten hierzu Vorschläge unterbreitet, die aber in der 10. Wahlperiode keine parlamentarische Mehrheit fanden³⁸).

Der Regierungsentwurf eines Arbeitszeitgesetzes aus der letzten Legislaturperiode liegt in unveränderter Form dem 11. Bundestag vor. Vorgesehen ist u. a. eine Begrenzung der gesetzlich zulässigen Arbeitszeit auf acht Stunden werktäglich mit Verlängerungsmöglichkeit auf zehn Stunden bei entsprechendem Ausgleich innerhalb von drei oder vier Kalendermonaten. Die Gewerkschaften kritisieren neben der Festschreibung der 48-Stunden-Woche (und der vorübergehenden Zulassung der 60-Stun-

gebnissen berücksichtigen, daß die Antworten bei Befragungen nicht unbedingt dem tatsächlichen Verhalten entsprechen (u. a. soziale Erwünschtheit der Antworten) – aber immerhin.

³⁷) Vgl. in einzelnen: Hartmut Seifert, Was bringt Deregulierung für den Arbeitsmarkt – Das Beispiel des Beschäftigungsförderungsgesetzes. in: WSI-Mitteilungen, 38 (1985), S. 290 ff.; Michael Bertsch, Das Beschäftigungsförderungsgesetz 1985 – Deregulierung als dritter Weg zur Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit, Verwaltungswissenschaftliche Diplomarbeit, Konstanz 1986, S. 64 ff.

³⁸) Eine reine Verteuerung von Überstunden würde das Problem vermutlich nicht lösen, da dann u. a. auch die Attraktivität für die Arbeitnehmer steigen würde.

den-Woche) vor allem eine Aufweichung des Verbots der Sonn- und Feiertagsarbeit sowie die Aufhebung des Nachtarbeitsverbots für Arbeiterinnen.

7. Änderung der Sozialplanregelungen

Erzwingbare *Sozialpläne* wurden als Instrumente zur sozialverträglichen Bewältigung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den § 112 des BetrVG von 1972 aufgenommen; zumeist wurde ein materieller Ausgleich in Form von Abfindungszahlungen geleistet (z. B. im Steinkohlebergbau und in der Stahlindustrie). Für die Aushandlung von Sozialplänen bestanden bis 1985 nur sehr allgemein gehaltene gesetzliche Vorschriften, wonach die sozialen Belange der Arbeitnehmer und die wirtschaftliche Vertretbarkeit für die Unternehmen berücksichtigt werden sollten.

Durch die Neuregelung des § 112 BetrVG im BeschFG wird der Abschluß von Sozialplänen aus Sicht der Arbeitnehmer erheblich erschwert; im übrigen werden neu gegründete Unternehmen für vier Jahre völlig davon ausgenommen. Die Einigungsstelle, die angerufen wird, wenn Betriebsrat und Unternehmensleitung keinen Kompromiß finden können, hat bei ihrer Entscheidung „sowohl die sozialen Belange der betroffenen Arbeitnehmer zu berücksichtigen als auch auf die wirtschaftliche Vertretbarkeit ihrer Entscheidung für das Unternehmen zu achten“ (Art. 2 BeschFG). Die Erzwingbarkeit von Sozialplänen bei Personalabbau wird durch Änderung der Schwellenwerte (auf 19 bis 29 Prozent gegenüber 5 Prozent des Personals je nach Betriebsgröße) eingeschränkt.

Nachdem bereits im Gesetz über den Sozialplan im Konkurs- und Vergleichsverfahren vom 20. 2. 1985 die Chancen zur Vereinbarung von Sozialplänen auf ein eher bescheidenes Maß reduziert worden waren³⁹), werden durch das BeschFG auch die *Sozialplanregelungen für den Nicht-Konkursfall* (Betriebsänderung nur durch Entlassung von Arbeitnehmern, also ohne Änderung der sächlichen Betriebsmittel) erheblich eingeschränkt.

8. Fazit

Das BeschFG geht von modellplatonistischen Vorstellungen über die (Handlungs-) Rationalität von betrieblichen Akteuren aus; die impliziten Annahmen über Strukturierung und Funktionsweisen von Arbeitsmärkten sowie über die (angeblich mangelnde) Flexibilität des Arbeitsrechts (z. B. des Kündigungsschutzrechts) sind weitgehend unrealistisch. Da die Diagnose nicht zutrifft, d. h. die Realität nicht angemessen abgebildet wird, kann die Therapie nicht greifen. Die offiziell erhofften Ef-

³⁹) Der Gesamtbetrag wurde auf durchschnittlich zweieinhalb Monatsverdienste festgelegt, die Gesamtsumme durfte ein Drittel der für die Verteilung an die Gläubiger zur Verfügung stehenden Konkursmasse nicht überschreiten.

fekte einer Strategie der Deregulierung von Arbeitsbeziehungen und Arbeitsmarkt treten offensichtlich nicht ein, statt dessen werden (zugegebenermaßen nicht-intendierte) Nebenfolgen erzeugt, welche die gewünschten Auswirkungen konterkarieren. Anders formuliert: Einen Abbau arbeitsrechtlicher Schutzvorschriften als beschäftigungspolitische Maßnahme zu konzipieren, heißt, die strategische Bedeutung des Arbeitsrechts zu überschätzen⁴⁰⁾.

Die eingetretene Situation ist nicht einmalig, ja nicht einmal überraschend; sie war aufgrund der vorliegenden Ergebnisse der empirischen Arbeitsmarktforschung sogar weitgehend vorhersehbar⁴¹⁾. Die Arbeitgeber nutzen lediglich die erweiterten (Handlungs-) Möglichkeiten der betrieblichen Per-

sonalpolitik, die ihnen die geänderten gesetzlichen Regelungen eröffnen. Politiker aber bewiesen Zivilcourage und Einsicht, wenn sie die Kernbestimmungen eines Gesetzes, das seine in der Öffentlichkeit proklamierten Ziele offenbar weitgehend nicht erreicht, am Ende seiner Befristung wirklich auslaufen ließen⁴²⁾.

Die arbeitsmarkt- und gesellschaftspolitischen Folgen des Gesetzes werden im übrigen mit fortdauernder Laufzeit immer gravierender. Schließlich zeigen auch internationale Vergleiche neuerer Entwicklungstendenzen von befristeten Beschäftigungsverhältnissen, „daß Liberalisierungen der entsprechenden rechtlichen Regelungen doch einen nicht unbedeutenden Effekt auf die Befristungspraxis der Unternehmen haben“⁴³⁾.

IV. Ausblick

Zu den arbeitspolitischen Diskussions- und Problemfeldern der kommenden Jahre werden verschiedene Mitbestimmungsregelungen auf Betriebs- bzw. Unternehmensebene gehören. So plant die Bundesregierung eine umfassende *Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG)* von 1972⁴⁴⁾ mit dem Ziel „einer Verstärkung der Minderheitenrechte in den Betrieben und Verwaltungen“⁴⁵⁾. Die zentralen Punkte dabei sind folgende:

– Durch eine Änderung des Wahlverfahrens, d. h. durch eine deutliche Senkung des Unterschriftenquorums für Wahlvorschläge (von derzeit zehn Prozent der Wahlberechtigten oder 100 Personen auf drei Prozent oder 50 Personen) sollen die Wahlchancen kleinerer Gruppierungen verbessert werden; Ziel ist eine „Verstärkung der Minderheitenrechte in den Betrieben“ bzw. „mehr Demokratie im betrieblichen Alltag“.

– Außerdem sollen auf Betreiben des Koalitionspartners FDP (bei mindestens zehn „Leitenden Angestellten“ im Betrieb) eigenständige „Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte“ (SprALAG) neu im BetrVG verankert und mit betriebsratsähnlichen Informations- und Einspruchsrechten ausgestattet werden⁴⁶⁾. Innerhalb des Betriebsrats (BR) sollen Gruppenrechte (z. B. der Angestellten) verstärkt werden.

– Bei der Wahl des Betriebsausschusses, der nach § 27 BetrVG bei mindestens neun Mitgliedern des BR zu bilden ist, und der Jugendvertretung soll künftig das Verhältniswahlrecht ebenso gelten wie bei der Wahl der freigestellten BR; bisher ist kein bestimmtes Wahlverfahren vorgeschrieben.

– Bei Einführung und Anwendung neuer Techniken sollen die Informations- und Beratungsrechte des BR „präzisiert und für die Praxis besser handhabbar gemacht werden“. Investitionsentscheidungen bleiben mitbestimmungsfrei.

Chancengleichheit aller Bewerber nicht vereinbar“ (BVerfGE 67, 369, 373) sei, weil der Wahlzugang unverhältnismäßig erschwert werde; die für politische Wahlen geltenden „Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit“ müßten als „ungeschriebenes Verfassungsrecht“ auch hier Anwendung finden. Die Bundesregierung nahm diese Auflage zum Anlaß, um eine weitergehendere als die geforderte Neufassung des BetrVG einzuleiten.

⁴⁶⁾ Nach § 5, Abs. 3 BetrVG fallen die „Leitenden“ nicht in dessen Geltungsbereich. Sie haben weder das aktive noch das passive Wahlrecht.

⁴⁰⁾ Vgl. hierzu grundsätzlich: Günther Schmid, Flexibilisierung des Arbeitsmarkts durch Recht? Beschäftigungswirkung und sozialvertragliche Regulierung von Teilzeitarbeit, Überstunden und Kurzarbeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 23/86, S. 22–38.

⁴¹⁾ Vgl. für andere: Christoph Büchtemann, Zusätzliche Beschäftigung durch befristete Arbeitsverträge?, in: Wirtschaftsdienst, (1984) XI, S. 546 ff.; Anke Fuchs, Ein Schritt zurück ins 19. Jahrhundert (Zeitgespräch: Das Beschäftigungsförderungsgesetz), in: Wirtschaftsdienst, (1984) IX, S. 422 ff.; H. Seifert, (Anm. 37), 286 ff.

⁴²⁾ Unverständlich ist und bleibt im übrigen, weshalb die tatsächlichen Auswirkungen von arbeits- und sozialpolitisch relevanten Gesetzen nicht automatisch und systematisch durch Begleituntersuchungen festgestellt werden. Am Stand der Implementationsforschung kann es jedenfalls nicht liegen. Im übrigen liegt der Zwischenbericht einer breit angelegten Untersuchung der WZB zu Auswirkungen des BeschFG vor. Das BMA lehnt die Veröffentlichung des Berichts allerdings ab.

⁴³⁾ Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, 28 (April 1987), S. 10.

⁴⁴⁾ Vgl. für andere: Hermann Kotthoff, Betriebliche Interessenvertretung durch Mitbestimmung des Betriebsrats, in: Günter Endrweit u. a. (Hrsg.), Handbuch der Arbeitsbeziehungen, Berlin-New York 1985, S. 65–87; Wolfgang Borgmann, Reformgesetz in der Bewährung. Theorie und Praxis des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972, Opladen 1987.

⁴⁵⁾ Ihren wesentlichen Ansatzpunkt hat die aktuelle Diskussion in einer Entscheidung des BVerfG vom Oktober 1984. Dort wurde die bisherige Quorumsregelung (von einem Zehntel der wahlberechtigten Gruppenangehörigen) für Vorschlagslisten zu Personalratswahlen moniert, da diese „mit dem aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz der

Während sowohl die geplante Änderung des § 116 AFG als auch der Entwurf des BeschFG von den Tarifpartnern konträr beurteilt wurden, votieren sowohl die Arbeitgeberverbände (vor allem BDA und Gesamtmetall) als auch die DGB-Gewerkschaften mit sehr ähnlichen Argumenten scharf gegen diese Pläne zur Herstellung eines „Gewerkschaftspluralismus“ bzw. einer „Chancengleichheit für alle im Betrieb vertretenen Gewerkschaften“. Auch bei der öffentlichen Expertenanhörung vor dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung im Frühjahr 1986 sprach sich die überwiegende Mehrzahl der Fachleute gegen die Änderungspläne aus⁴⁷⁾. Die zentralen Argumente sind folgende:

Die beabsichtigte Neuregelung führt zu einer (überflüssigen) Zersplitterung des BR als betrieblicher Interessenvertretung (zugunsten von kleinen Organisationen wie dem Christlichen Gewerkschaftsbund [CGB] bzw. der Union der Leitenden Angestellten [ULA]); weiterhin besteht die Gefahr der Beeinflussung der BR-Arbeit und seiner Sachentscheidungen durch extreme politische Gruppen. Die Funktion des BR als innerbetrieblicher „Ordnungsfaktor“ wird wesentlich beeinträchtigt durch die „Verstärkung der Minderheitenrechte“, die auf eine (nicht wünschenswerte) Verschärfung zwischengewerkschaftlicher Konkurrenz bzw. rivalisierende Gewerkschaften hinausläuft. Da sich der BR als einheitliche Interessenvertretung aller Arbeitnehmer bewährt hat, besteht eigentlich wenig „Handlungsbedarf“.

Die „Sprecherausschüsse“ würden (neben der gemäß §§ 60–73 BetrVG einzurichtenden Jugendvertretung) eine weitere Sondervertretung darstellen und damit zu einer Komplizierung der Interessenaggregation und -artikulation führen. Wie deren vorgesehene „Vermittlerrolle zwischen BR und Unternehmensleitung“ in der Praxis aussehen soll, bleibt unklar; wahrscheinlicher ist eine „Balkanisierung“ der Betriebsverfassung bzw. der Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher Ebene durch einen „Sonderbetriebsrat“. Im übrigen bestehen zahlreiche Sprecherausschüsse – z. B. in den Großbetrieben der Chemieindustrie – auch ohne institutionalisierte Absicherung auf freiwilliger Basis. Durch eine gesetzlich vorgeschriebene Einführung von Sprecherausschüssen würde das auf betrieblicher Ebene bislang *bilaterale bargaining* zu einem *trilateralen* mit unausgewogenen Kräfteverhältnissen zwischen den drei Akteuren.

Zudem müssen die *Sonderregelungen der Montanmitbestimmung*⁴⁸⁾ bestätigt oder neu gefaßt werden: Wegen der abnehmenden Bedeutung der Branchen Kohle und Stahl für die Gesamtwirtschaft

⁴⁷⁾ Vgl. Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung des Deutschen Bundestages am 23. April 1986 zum „Entwurf eines Gesetzes zur Verstärkung der Minderheitenrechte in den Betrieben und Verwaltungen (MindRG)“. BT-Drucksache 10/3666, Bonn 1986.

sowie aufgrund von Konzentrations- und Umstrukturierungsprozessen fielen im Laufe der Zeit immer weniger Unternehmen in den Geltungsbereich dieser vergleichsweise weitreichenden („paritätischen“) Mitbestimmungsregelungen. Ein zeitlich begrenztes Fortdauern der Montanmitbestimmung wurde im großen und ganzen durch gesetzliche Regelungen garantiert; zuletzt legte die SPD-FDP-Koalition 1981 in einem Änderungsgesetz fest, daß in Unternehmen, bei denen die Voraussetzungen der Montanmitbestimmung entfallen, diese Regelungen noch sechs weitere Jahre gelten (sog. *Lex Mannesmann*).

Ab 1987 laufen nach der bisherigen Rechtslage diese befristeten Sicherungen in fast allen Obergesellschaften nach und nach aus. Eine dauerhafte Sicherung muß daher in absehbarer Zeit erfolgen. Die Montanmitbestimmung ermöglicht eine frühzeitige Beteiligung der Arbeitnehmer(vertreter) an unternehmerischen Entscheidungen. Diese Regelung dürfte wesentlich dazu beigetragen haben, daß der Umstrukturierungs- und Schrumpfungsprozeß der Stahlindustrie (bisher) weitgehend ohne Massenentlassungen vonstatten ging. Neben diesen (positiven) sozialen Folgen lassen sich keine negativen wirtschaftlichen Konsequenzen feststellen.

Im Rahmen der Koalitionsverhandlungen im Frühjahr 1987 vereinbarten CDU, CSU und FDP eine Verlängerung der paritätischen Mitbestimmung über die Auslaufrist von sechs Jahren hinaus, wobei allerdings das Wahlverfahren (für die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat) nach dem Muster des Mitbestimmungsgesetzes von 1976 geregelt werden soll – und als Tausch für das Zugeständnis der FDP bei dieser Regelung die skizzierte Änderung des BetrVG verabredet wurde. Zunächst hat der Bundestag im Juni 1987 einstimmig eine formale Verlängerung der bestehenden Regelungen bis Ende 1988 beschlossen, so daß bis dahin kein Unternehmen aus der Montanmitbestimmung herausfällt. Danach soll die Montanmitbestimmung nur noch für Konzerne gelten, zu denen ein Tochterunternehmen gehört, das mindestens 2 000 Beschäftigte im Kohle- und Stahlbereich hat oder 20 Prozent der Wertschöpfung des Konzerns erarbeitet. Eine Grundsatzentscheidung über eine dauerhafte Sicherung der Montanmitbestimmung mochte der Gesetzgeber in diesem – insgesamt fünften – Sicherungsgesetz (noch) nicht treffen.

⁴⁸⁾ Vgl. Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie (Montan-Mitbestimmungsgesetz) von 1951 einschließlich der späteren Änderungen wie das Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie von 1956 (sog. Holdingnovelle) und das Ergänzungsgesetz zur Montan-Mitbestimmung von 1981. Vgl. hierzu Rudolf Judith (Hrsg.), 40 Jahre Mitbestimmung der Eisen- und Stahlindustrie, Köln 1986.

Neue Muster der Erwerbsbeteiligung

I. Problemaufriß: Verändertes Erwerbsverhalten

Für die Mitte der neunziger Jahre wird eine Entlastung unseres Arbeitsmarktes in Aussicht gestellt und sogar schon vor einer Arbeitskräfteknappheit gewarnt, weil dann die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter abnehmen und deshalb die Zahl der Arbeitssuchenden sinken wird. Bis dahin sollen arbeitsangebotsreduzierende Maßnahmen wie z. B. die Vorruhestandsregelung wenigstens vorübergehend für eine Entlastung des Arbeitsmarktes sorgen. Vorausblickend wird aber auch schon auf den „Rentnerberg“ hingewiesen, der nach der Jahrtausendwende die Relation von aktiver, am Erwerbsleben beteiligter Bevölkerung zur inaktiven Bevölkerung zu verschlechtern droht. Es wird über eine zukünftig erhöhte Alterserwerbstätigkeit nachgedacht, um die Belastungen der aktiven Bevölkerung durch die Transfers an den inaktiven Teil nicht zu hoch werden zu lassen und gleichzeitig das Rentenniveau nicht zu stark abzusinken.

Diese nur sehr grob skizzierten Zusammenhänge verdeutlichen, daß die Bevölkerungsstruktur, die Arbeitsmarktlage, die Erwerbsbeteiligung und institutionelle Regelungen, wie beispielsweise das Sozialversicherungssystem, eng miteinander verknüpft sind.

Die Zahl der Erwerbspersonen eines Landes hängt zum einen von der Bevölkerungsgröße und zum anderen von der Beteiligung der Bevölkerung am Erwerbsleben ab. Welche Faktoren beeinflussen aber die Erwerbsbeteiligung? Ist es nur die Struktur der Bevölkerung nach Alter, Geschlecht und Kinderzahl, sind es Lohn- und Einkommensgrößen oder sind es Politiken wie z. B. die Rentengesetze? Im Mittelpunkt dieses Beitrages soll die Frage stehen, inwieweit bestehende Entwicklungen der Erwerbsbeteiligung durch die Politik unterstützt, gebremst oder korrigiert werden können. Zur Beurteilung der Effekte von politisch gesetzten Regelungen ist es notwendig, auch die Wirkungen der anderen oben erwähnten Faktoren zu kennen. Im Vordergrund sollen hier die spezifischen Effekte von Politikmaßnahmen stehen, wobei sich die Abhandlung auf einen internationalen Vergleich der Erwerbsbeteiligungsentwicklungen und ihrer Determinanten in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland über einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten stützt¹⁾.

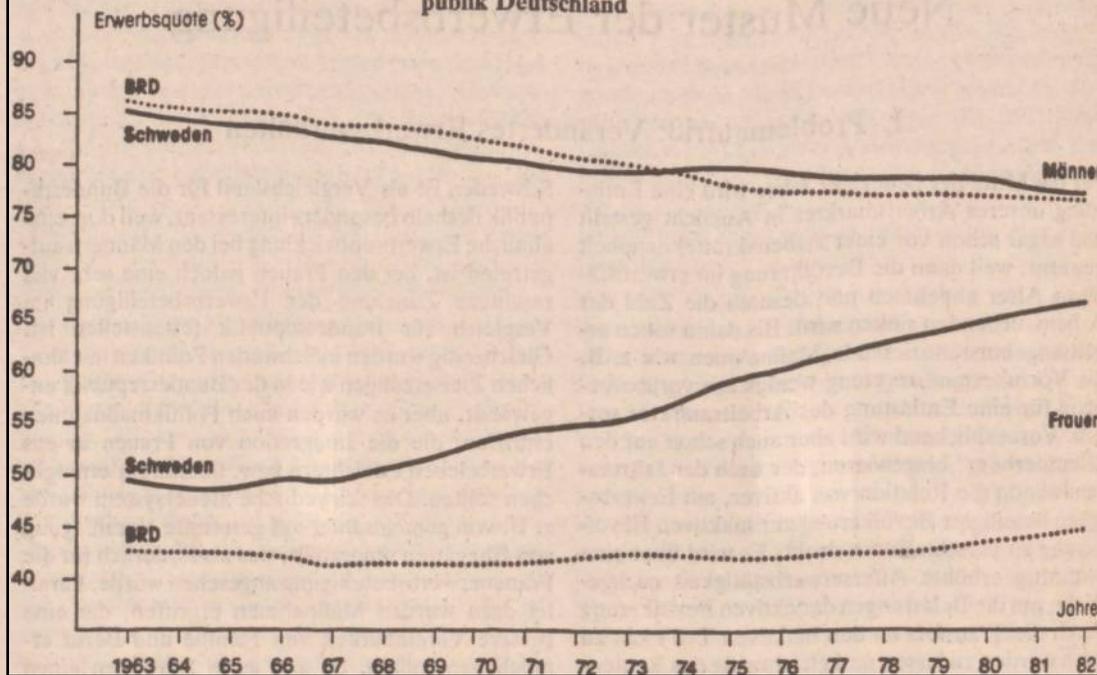
Schweden ist als Vergleichsland für die Bundesrepublik deshalb besonders interessant, weil dort eine ähnliche Erwerbsentwicklung bei den Männern aufgetreten ist, bei den Frauen jedoch eine sehr viel rasantere Zunahme der Erwerbsbeteiligung im Vergleich zur Bundesrepublik festzustellen ist. Gleichzeitig wurden in Schweden Politiken mit ähnlichen Zielsetzungen wie in der Bundesrepublik angewandt, aber es wurden auch Politikmaßnahmen ergriffen, die die Integration von Frauen in das Erwerbsleben erleichtern bzw. überhaupt ermöglichen sollten. Das schwedische Steuersystem wurde z. B. von gemeinsamer auf getrennte Veranlagung von Ehegatten umgestellt, was als förderlich für die Frauenerwerbsbeteiligung angesehen wurde. Parallel dazu wurden Maßnahmen ergriffen, die eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen sollten. So gibt es in Schweden einen Pflegeurlaub, einen Elternurlaub und ein Recht auf Teilzeitarbeit für Eltern kleinerer Kinder. Dieses sind Politiken, die auch in der Bundesrepublik diskutiert werden, weshalb die schwedischen Entwicklungen hervorragend geeignet sind, um die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu analysieren.

Die Erwerbsbeteiligung der Männer ging während der letzten zwei Jahrzehnte sowohl in der Bundesrepublik als auch in Schweden zurück (Graphik 1), wohingegen die Entwicklung bei den Frauen sehr unterschiedlich verlief. Die schwedischen Frauen waren zwar schon 1963 stärker am Erwerbsleben beteiligt als die deutschen Frauen, aber seitdem ist die Entwicklung in Schweden sehr viel schneller verlaufen als in der Bundesrepublik. Die Erwerbsbeteiligung der Schwedinnen ist in den achtziger Jahren nurmehr um 10 %-Punkte niedriger als die der schwedischen Männer, während in der Bundesrepublik der Abstand noch immer rund 30 %-Punkte beträgt.

Auf den ersten Blick scheint der Zusammenhang klar: In Schweden wurde eine aktivere Integrationspolitik betrieben, und die Erwerbsbeteiligung stieg dort stärker als in der Bundesrepublik; also ist die aufgetretene Entwicklung ursächlich auf die Politikmaßnahmen zurückzuführen. Aber wie haben sich die übrigen Faktoren in Schweden und der Bundesrepublik entwickelt, und sind sie nicht möglicherweise dominierend für die aufgetretenen Entwicklungen, so daß eine Zurechnung auf die Politik zwar plausibel, aber doch nur vordergründig richtig wäre? Eventuell ist der drastische Anstieg der Frauenerwerbsquote in Schweden ja auf einen Rück-

¹⁾ R. Schettkat, Erwerbsbeteiligung und Politik. Theoretische und empirische Analysen von Determinanten und Dynamik des Arbeitsangebots in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1987.

Graphik 1: Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland



gang des Anteils verheirateter Frauen und der Frauen mit Kindern zurückzuführen, so daß die Entwicklung durch Strukturfaktoren und nicht durch ein verändertes Erwerbsverhalten, das allein durch Politik beeinflussbar ist, zu erklären wäre. Im

folgenden soll deshalb zunächst die Bedeutung der Strukturfaktoren für die Erwerbsquotenentwicklung in Schweden und der Bundesrepublik untersucht werden, bevor die Wirkungen von politischen Maßnahmen behandelt werden.

II. Die Bedeutung der Strukturfaktoren für die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung

Die insgesamt sehr hohe Veränderung der Frauenerwerbsbeteiligung in Schweden von 1963 bis 1983 um nahezu 18 % ist nur zu einem geringen Teil auf die Zunahme der unverheirateten Frauen zurückzuführen. Ganz überwiegend wird die Gesamtentwicklung bei den Frauen durch die um 26 %-Punkte gestiegene Erwerbsquote der verheirateten Frauen bestimmt. Sowohl bei den Frauen ohne als auch bei den Frauen mit Kindern unter sieben Jahren nahm hier die Beteiligung am Erwerbsleben zu. Die zunehmende Berufstätigkeit der schwedischen Frauen ist also keineswegs auf einen Rückgang des Anteils von Müttern mit kleineren Kindern zurückzuführen, sondern ganz im Gegenteil haben gerade verheiratete Frauen mit einem Kind unter sieben Jahren, dem Einschulungsalter in Schweden, ihre Erwerbsbeteiligung mehr als verdoppelt. Um rund 45 % stieg hier die Erwerbsquote an, was praktisch ausschließlich mit einer Veränderung des Erwerbsverhaltens zu erklären ist. Die erhöhte Frauener-

werbstätigkeit wurde also keineswegs mit einem Verzicht auf Kinder „erkauft“.

Der Familienstatus spielt offensichtlich für die Beteiligung am Erwerbsleben im Schweden der achtziger Jahre keine Rolle mehr (vgl. Tabelle 1). Schwedische Frauen sind erwerbstätig, gleichgültig, ob sie verheiratet sind oder nicht. Es scheint sogar die Welt auf dem Kopf zu stehen, denn die Erwerbsquote der verheirateten Frauen ist höher als die der unverheirateten Frauen, und zwar auch dann, wenn Kinder vorhanden sind. Dies ist allerdings auf unterschiedliche Altersstrukturen zurückzuführen: Unverheiratete Frauen sind ganz überwiegend in den Altersgruppen zu finden, die eine hohe Bildungsbeteiligung und damit eine entsprechend geringe Erwerbsbeteiligung aufweisen, während verheiratete Frauen und insbesondere auch Frauen mit Kindern in den aktiven Altersgruppen am stärksten vertreten sind. Die Berücksichtigung

Tabelle 1: Erwerbsquoten in Schweden und der Bundesrepublik Deutschland (in %)

Jahr	Männer	Frauen	unverheiratete Frauen	verheiratete Frauen	verheiratete Frauen mit Kindern unter 7 Jahren
SCHWEDEN					
1963	85,2	49,4	59,2	44,0	35,8
1968	82,1	50,5	55,4	47,8	38,7
1973	79,5	55,2	54,6	55,5	52,2
1978	78,3	62,2	60,7	63,2	67,2
1983	76,7	66,9	63,6	69,6	81,3
Veränderung 1963–1983	-8,5	17,5	4,4	25,9	45,5
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND					
1963	86,1	42,7	57,0	33,5	— *)
1968	83,7	41,3	53,4	34,2	—
1973	80,2	42,6	47,6	39,8	—
1978	76,8	42,3	44,9	41,0	—
1982	76,5	44,7	46,5	43,6	—
Veränderung 1963–1982	-9,6	2,0	-10,5	10,1	—

Quelle: R. Schettkat, Erwerbsbeteiligung und Politik, 1987.

*) Daten nicht verfügbar.

der unterschiedlichen Altersstrukturen hebt denn auch die Unterschiede der Globalquoten auf, was aber zugleich deutlich macht, daß der Familienstatus für die Berufstätigkeit von Frauen in Schweden kein Einflußfaktor mehr ist²⁾.

Die insgesamt leicht gestiegene Erwerbsbeteiligung der Frauen in der Bundesrepublik ist auf unterschiedliche Entwicklungen bei den verheirateten und unverheirateten Frauen zurückzuführen. Die Erwerbsquote der unverheirateten Frauen ging um rund 10 %-Punkte zurück, was ausschließlich mit einer negativen Entwicklung des Erwerbsverhaltens zu erklären ist. Bei den verheirateten Frauen nahm sie dagegen um den gleichen Prozentsatz zu; dies ist ebenfalls auf eine Veränderung des Erwerbsverhaltens zurückzuführen, das hier aber deutlich positiv ist. Eine Differenzierung der Statistik nach dem Alter des jüngsten Kindes, wie es in der schwedischen Erwerbsstatistik möglich ist, war mit dem bundesrepublikanischen Datenmaterial nicht durchführbar. Die Entwicklung der Erwerbstätigenquoten (in einem Beschäftigungsverhältnis stehende Erwerbspersonen zur Bevölkerung) zeigte jedoch, daß es auch in der Bundesrepublik

²⁾ Ebd.

die Frauen mit Kindern — hier allerdings bis zu 17 Jahre alt — sind, die die Erwerbstätigenquote erhöhten, wengleich die Steigerung hier nur rund 8 %-Punkte betrug.

Sowohl in Schweden als auch in der Bundesrepublik ging die Erwerbsbeteiligung der Männer zurück, was auf altersgruppenspezifisch höchst unterschiedliche Entwicklungen zurückzuführen ist. Männer in den Kernaltersgruppen von 30 bis 55 Jahren veränderten ihre Erwerbsbeteiligung im Analysezeitraum praktisch nicht; dies weist auf die überaus starke sozio-kulturelle Rollendefinition der Männer im Erwerbsleben hin. Lediglich in den Randaltersgruppen traten bei den Männern bedeutsame Veränderungen der Erwerbsbeteiligung auf: In beiden Ländern verminderte sich die Erwerbsbeteiligung der jüngeren Altersgruppen durch das verstärkte Bildungsengagement. Allerdings trat hier in Schweden Mitte der siebziger Jahre eine wieder erhöhte Erwerbsbeteiligung auf, was jedoch nicht auf einen Rollenwechsel — Erwerbsbeteiligung statt Bildungsbeteiligung —, sondern auf eine Kombination von Bildung und (Teilzeit-)Beschäftigung zurückzuführen ist. In den oberen Altersgruppen, in denen bei den Männern teilweise drastische

Erwerbsbeteiligungsverminderungen auftraten, dürften Alternativrollen (Rente) die Entwicklung beeinflußt haben (vgl. weiter unten). Die Strukturaktoren sind sowohl in der Bundesrepublik als auch in Schweden zwar für den Vergleich von Erwerbsquoten — beispielsweise zwischen den verheirateten und unverheirateten Frauen — relevant, für eine zeitraumbezogene Analyse können sie jedoch keine bedeutenden Erklärungsanteile lie-

fern. Vielmehr zeigt sich, daß in beiden Ländern Veränderungen des Erwerbsverhaltens für die Erwerbsquotenentwicklungen bedeutsam sind. Das Erwerbsverhalten wird aber wahrscheinlich auch von gesetzgeberischen Maßnahmen beeinflußt. Ob dies der Fall ist, soll im folgenden anhand der Wirkungen spezifischer Maßnahmen auf die Erwerbsbeteiligungsentwicklung in Schweden und der Bundesrepublik untersucht werden.

III. Erwerbsbeteiligung und Politik

In der Übersicht auf S. 46 sind einige ausgewählte gesetzgeberische Maßnahmen aufgeführt, die das Erwerbsverhalten in beiden Ländern beeinflußt haben können. Sowohl in Schweden als auch in der Bundesrepublik ist die Rentengesetzgebung insgesamt auf eine Verminderung der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ausgerichtet gewesen. In Schweden ist aber die Einführung der Teilrente, eine Kombination aus Teil-Rentenbezug und Erwerbstätigkeit, besonders hervorzuheben, weil dies eine Form des „weichen“ Übergangs von der Erwerbstätigkeit in die Rente ist. Ferner war die Mutter- und Elternschaftsgesetzgebung in Schweden explizit darauf ausgerichtet, Erwerbstätigkeit und Familienleben miteinander vereinbar zu machen, wobei alle Regelungen prinzipiell für Mütter wie für Väter gelten. Darüber hinaus wurde in Schweden das Einkommensteuersystem von der gemeinsamen auf die getrennte Veranlagung von Ehegatten umgestellt. Jeder Schwede und jede Schwedin zahlt im Prinzip unabhängig vom Familienstatus Einkommensteuer. Hinter diesem Besteuerungsprinzip steht das Bild von selbständigen, auch finanziell unabhängigen Individuen, während das Steuersystem der Bundesrepublik mit der Halbierung der Steuersätze bei Ehepaaren deutlich dem traditionellen Bild der Einverdiener-Familie verhaftet ist.

Von der Umstellung des schwedischen Steuersystems auf die Individualbesteuerung hatte man sich einen positiven Effekt auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen erhofft, da deren Einkommen, das in der Regel das zweite Einkommen ist, mit deutlich geringeren Steuersätzen belegt wurde. Es zeigt sich jedoch, daß die erhoffte Wirkung kaum statistisch signifikant nachgewiesen werden kann³⁾. Die Analyse hat ergeben, daß weniger die finanziellen Anreize — wie die Senkung der marginalen Steuersätze — als vielmehr die substantiellen, realen sozialpolitischen Maßnahmen das Erwerbsverhalten beeinflußt haben. Hierzu zählen die Mutter- und Elternschaftsgesetze sowie die Rentengesetzgebung, deren Wirkung auf die Erwerbsbeteiligung im folgenden behandelt werden soll.

1. Regelungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

In Schweden gelten Möglichkeiten der Kinderbetreuung generell für beide Elternteile. Die schwedische Gesetzgebung erläßt alle Gesetze nach dem Prinzip, daß beide Geschlechter gleich zu behandeln sind und keines der Geschlechter Vor- oder Nachteile aus den Regelungen ziehen soll. Allerdings werden die Angebote der Elternschaftsgesetze auch in Schweden ganz überwiegend von den Frauen in Anspruch genommen, was zeigt, daß auch dort die traditionelle Rollenteilung mit der dominanten Stellung des Mannes im Erwerbsleben und der Verantwortung der Frau für Familie und Haushalt noch immer verankert ist. Die Elternschaftsgesetze erlauben die Inanspruchnahme eines maximal 60tägigen Pflegeurlaubs für Eltern erkrankter Kinder unter zwölf Jahren. Dieser Pflegeurlaub kann immer dann in Anspruch genommen werden, wenn das zu versorgende Kind erkrankt ist oder aus sonstigen Gründen der Pflege bedarf. Die tatsächliche Inanspruchnahme des Pflegeurlaubs beträgt nur in Ausnahmefällen 60 Tage und liegt in der Regel sehr weit darunter. Aber die Möglichkeit der Inanspruchnahme eines notfalls auch ausreichend langen Pflegeurlaubs erlaubt es den Müttern, erwerbstätig zu sein, weil sie sich jederzeit der Pflege ihres erkrankten Kindes widmen können.

Eltern können neben der Inanspruchnahme des normalen Elternurlaubs (sechs Monate) auch einen besonderen Elternurlaub bis zum Kindesalter von 18 Monaten mit Arbeitsplatzgarantie beanspruchen, der allerdings unbezahlt ist. Beide Elternteile erhalten aber bei der Geburt eines Kindes einen aufteilbaren Anspruch von zusammen 180 Urlaubstagen, die von der Elternschaftsversicherung bezahlt werden. Es gibt also eine Reihe von Freistellungsmöglichkeiten, die es den schwedischen Frauen erleichtern, Familie und Beruf miteinander zu kombinieren.

Diese Freistellungsmöglichkeiten haben — ähnlich wie Erholungsurlaube — zur Folge, daß die Freigestellten in der Statistik weiterhin als Beschäftigte gezählt werden (sie haben einen Arbeitsvertrag).

³⁾ Ebd.

aber dennoch nicht im eigentlichen Sinne beschäftigt sind. In der Bundesrepublik und in Schweden wird im Prinzip die gleiche Klassifikation der Bevölkerung nach dem Erwerbsstatus verwendet, so daß der Mikrozensus und die schwedischen „labour force surveys“ aufgrund der statistischen Definitionen vergleichbar sind. Als Beschäftigter zählt in beiden Ländern, wer in der Berichtswoche mindestens eine Stunde einer auf Erwerb gerichteten Tätigkeit nachgegangen ist. Als Beschäftigte werden auch diejenigen gezählt, die einen Beschäftigungsvertrag haben, aber vorübergehend (während der Berichtswoche) nicht am Arbeitsplatz sind. Beschäftigte, die sich im Urlaub befinden, die erkrankt oder die aus einem anderen Grund, z. B. wegen des Mutterschaftsurlaubs, nicht am Arbeitsplatz sind, werden ebenfalls als Erwerbstätige bzw. Beschäftigte klassifiziert. Hier wird nach den statistischen Konzepten beider Länder in gleicher Weise verfahren, aber es gibt Unterschiede in der Zahl der Freistellungsmöglichkeiten und in der Länge der Freistellungen, die in Schweden sehr viel großzügiger ausfallen als in der Bundesrepublik (vgl. die Übersicht auf S. 46).

Die Inanspruchnahme der Elternschaftsregelungen muß sich also auf die Anzahl der von der Arbeit Freigestellten niederschlagen, was mit Hilfe der vorzüglichen schwedischen Erwerbsstatistik überprüft werden kann. Deutlich treten hier die geschlechtsspezifischen Unterschiede insbesondere in den achtziger Jahren hervor (vgl. Tabelle 2). Zur Beurteilung der Abwesenheitsquoten ist zu beachten, daß allein die Inanspruchnahme des fünfwöchigen gesetzlichen Mindesturlaubs in Schweden eine Abwesenheitsquote von etwa 10 % ergibt. Die Abwesenheitsquote der Männer liegt nur leicht über diesem Wert, was vor allem durch Urlaubszeiten, die über den fünfwöchigen Mindesturlaub hinausgehen, durch Militärdienst, Bildungsurlaube und Krankheitszeiten zu erklären ist. Bei den Frauen wird die insgesamt relativ hohe Abwesenheitsquote vor allem durch Frauen mit kleineren Kindern bestimmt. Die Abwesenheitsquote der Frauen mit älteren Kindern liegt dagegen nicht wesentlich über der der Männer.

Die Elternschaftsregelungen haben zu einem deutlichen Anstieg der Abwesenheitsquote bei den begünstigten Frauen mit kleinen Kindern geführt. Dies ist für die statistisch ausgewiesene Erwerbsbeteiligung der Frauen von mehrfacher Bedeutung: Einerseits werden Freigestellte statistisch als Beschäftigte klassifiziert und erhöhen somit direkt die Erwerbsquote. Andererseits sind durch die Inanspruchnahme der Freistellung Arbeitsplätze unbesetzt, so daß sich zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten erschließen, die sich möglicherweise positiv auf die Erwerbsbeteiligung auswirken. Der bedeutendste Effekt der Freistellungsregelungen dürfte jedoch darin zu sehen sein, daß die schwedischen Frauen eine sichere Rückkehroption ins Erwerbsleben haben. Mehrere Analysen haben gezeigt, daß hierin einer der wichtigsten Faktoren für die Wiedereingliederung von Frauen in das Erwerbsleben nach einer Unterbrechung im Zusammenhang mit der Geburt von Kindern zu sehen ist⁴⁾. Würde man die Abwesenden nicht zu den Beschäftigten rechnen, so wäre die Erwerbsquote der schwedischen Frauen mit Kindern unter sieben Jahren um rund 25 %-Punkte niedriger als die 1983 ausgewiesene Quote von 81 %.

Auch in der Bundesrepublik führt der Mutterschaftsurlaub dazu, daß ein Teil der Mütter als Beschäftigte gezählt werden, obwohl sie von ihrer Arbeit freigestellt sind. Eine Analyse von Cramer⁵⁾ hat gezeigt, daß die Einführung des Mutterschaftsurlaubs den Anteil der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Frauen, die freigestellt sind, um rund 100 000 Personen hat ansteigen lassen. Diese Angebote, die Beruf und Familie miteinander vereinbaren sollen, haben also auch in der Bundesrepublik Wirkung gezeigt. Allerdings bleibt festzuhalten, daß die schwedischen Regelungen sehr viel generöser sind und vor allem die Option des 60tägigen Pflegeurlaubs von außerordentlicher Bedeutung für die Berufstätigkeit von Müttern ist.

⁴⁾ E. Appelbaum, *Back to Work: Determinants of Women's Successful Reentry*, Boston 1981.

⁵⁾ U. Cramer, *Zur Stabilität von Beschäftigung*, in: *MittAB 2*, S. 243–256.

Tabelle 2: Anteil der Abwesenden an den Beschäftigten in Schweden (in %)

Jahr	Männer	Frauen	Frauen mit Kindern unter 7 Jahren	Frauen mit Kindern von 7–17 Jahren
1963	8,1	10,8	13,9	9,4
1968	9,0	13,1	19,2	12,4
1973	12,1	15,3	23,4	13,8
1978	14,5	18,3	27,0	15,0
1983	13,7	19,0	31,4	16,2

Quelle: R. Schettkat, *Erwerbsbeteiligung und Politik*, 1987.

Die schwedischen Elternschaftsregelungen beinhalten auch das Recht auf Teilzeitarbeit für Eltern mit Kindern unter acht Jahren. Sie können ihre Arbeitszeit auf $\frac{3}{4}$ (6-Stunden-Tag) der normalerweise gearbeiteten Stunden ohne Lohnausgleich reduzieren. Teile des von der Elternschaftsversicherung gezahlten Elternurlaubs können auch zur Kompensation des Einkommensausfalls durch die Arbeitszeitverkürzung in Anspruch genommen werden. Der 6-Stunden-Tag spielt in der schwedischen Diskussion eine besondere Rolle und wird hier nicht aus beschäftigungspolitischen Gründen gefordert, sondern um eine gleichberechtigte Partnerschaft in der Ehe zwischen Männern und Frauen zu ermög-

lichen. Teilzeitarbeit nimmt zwar bei den Männern etwas zu, ist jedoch auch 1983 noch immer relativ gering. Außerdem konzentriert sich die Teilzeitarbeit der Männer in den unteren Altersgruppen, wo Bildungsbeteiligung und Erwerbsarbeit miteinander kombiniert werden, sowie in den oberen Altersgruppen, wo die Entwicklung hin zu mehr Teilzeitarbeit auch auf die Teilrente zurückzuführen ist (vgl. weiter unten). In den mittleren Altersgruppen sind die schwedischen wie auch die deutschen Männer fast ausnahmslos in Vollzeitarbeit beschäftigt. Die Männer in den Kernaltersgruppen haben also nicht nur eine hohe Erwerbsbeteiligung, sondern sie sind auch in der Regel vollzeiterwerbstätig.

Tabelle 3: Anteile der Arbeitszeitkategorien bei den anwesenden Beschäftigten in Schweden (in %)

Jahr	Männer insgesamt			Frauen insgesamt			verheiratete Frauen mit Kindern unter 7 Jahren		
	bis 19	20-34	35 +	bis 19	20-34	35 +	bis 19	20-34	35 +
1963	2,8	4,5	92,6	15,5	20,5	64,1	30,8	29,8	39,4
1968	3,1	5,3	91,6	16,9	24,2	58,9	32,0	28,9	39,2
1973	3,5	6,1	90,4	16,9	28,4	54,7	27,4	36,1	36,5
1978	4,3	8,7	87,0	16,3	34,4	49,3	26,0	45,1	28,9
1983	4,9	9,9	85,2	14,3	37,3	48,5	22,1	51,0	26,9

Quelle: R. Schettkat, Erwerbsbeteiligung und Politik, 1987.

Ganz anders als bei den Männern sieht die Verteilung bei den schwedischen Frauen aus: Hier sind die Teilzeilkategorien, insbesondere die von 20 bis 34 Stunden, stark vertreten, wenn auch die Mehrheit der schwedischen Frauen mehr als 35 Stunden (Vollzeit) arbeitet. Bei Frauen mit Kindern unter sieben Jahren ist jedoch bereits zu Beginn der siebziger Jahre die Arbeitszeitkategorie „20 bis 34 Stunden“ ungefähr gleich häufig vertreten wie die Vollzeitarbeit, und in den achtziger Jahren arbeiten mehr als 50 % der verheirateten Frauen mit einem Kind unter sieben Jahren Teilzeit zwischen 20 und 34 Stunden. Ein abnehmender Trend ist dagegen in der Arbeitszeitkategorie bis 19 Stunden sowohl bei den Frauen insgesamt als auch bei den verheirateten Frauen mit Kindern unter sieben Jahren festzustellen. Zwar sind in Schweden auch geringfügigere Arbeitszeiten fast vollständig durch das Sozialversicherungssystem abgedeckt, doch zeigt diese Entwicklung auch, daß geringfügige Teilzeit- wie auch Vollzeitbeschäftigung weniger gewünscht wird, wenn Kinder zu betreuen sind. In der Bundesrepublik ist es dagegen gerade die Teilzeitkategorie mit weniger als 20 Stunden, die expandiert; hier handelt es sich zudem häufig noch um

Beschäftigungsverhältnisse, die nicht von der Sozialversicherung erfaßt werden⁶⁾. Teilzeitarbeit wird in Schweden also vor allem von verheirateten Frauen mit einem Kind unter sieben Jahren ausgeübt. Die reduzierte Arbeitszeit ist eine Möglichkeit für die Frauen, Familie und Beruf miteinander zu kombinieren. Rund 45 % der teilzeitarbeitenden Schwedinnen nannten denn auch Haushaltsverpflichtungen als Grund für ihre Teilzeitarbeit. Dieser Grund spielt bei den Männern, wie es aus der oben beschriebenen Altersverteilung bei der Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit schon zu vermuten ist, nur eine untergeordnete Rolle; lediglich 4 % der teilzeitbeschäftigten Schweden nannten Haushaltsverpflichtungen als Grund für ihre Teilzeitarbeit⁷⁾.

2. Rentenpolitik

In Schweden wie auch in der Bundesrepublik war die Rentengesetzgebung insgesamt darauf gerich-

⁶⁾ C. Büchtemann/J. Schupp. Zur Sozio-Ökonomie der Teilzeitarbeit. discussion paper IIM/LMP 86-15. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1986.

⁷⁾ Statistiska Centralbyran. Byta arbetstid - byta job. Stockholm 1982.

ter, ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu ermöglichen, was einerseits sozialpolitisch, andererseits aber auch arbeitsmarktpolitisch motiviert war. In der Bundesrepublik wurde mit der großen Rentenreform von 1957 die dynamisierte Rente nach dem Generationenvertrag eingeführt, die einen Anstieg der Renten auch nach Eintritt des Rentenfalles vorsah. Schweden führte erst 1960 als eine der großen Reformen des damaligen schwedischen Ministerpräsidenten Tage Erlander die „Zusatzpension“ zusätzlich zur Basispension, die alle schwedischen Bürger unabhängig von der vorherigen Erwerbstätigkeit erhalten, ein. Mit der „Zusatzpension“ wurde in Schweden ein der Bundesrepublik vergleichbares Rentensystem etabliert, das das Rentenniveau an der Höhe der Beiträge und der Dauer der Beschäftigung ausrichtet. Die ersten, allerdings sehr niedrigen Renten nach der „Zusatzpension“ wurden 1963 ausgezahlt.

In den Folgejahren stieg das Rentenniveau der „Zusatzpension“ kontinuierlich an und erreichte 1979 erstmals die volle Höhe bei Altersrenten. Die bis dahin relativ geringe Altersversorgung zwang also die älteren Schweden zu einer vergleichsweise hohen Alterserwerbstätigkeit. Erst 1976 wurde die allgemeine Rentenaltersgrenze von 67 auf 65 Jahren herabgesetzt (vgl. Übersicht 1), was eine durchschlagende Wirkung auf die Erwerbsbeteiligung der älteren Schweden hatte, obwohl die Herabsetzung der Rentenaltersgrenze sie nicht zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zwang, sondern im Gegenteil gleichzeitig eine Flexibilisierung der Altersgrenze eingeführt wurde.

1970 wurde in Schweden älteren Arbeitnehmern mit gesundheitlichen Einschränkungen bei ungünstiger Arbeitsmarktlage der Bezug einer Frühpension ermöglicht; die Bindung an die medizinischen Gründe wurde sukzessive aufgehoben. Seit 1974 können Arbeitnehmer ab 60 Jahren vorzeitig in Rente wechseln, wenn sie eine Arbeitslosigkeitsdauer von 450 Tagen durchlaufen haben. Mit der Herabsetzung der Rentenaltersgrenze 1976 auf 65 Jahre wurde gleichzeitig eine Flexibilisierung des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben eingeführt. Arbeitnehmer können wählen, wann sie zwischen dem 60. und dem 70. Lebensjahr aus dem Erwerbsleben ausscheiden wollen, was aber mit entsprechenden versicherungsmathematischen Abschlägen (vor dem 65. Lebensjahr) bzw. Zuschlägen (bei Weiterarbeit über das 65. Lebensjahr hinaus) verbunden ist⁸⁾. Die Überprüfung der vorzeitigen Verrentungsmöglichkeiten ergab negative Wirkungen auf die Erwerbsbeteiligung, die allerdings häufig nicht signifikant waren. Auch die Einbeziehung der Arbeitsmarktlage in die Analyse führte zu keinen substantiell anderen Ergebnissen.

⁸⁾ E. Wadensjö, Disability Policy in Sweden, in: R. H. Havemann/V. Halberstadt/R. V. Burkhauser, Public Policy Toward disabled Workers, Ithaca—London 1984.

Eine Besonderheit im schwedischen Rentenrecht ist die 1976 eingeführte Teilpension, die es den älteren Schweden zwischen dem 60. und dem 65. Lebensjahr erlaubt, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Die Arbeitszeitverkürzung muß mindestens fünf Stunden betragen; nach Verkürzung müssen noch mindestens 17 Stunden pro Woche gearbeitet werden. Das durch die Arbeitszeitverkürzung ausgefallene Einkommen wurde bis 1980 zu 65 % des Brutobetragtes von der Rentenversicherung ausgeglichen. Im Oktober 1980 kürzte die damalige bürgerliche Regierung Schwedens die Höhe der Kompensationszahlungen auf 50 %; die Regierung Olof Palme erhöhte jedoch die Kompensationszahlung wieder, was auch im damaligen Wahlkampf eine zentrale Rolle spielte und eine explizite Wahlausage der Sozialdemokraten war. Die schwedische Teilrente erlaubt also den „weichen“ Übergang in das Ruhestandsleben, und es ist eine positive Wirkung dieser Regelung auf die Erwerbsbeteiligung zu vermuten.

Es ist allerdings auch sehr plausibel, daß die Option der Teilrente nicht die Entscheidung über Arbeit und Ruhestand als vielmehr die Wahl zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung beeinflusst hat. Wenn aber die Teilrente zu einer verstärkten Inanspruchnahme von Teilzeitarbeit bei sonst ohnehin Erwerbstätigen geführt hat, dann konnte sich dies nicht in der Erwerbsquote niederschlagen. Allerdings müßte sich dann eine Verschiebung hin zu den Teilzeitannteilen bei den älteren Arbeitnehmern ergeben. Hier wurden in der Tat statistisch signifikante Effekte bei den schwedischen Männern ermittelt. Nach 1976 haben die Teilzeitannteile deutlich zugenommen, und zum Zeitpunkt der Senkung der Kompensationszahlungen (1980) zeigt sich wieder ein leichter Anstieg der Wechsel von Teilzeitbeschäftigung zurück auf Vollzeitbeschäftigung. Insgesamt kann daraus der Schluß gezogen werden, daß die Teilrente eher die Akzeptanz der Teilzeitarbeit als das längere Verbleiben in der Erwerbstätigkeit bei den älteren schwedischen Arbeitnehmern gefördert hat, was nicht zuletzt mit dem Einkommensniveau zu erklären ist. Es ist auch zu vermuten, daß ein frühzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben weniger durch individuelle Wahl als vielmehr durch Strukturwandel und Arbeitsmarktprobleme verursacht wird, worauf eine Analyse von Berglind⁹⁾ hinweist.

Im Gegensatz zu den schwedischen Männern und den nicht verheirateten Frauen zeigte sich bei den verheirateten Frauen in Schweden im Alter von 60 bis 65 Jahren eine zunehmende Erwerbsbeteiligung. Dies läßt sich mit unterschiedlichen Erwerbsbiographien erklären: Die älteren verheirateten Schwedinnen hatten im allgemeinen noch eine durch Kindererziehungszeiten unterbrochene Er-

⁹⁾ H. Berglind, Age and Marginality in the Swedish Labour Market, in: B. Gardell/G. Johansson, Working Life, 1981, S. 145—158.

werbsbiographie und deshalb relativ geringe eigene Rentenansprüche, so daß sie zur „Aufbesserung“ ihrer eigenen Altersversorgung auch im höheren Alter noch erwerbstätig sind, um so Rentenpunkte für die eigenständige Versorgung zu sammeln.

In der Bundesrepublik ermöglichte die dynamische Altersrente einen Rückgang der Erwerbsbeteiligung der älteren Arbeitnehmer, wobei zu beachten ist, daß der Bezug einer Altersrente bei Männern ab Vollendung des 65. Lebensjahres und bei Frauen bereits ab Vollendung des 60. Lebensjahres möglich ist. Zu Beginn der sechziger Jahre arbeiteten aber dennoch rund 35 % der Männer im Alter von 65 und 69 Jahren und immerhin noch 21 % der Männer von 70 bis 74 Jahren. Bei den Frauen lagen diese Anteile erwartungsgemäß erheblich niedriger (12 % bei den 65- bis 69jährigen, 7,2 % bei den 70- bis 74jährigen). 1982 waren dagegen nur noch rund 10 % der 65- bis 69jährigen Männer und 6,3 % der 70- bis 74jährigen Männer berufstätig. Bei den Frauen lagen die entsprechenden Anteile bei 5 % und 3 %. Auch in der Bundesrepublik ist also die Erwerbsbeteiligung der über 65jährigen deutlich zurückgegangen. Aber auch die jüngeren Altersgruppen zeigen einen deutlichen Rückgang der Erwerbsbeteiligung. Die Erwerbsquote der 60- bis 64jährigen Männer ging von rund 73 % 1963 auf 44 % 1982 zurück. Die Erwerbsbeteiligung der Frauen verringerte sich von rund 21 % auf etwa 13 % im gleichen Zeitraum.

Die Entwicklung der Erwerbsbeteiligung bei den 60- bis 64jährigen Männern dürfte auf eine Reihe von Gesetzesänderungen im Rahmen der Rentenversicherung zurückzuführen sein. Seit 1973 ist es im Rahmen der „Kleinen Rentenreform“ möglich, ohne Abschläge bereits mit 63 Jahren in Rente zu gehen. Für Schwerbehinderte wurde die flexible Altersgrenze auf 62 Jahre festgelegt, 1979 wurde sie auf 61 Jahre und 1980 um ein weiteres Jahr auf 60 Jahre gesenkt. Darüber hinaus ist die Definition der Erwerbsunfähigkeit vom Bundessozialgericht an die Arbeitsmarktlage gekoppelt worden. Auch

dann, wenn „lediglich“ eine Berufsunfähigkeit vorliegt, die Arbeitsmarktlage es aber nicht erlaubt, einen angemessenen (Teilzeit-)Arbeitsplatz zu finden, wird die Erwerbsunfähigkeit festgestellt. Die sogenannte „59er-Regelung“ war bereits seit 1957 in Kraft, gewann jedoch erst in den siebziger Jahren mit der sich verschlechternden Arbeitsmarktlage an Bedeutung. Mittels Sozialplanregelungen wurde versucht, die vor der Rentengewährung geforderte einjährige Arbeitslosigkeitszeit aufzubessern. Hierbei ist festzustellen, daß die vorzeitigen Wechsel in den Ruhestand vorwiegend bei Arbeitnehmern mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen und monotonen Arbeitsbedingungen auf eine hohe Akzeptanz stießen¹⁰⁾. Diese auf Befragungen basierenden Ergebnisse wurden auch durch Querschnittsanalysen mit Makrodaten bestätigt, wonach sich zeigte, daß gesundheitliche Einschränkungen mit belastenden Arbeitsbedingungen hoch korrelieren und darüber hinaus zu einer niedrigeren Erwerbstätigkeit älterer Personen führen¹¹⁾.

Die Überprüfung der Zusammenhänge zwischen den Änderungen im Rentenrecht und der Erwerbsbeteiligung ergab bei den Frauen keinen statistisch signifikanten Zusammenhang. Dies ist so zu erklären, daß Frauen, die über die Vollendung des 60. Lebensjahres hinaus erwerbstätig sind, dies nicht zuletzt zum Erwerb zusätzlicher Rentenansprüche tun, um entweder die Mindestanwartschaft oder eine höhere Rente zu erhalten. Eine Erwerbstätigkeit, die gerade darauf ausgerichtet ist, zusätzliche Rentenanwartschaften zu erwerben, dürfte von den skizzierten Veränderungen im Rentenrecht kaum beeinflusst werden.

Bei den Männern zeigten sich hingegen deutlich signifikante Effekte der Einführung der flexiblen Altersgrenze, die stark vermindert auf die Erwerbstätigkeit der begünstigten Altersgruppen (63, 64 und 65 Jahre) wirkten. Auch die sukzessive Herabsetzung der flexiblen Altersgrenze für Schwerbehinderte von 62 auf 60 Jahre (vgl. Übersicht 1) zeigte bei den Männern deutliche Wirkungen.

IV. Schlußfolgerungen

Die vergleichende Längsschnittanalyse der Entwicklungen der Erwerbsbeteiligung in Schweden und der Bundesrepublik zeigt, daß sich Veränderungen überwiegend langfristig und kontinuierlich vollziehen. Zu Abweichungen von den langfristigen Trends kommt es nur dann, wenn das institutionelle Umfeld deutlich verändert wird. Offenbar sind es

nicht die marginalen und temporären, sondern vielmehr die dauerhaften, tiefgehenden Änderungen des institutionellen Gefüges, die die Erwerbsentscheidung beeinflussen. Dabei zeigt sich, daß weniger die auf monetäre Größen zielenden Instrumente als vielmehr die Eröffnung realer Handlungsoptionen durch die Politik von Bedeutung ist. Die langfristigen Trends werden in allen industriellen Ländern durch die strukturellen Veränderungen der Industriegesellschaften getragen, die zu einer zunehmenden Auflösung traditioneller Versorgungsmuster (wie etwa der Ehe) führen und deshalb eine zunehmend eigenständige ökonomische

¹⁰⁾ O. Blume/W. Plum/G. Naegle, Altersgrenze und Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1979.

¹¹⁾ R. Schettkat, Arbeits- und Umweltbelastungen als Behinderungsursachen — Zusammenhänge auf der Makroebene, in: Soziale Sicherheit, 32 (1983) 2, S. 46—51.

Sicherung auch der Frauen erfordern¹²⁾). Parallel dazu wandelt sich das Bild von der Frau in der Gesellschaft auch in bezug auf ihre Integration in die Erwerbsarbeit — wohl nicht zuletzt aufgrund des sich angleichenden Bildungsniveaus zwischen den Geschlechtern — grundlegend mit der Folge einer höheren Bildungs- und Erwerbsbeteiligung¹³⁾).

Dieses Muster der Erwerbsbeteiligungsentwicklung der Frauen zeigt sich sowohl in Schweden als auch in der Bundesrepublik, wenngleich die schwedischen Frauen sehr viel stärker im Erwerbsleben integriert sind. Eine zunehmende Erwerbsbeteiligung muß nicht mit einem Geburtenrückgang verbunden sein, wie es das Beispiel Schweden zeigt. Hier waren es gerade Frauen mit kleinen Kindern, die ihre Erwerbsbeteiligung besonders stark erhöht haben. Obwohl das berufliche Engagement in Schweden sehr viel größer ist, ist die schwedische Geburtenrate höher als die der Bundesrepublik. Familie und Beruf sind in Schweden besser miteinander vereinbar, denn noch immer ist auch für Schwedinnen die Geburt eines Kindes ein markanter Punkt in ihrer Erwerbsbiographie, der aber nicht zum völligen Rückzug aus dem Erwerbsleben führt, sondern nur zu einer Unterbrechung mit der Rückkehroption in das alte Beschäftigungsverhältnis auch nach einer längeren Phase der Kinderbetreuung.

Schon 1963 waren zwar die Schwedinnen in höherem Maße berufstätig als die deutschen Frauen, jedoch nahm diese Differenz im Laufe der Zeit noch zu. Während die verheirateten deutschen Frauen ihre Erwerbsbeteiligung in zwei Jahrzehnten um rund 10 %-Punkte erhöhten, legten die verheirateten Schwedinnen um rund 25 %-Punkte zu. In Schweden waren es dabei insbesondere die Elternschaftsurlaube, der Pflegeurlaub, der eine Arbeitsbefreiung von bis zu 60 Tagen im Jahr bei Erkrankung der zu versorgenden Kinder vorsieht, sowie das Recht auf Teilzeitarbeit, die die Erwerbsbeteiligung der schwedischen Frauen deutlich förderten. Würden in der Bundesrepublik „schwedische Verhältnisse“ herrschen, dann wären 1982 nicht rund 44 % der 16- bis 74jährigen verheirateten Frauen, sondern rund 73 % erwerbstätig gewesen. In absoluten Zahlen würde dies bedeuten, daß rund vier Millionen verheirateter Frauen zusätzlich auf

dem Arbeitsmarkt wären. Ähnlich sieht es bei den unverheirateten Frauen aus, hier wären rund 800 000 Frauen zusätzlich auf dem Arbeitsmarkt, und auch die Männer würden mit rund 500 000 zahlreicher auf dem Arbeitsmarkt sein.

Diese hypothetische Übertragung der „schwedischen Verhältnisse“ auf die Bundesrepublik ist aber nicht mit entsprechend höheren Arbeitslosenzahlen gleichzusetzen, denn in Schweden wurde diese positive Erwerbsbeteiligungsentwicklung nicht bei steigendem, sondern vielmehr bei einem sinkenden Arbeitsvolumen erreicht. Was sich indes in Schweden drastisch verändert hat, ist die Verteilung der Arbeit auf Personen. Das Arbeitsvolumen wurde in Schweden gleichmäßiger verteilt; dies ist insbesondere durch das verstärkte Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen und die zahlreichen Freistellungsmöglichkeiten erreicht worden. Übertragen auf die Bundesrepublik würde dies bedeuten, daß die Zahl der Teilzeitbeschäftigten drastisch steigen müßte und daß gleichzeitig der Anteil der am Arbeitsplatz Anwesenden an den Beschäftigten insgesamt um rund 10 % geringer ausfallen würde. Umgekehrt heißt dies, daß eine verstärkte Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt eng an die Einführung der skizzierten Maßnahmen gekoppelt ist. Erforderlich ist also eine höhere Flexibilität am Arbeitsmarkt, die aber an den Bedürfnissen der Familien orientiert sein muß, denn eine lediglich an den Erfordernissen des Produktionsprozesses orientierte Flexibilität stünde wohl eher der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Weg¹⁴⁾.

Familienpolitik kann, wie das schwedische Beispiel beweist, sehr wohl auf eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf gerichtet sein und muß sich nicht an einer Reaktivierung tradierter Rollenmuster ausrichten. Dennoch zeigt die Verteilung der Teilzeitarbeit und die Inanspruchnahme der Freistellungsregelungen, daß es auch in Schweden noch überwiegend die Frauen sind, die beide Lebensbereiche — die Berufswelt und die Familie — miteinander vereinbaren müssen. Vor diesem Hintergrund sind auch die Forderungen nach einem 6-Stunden-Tag zu sehen, der in Schweden weniger aus beschäftigungspolitischen Erwägungen heraus gefordert wird, sondern um eine gleichmäßige Partizipation von Männern und Frauen am Erwerbs- und Familienleben zu ermöglichen.

¹²⁾ H. J. Krupp, Frauen-Erwerbstätigkeit und Ziele der Alterssicherung, in: K. Schenke/W. Schmähl (Hrsg.), Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik. Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1980.

¹³⁾ DIW, Immer mehr Frauen im Beruf, in: DIW-Wochenbericht, (1987) 29.

¹⁴⁾ F. W. Scharpf/R. Schettkat, Arbeitszeitverkürzung als flankierendes Instrument einer wachstumsorientierten Beschäftigungspolitik, in: H.-J. Krupp/B. Rohwer/K. W. Rothschild (Hrsg.), Wege zur Vollbeschäftigung, Freiburg 1986.

SCHWEDEN

Steuergesetze

- 1971 Die Individualbesteuerung wird obligatorisch

Rentengesetze

- 1960 Einführung der Zusatzpension zusätzlich zur Basispension
- 1963 Auszahlung der ersten, sehr geringen Alterspensionen aus der Zusatzversicherung
- 1970 Die Gewährung einer Erwerbsunfähigkeitsrente wird bei älteren Arbeitnehmern von der Arbeitsmarktlage abhängig gemacht
- 1974 Arbeitnehmer ab 60 Jahren können nach 450 Tagen Arbeitslosengeldbezuges vorzeitig in Rente gehen
- 1976 Die Rentenaltersgrenze wird von 67 auf 65 Jahre reduziert und gleichzeitig flexibilisiert (60 bis 70 Jahre)
Die Teilrente, die Teilzeitarbeit und Renten kombiniert, wird mit einer 65%igen Kompensation für die Bruttoeinkommensminderung eingeführt
- 1979 Die Zusatzpension erreicht für Altersrentner erstmals die volle vorgesehene Höhe
- 1981 Die Kompensation des ausgefallenen Einkommens bei der Teilrente wird auf 50 % gesenkt
- 1987 Erhöhung der Kompensation des ausgefallenen Einkommens bei der Teilrente auf 65 %

Mutter-/Elternschaftsgesetze

- 1974 Die Mutterschaftsversicherung wird auf eine Elternschaftsversicherung umgestellt. Beide Elternteile erhalten einen aufteilbaren Anspruch von zusammen 180 bezahlten Urlaubstagen bei der Geburt eines Kindes
- 1979 Pflegeurlaub bis maximal 60 Tage pro Jahr für Eltern erkrankter Kinder unter 12 Jahren
Arbeitszeitverkürzungsrecht für Eltern mit Kindern unter 8 Jahren
Eltern können unbezahlten Urlaub mit Arbeitsplatzgarantie bis zum Kindesalter von 18 Monaten beanspruchen

BUNDESREPUBLIK

Steuergesetze

- 1974 Durch die Änderung des Kindergeldsystems entfällt der Steuerfreibetrag für Kinder zugunsten eines einkommensunabhängigen Festbetrages
- 1986 Der zwischenzeitlich wieder eingeführte Kinderfreibetrag wird von 432 DM auf 2.484 DM angehoben

Rentengesetze

- 1957 „Große Rentenreform“: Einführung der dynamisierten Rente nach dem Generationenvertrag
- 1973 Die flexible Altersgrenze ermöglicht eine Verrentung nach Vollendung des 63. Lebensjahres ohne versicherungsmathematische Abschläge
- 1978 Für Schwerbehinderte wird die flexible Altersgrenze auf 62 Jahre gesenkt
- 1980 Für Schwerbehinderte wird die flexible Altersgrenze auf 60 Jahre gesenkt
- 1984 Das Vorruhestandsgesetz erlaubt es Arbeitnehmern, mit 58 Jahren in den Vorruhestand zu treten

Mutter-/Elternschaftsgesetze

- 1976 Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts
Formelle Gleichstellung von Mann und Frau
- 1979 Einführung des Mutterschaftsurlaubs
- 1986 Erziehungsgeldgesetz mit Regelung eines Erziehungsurlaubs

Axel Bust-Bartels: Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit durch soziale Innovation? Alternativen zur Arbeitsmarktpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/87, S. 3–18

Vergegenwärtigt man sich die quantitativen wie die qualitativen Dimensionen der nun schon seit Jahren anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit sowie die aktuell und perspektivisch damit verbundenen gesellschaftlichen Entwicklungen, so sollte man nicht davor zurückscheuen, auch ungewöhnliche, dem gängigen ökonomischen Denken fremde Wege zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit zu diskutieren. Neue Anstöße sind u. a. auch deshalb notwendig, da man mittlerweile den Eindruck gewinnen kann, daß man sich politisch und wissenschaftlich mit der vermutlich bis weit über das Jahr 2000 hinaus anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit mehr oder weniger abgefunden hat bzw. hie und da die Existenz der Massenarbeitslosigkeit durchaus dem eigenen Interessenkalkül entgegenkommt.

Es wird in diesem Beitrag zunächst aufgezeigt, in welchem Ausmaß einerseits die Möglichkeit einer „billigen“ Beseitigung der Arbeitslosigkeit (zu tariflichen Bedingungen und mit Vollzeitarbeitsplätzen) besteht, wenn statt der Arbeitslosigkeit Arbeit finanziert wird, und in welchem Ausmaß andererseits ein erheblicher gesellschaftlicher Bedarf an arbeitsintensiven Problemlösungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen vorhanden ist, der deshalb nicht befriedigt wird, weil die zusätzlich dafür benötigten Arbeitskräfte (angeblich) nicht finanziert werden können. Es wird weiter gezeigt, daß es keine ökonomischen Sachzwänge im engeren Sinne sind, die die Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit verhindern, sondern vor allem politisch-gesellschaftliche Restriktionen, ein Mangel an sozialer Innovation (bzw. Innovationsfähigkeit), der verhindert, daß die sich bietenden Möglichkeiten wahrgenommen werden.

Die Frage, wie die Möglichkeiten der „billigen“ Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit und die arbeitsintensiveren Problemlösungen in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen „zueinandergebracht“ werden können, wird dann weiterverfolgt. Anknüpfungspunkt dafür ist die gegenwärtige „verwaltende“ Arbeitsmarktpolitik, die kurz dargestellt und kritisiert wird, um daran anschließend erste Bemerkungen zu einem Konzept einer Arbeitsmarktpolitik als Beschäftigungs- und Strukturpolitik (die vielleicht gar nicht mehr Arbeitsmarktpolitik genannt werden kann) zu formulieren — ein Konzept, das versucht, die durchaus vorhandenen finanziellen Möglichkeiten mit dem Selbstverständnis eines modernen, innovativen Sozialstaates in Übereinstimmung zu bringen.

Ellen-Ruth Schneider: Neue Techniken und die Beschäftigungschancen von Frauen

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/87, S. 19–25

Neue Techniken — vor allem die auf der Mikroelektronik basierenden Organisations-, Kommunikations- und Fertigungstechniken — dringen immer stärker in für Frauen wichtige Beschäftigungsbereiche ein und verändern Arbeitsabläufe und Arbeitsinhalte der jeweiligen Tätigkeiten.

An- und ungelernete Frauen sind durch diese Entwicklung besonders gefährdet: Zum einen führen die Rationalisierungswirkungen der neuen Techniken häufig dazu, daß „typische“ Frauenarbeitsplätze wegfallen, zum anderen sind für im Rahmen des Technikeinsatzes neu entstehende Tätigkeiten und Aufgaben auch neue Qualifikationen erforderlich, über die Frauen vielfach (noch) nicht verfügen. Die Frage, wie Frauen angesichts dieser Entwicklung langfristig ihre Erwerbchancen sichern können, hängt dabei von einer Reihe von Faktoren ab, wobei der beruflichen Weiterbildung ein zentraler Stellenwert zukommt. Aber mit dem Erwerb neuer Qualifikationen allein ist es nicht getan. Frauen müssen auch Chancen erhalten, nach erfolgreicher Qualifizierung ihren Kenntnissen und Fähigkeiten entsprechende Arbeitsplätze einzunehmen. Die Verbesserung der Chancen von Frauen, in Zukunft qualifizierte Tätigkeiten auszuführen, wird also auch von betrieblichen Personalentscheidungen abhängen.

Obleich Unternehmen nach wie vor — aus ökonomischen Gründen ebenso wie aufgrund von Vorurteilen — zögern, Frauen mit qualifizierten Arbeitsaufgaben zu betrauen, liegen in den bereits bestehenden Qualifikationsengpässen für technikgestützte Arbeitsaufgaben auch Beschäftigungschancen für „neu“ qualifizierte Frauen aus gefährdeten Tätigkeitsbereichen. Längerfristig ist allerdings zu vermuten, daß der weitere Technikeinsatz zu einer verschärften Polarisierung der Qualifikationsanforderungen führen wird. Eine „Anpassungsqualifizierung“ ohne die Grundlage einer entsprechend breit angelegten beruflichen Erstausbildung dürfte dann erheblich erschwert werden.

Berndt Keller: Aktuelle Trends der Arbeitspolitik: § 116 Arbeitsförderungsgesetz und das Beschäftigungsförderungsgesetz

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/87, S. 26–36

Der Beitrag behandelt die beiden aus arbeitspolitischer Perspektive zentralen neuen Regelungen der vergangenen Jahre: die Änderung des § 116 AFG sowie das BeschFG. Nach einigen knappen Bemerkungen zur Vorgeschichte wird die Neuregelung des § 116 AFG dargestellt, wobei drei Gruppen von Betroffenen zu unterscheiden sind. Anschließend werden als wahrscheinlich erachtete Auswirkungen für die Arbeitskämpftaktik (insbesondere für die Streikfähigkeit bestimmter Gewerkschaften) sowie für die bisherige, relativ stark zentralisierte Tarifpolitik behandelt. Schließlich wird gezeigt, daß die Neuregelung nicht nur in materieller, sondern auch in instrumenteller Hinsicht eine Reihe von Problemen aufwirft (Neutralitätsausschuß, Generalklauseln, Kontrollbefugnis). Fazit: Die Änderung hat die Handlungschancen der Gewerkschaften bei Arbeitskämpfen eingeschränkt.

Im zweiten Teil werden die wesentlichen Bestimmungen des BeschFG (vor allem die „erleichterte Zulassung befristeter Arbeitsverträge“) skizziert. Aus den vorliegenden empirischen Untersuchungen ergeben sich in Stichworten folgende Auswirkungen: Formwandel des Beschäftigungseintritts infolge zunehmender Befristung (als Indiz gegen die These zunehmender Beschäftigungsmöglichkeiten), weitergehende Differenzierungen innerhalb der Arbeitnehmerschaft, Verstärkung und Beschleunigung des Trends einer zunehmenden Zeitvertrags- bzw. Befristungspraxis, welche vor allem die Problemgruppen des Arbeitsmarktes trifft. Die erstmals gesetzlich regulierten Formen der Teilzeitarbeit führen, so die vorliegenden Untersuchungen, weder zur erhofften Förderung der Teilzeitarbeit noch zu nennenswerten Beschäftigungseffekten. Anschließend werden vor allem verschiedene Strategien zur Begrenzung von Überstunden sowie Änderungen der Sozialplanregelungen diskutiert. Fazit: Positive Effekte der Flexibilisierungs- bzw. Deregulierungsstrategie des BeschFG für das Beschäftigungsniveau sind mehr als ungewiß.

Zum Schluß werden die zentralen Punkte der geplanten Neuregelung des Betriebsverfassungsgesetzes bzw. der Montanmitbestimmung skizziert, welche die arbeitspolitische Diskussion der kommenden Zeit bestimmen werden.

Ronald Schettkat: Neue Muster der Erwerbsbeteiligung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/87, S. 37–46

Politikmaßnahmen zur Beeinflussung der Erwerbsbeteiligung, also der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, finden zunehmend mehr Beachtung: Zur Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt werden Elternurlaub, Teilzeitarbeit und eine familienstatusunabhängige Einkommensteuer diskutiert. Zur Entlastung des Arbeitsmarktes wurde in der Bundesrepublik das Vorruhestandsgesetz eingeführt und gleichzeitig wird mit Blick auf den drohenden „Rentnerberg“ über Möglichkeiten einer höheren Alterserwerbstätigkeit nachgedacht. Eine Teilrente, die Teilzeitarbeit und (Teil-)Rentenbezug miteinander kombiniert, wird zur Vermeidung des „Rentnerschocks“ als weicher Übergang vom Berufs- in das Pensionärsleben vorgeschlagen. So engagiert diese Maßnahmen teilweise auch vertreten werden, so unklar ist aber ihre tatsächliche Wirkung auf die Erwerbsentscheidung.

In diesem Beitrag werden daher in einem internationalen Vergleich zwischen Schweden und der Bundesrepublik Deutschland die Wirksamkeit solcher oder ähnlicher Maßnahmen analysiert. Beide Länder haben eine teils entgegengerichtete, teils aber auch gleichgerichtete Gesellschafts- und Sozialpolitik verfolgt. Insbesondere die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in Schweden sehr viel höher als in der Bundesrepublik. In Schweden wurden frühzeitig ein Eltern- und Pflegeurlaub für berufstätige Eltern mit einer Arbeitsplatzgarantie sowie ein Recht auf Teilzeitarbeit eingeführt. Die Rentenregelungen ermöglichen in Schweden wie in der Bundesrepublik ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben, gleichzeitig wurde in Schweden die Teilrente eingeführt. Schweden ist also ein „Vorreiter“ bei zahlreichen wohlfahrtsstaatlichen Maßnahmen und deshalb ein ideales Vergleichsland für die Bundesrepublik. Die empirischen Analysen zeigen zwar, daß das Erwerbsverhalten im hohen Maße habitualisiert ist und durch langfristige Faktoren geprägt wird. Aber dennoch wird es auch durch institutionelle Faktoren beeinflusst, wobei überwiegend diejenigen Maßnahmen erfolgreich waren, die reale Handlungsoptionen eröffneten. Weniger bedeutend ist dagegen eine Sozialpolitik, die lediglich finanzielle Anreize bietet.