

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Ulrich Cartellieri

Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland
Ansatzpunkte zur Behebung der Arbeitsmarktprobleme

Günther Schmid

Übergänge in die Vollbeschäftigung
Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik

Hartmut Seifert

Kürzer oder länger arbeiten?

Axel Bust-Bartels

Ökologie und Arbeitslosigkeit

B 12-13/94
25. März 1994

Ulrich Cartellieri, Dr. jur., geb. 1937; Studium der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften; seit 1981 Mitglied des Vorstandes der Deutsche Bank AG mit den Zuständigkeiten Treasury (Refinanzierung des Konzerns), Volkswirtschaft, Auslandsgeschäft im asiatisch-pazifischen Raum, Inlandsgeschäft im Ruhrgebiet; Mitverantwortung für die gesamten Handelsaktivitäten der Deutschen Bank, insbesondere Devisen, Geld und Edelmetalle sowie Derivate.

Günther Schmid, Diplompolitologe, Dr. phil., geb. 1942; Direktor der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Professor für Ökonomische Theorie der Politik an der Freien Universität Berlin.

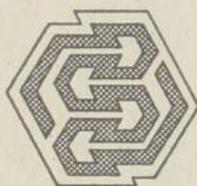
Veröffentlichungen u. a.: Funktionsanalyse und Politische Theorie, Düsseldorf 1973; (zus. mit Hubert Treiber) Bürokratie und Politik, München 1975; Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein im Ts. 1980; (zus. mit Bernd Reisert und Gert Bruche) Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1987 (englisch und aktualisiert: Detroit 1992); (Hrsg.) Labour Market Institutions in Europe, Armonk 1994.

Hartmut Seifert, Dr. rer. pol., geb. 1944; seit 1975 wissenschaftlicher Referent für Arbeitsmarktpolitik am Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut (WSI) des DGB.

Veröffentlichungen u. a.: (zus. mit Peter Joachim) Neue Technik und Arbeitszeitgestaltung, Opladen 1991; (Hrsg.) Jenseits der Normalarbeitszeit, Köln 1993; zahlreiche Bücher, Gutachten und Aufsätze zu Fragen und Problemen der Arbeitsmarkt- und Arbeitszeit- sowie der regionalen Beschäftigungspolitik u. a.

Axel Bust-Bartels, Dr. rer. pol., geb. 1947; Diplomvolkswirt; seit 1979 mit wechselnden Verträgen wissenschaftlicher Angestellter und Lehrbeauftragter am sozialwissenschaftlichen Fachbereich der Universität Göttingen.

Veröffentlichungen u. a.: Skandal Massenarbeitslosigkeit. Zwischen passivem Staat und alternativer Arbeitsmarktpolitik, Opladen 1990; Ökonomische Entwicklung und Kultur, Hagen 1993.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn.

Redaktion: Rüdiger Thomas (verantwortlich), Dr. Katharina Belwe, Dr. Ludwig Watzal, Dr. Klaus W. Wippermann, Hans G. Bauer.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62-65, 54290 Trier, Tel. 06 51/4 60 41 86, möglichst Telefax 06 51/4 60 41 53, 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 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

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

Für Unterrichtszwecke können Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Ansatzpunkte zur Behebung der Arbeitsmarktprobleme

I. Ausgangslage

Der Konjunkturinbruch des letzten Jahres und die verminderte Wettbewerbsfähigkeit unseres Standorts haben zu einem dramatischen Anstieg der Arbeitslosigkeit in Deutschland – wie auch in anderen europäischen Staaten (1993 waren in Europa insgesamt mehr als 17 Millionen Menschen ohne Arbeit) – geführt. Die zunehmende Erwerbslosigkeit stellt ein schwerwiegendes wirtschaftliches und soziales Problem dar, dem aus zwei Gründen derzeit besondere Aufmerksamkeit gelten muß:

1. Wenn in den absehbaren weiteren Verlauf dieser Entwicklung nicht bald und wirksam eingegriffen wird, dann drohen uns ihre negativen Konsequenzen nachhaltiger zu beschäftigen als der Entlastungseffekt aufgrund einer vielleicht besseren konjunkturellen Entwicklung in 1994/95.
2. Mit dem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit wird der Druck auf Wirtschafts- und Geldpolitik zunehmen, „etwas zu tun“. Wichtig ist, daß das Richtige getan wird – dies auch angesichts der Gefahr in unseren Nachbarländern, daß nach britischem Vorbild mit aggressiver Zinssenkung und dadurch verursachter Abwertung ein falscher Weg gegangen wird.

1993 hatten wir in Westdeutschland im Jahresdurchschnitt knapp 2,3 Millionen Arbeitslose (Arbeitslosenquote: 7,3 Prozent), in Ostdeutschland (ohne die durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik – wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Kurzarbeit, Altersübergangsgeld – vorübergehend aufgefangenen Erwerbslosen) über 1,1 Millionen (15,1 Prozent). Für Gesamtdeutschland ergab sich damit eine durchschnittliche Arbeitslosenzahl von 3,4 Millionen (8,8 Prozent) bei weiter steigendem Trend. Im Januar 1994 betrug die Zahl der Arbeitslosen bereits 4 Millionen (2,7 Millionen in Westdeutschland und 1,3 Millionen in Ostdeutschland). Allein in Westdeutschland ist sie damit seit ihrem Tiefststand im Frühjahr 1991 bis Januar 1994 um rund 1 Million gestiegen. Am stärksten ist der

Beschäftigungseinbruch in der vom internationalen Wettbewerbsdruck gebeutelten Industrie. Hier sind binnen Jahresfrist 10 Prozent der Arbeitsplätze verlorengegangen.

Aller Voraussicht nach wird die Arbeitslosigkeit bis weit in das Jahr 1995 hinein weiter ansteigen. Schon 1994 wird die Arbeitslosenquote in Gesamtdeutschland im Jahresdurchschnitt 10 Prozent erreichen (mit rund 8,6 Prozent in Westdeutschland und rund 15,5 Prozent in Ostdeutschland). Und aus heutiger Sicht wird die deutsche Wirtschaft auch dann, wenn es 1994/95 zu der erhofften Belebung kommt, in den nächsten Jahren nicht genügend neue Arbeitsplätze schaffen, um eine weitere, wenn auch langsamere Zunahme der Beschäftigungslosigkeit verhindern zu können.

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit liegt in Westdeutschland heute bei über einem Jahr (12,4 Monate). Von den gesellschaftlichen Kosten und dem politischen Radikalisierungspotential einmal ganz abgesehen, werden die direkten finanziellen Kosten dieser Arbeitslosigkeit – ohne Sozialhilfe – in diesem Jahr schon bei 65 Milliarden D-Mark liegen. Das – aus dem Bundeshaushalt zu deckende – Defizit der Bundesanstalt für Arbeit betrug 1993 bereits rund 25 Milliarden D-Mark und wird 1994 trotz der Kürzungen bei der Arbeitslosenunterstützung einen ähnlichen Betrag erreichen.

Besonders bedrohlich ist der steile Anstieg der sogenannten Sockel-Arbeitslosigkeit, also der Arbeitslosigkeit, die auch in konjunkturellen Hochphasen verbleibt.

- Im Konjunkturrhoch vor der Rezession 1974/75 betrug die Arbeitslosenquote nur 0,8 Prozent, ihr höchster Punkt erreichte 4,4 Prozent.
- Vor der Rezession 1981/82 war die Arbeitslosigkeit auf dem Tiefpunkt mit 3,0 Prozent bereits fast viermal so hoch, und auf dem Höhepunkt betrug sie 8,3 Prozent.
- Dieses Mal ist die Arbeitslosenquote selbst im Wiedervereinigungsboom nur noch auf 5,5 Prozent zurückgegangen, und sie wird allein in Westdeutschland weiter auf 8,6 Prozent im Schnitt ansteigen.

Die Aussage, daß die Arbeitslosigkeit bei uns immer weniger ein konjunkturelles und zunehmend ein strukturelles Problem ist, ist inzwischen fast zum Allgemeinplatz geworden. Aber was heißt das?

Natürlich spielt die Konjunktur eine wichtige Rolle. Die Industrieproduktion ist seit dem Höhepunkt der Konjunktur (1. Quartal 1992) bis Ende 1993 um über 10 Prozent gesunken, in der Metallindustrie sogar um knapp 20 Prozent. Die Kapazitätsauslastung liegt bei nur noch 78 Prozent. Das Bruttoinlandsprodukt war 1993 fast zwei Prozent niedriger als im Vorjahr; damit handelt es sich um die schwerste Rezession der Nachkriegszeit.

In dieser Lage stecken wir – allen Warnungen der letzten Jahre zum Trotz – in der Falle konjunkturpolitischer Handlungsunfähigkeit. Wirtschafts- und Sozialpolitik haben auf die vereinigungsbedingten Lasten falsch reagiert. Die Finanzpolitik wie auch die Lohnpolitik haben im einigungsbedingten Boom den Blick über den Tag hinaus unterlassen. Ausgabensenkungen wurden nicht rechtzeitig und nicht in dem notwendigen Ausmaß vorgenommen, so daß die Haushaltsdefizite auf neue Höchststände anstiegen. Überhöhte Lohnabschlüsse kamen hinzu und führten zu einer Verstärkung des inflationären Auftriebs, worauf die Geldpolitik hart restriktiv, nämlich mit einer drastischen Erhöhung der Zinsen, reagierte. Angesichts des langsamen Rückgangs der Inflationsrate und des starken Wachstums der Geldmenge wird die Bundesbank ihre seit Herbst 1992 eingeschlagene Politik, die Leitzinsen nur langsam und schrittweise zu senken, weiter fortsetzen. Das klassische Instrumentarium der Konjunkturpolitik – Ausgabenprogramme, Steuersenkungen, expansive Geldpolitik – steht damit nicht zur Verfügung. Schon deshalb ist eine schnelle Erholung der deutschen Wirtschaft unmöglich. Wir rechnen für 1994 mit – bestenfalls – einem Prozent Wachstum im Westen und acht Prozent in Ostdeutschland, was für Gesamtdeutschland eine Wachstumsrate von 1,5 Prozent ergibt.

II. Strukturschwächen als tiefere Ursache der wirtschaftlichen Krise

Auf das Konjunkturtief drücken jetzt zusätzlich strukturelle Schwächen, die immer deutlicher werden. Dazu nur zwei Zahlen:

Von 1990 bis 1993 sind die gesamten Industriegüterimporte in unseren Abnehmerländern um ca.

acht Prozent *gestiegen*. Gleichzeitig sind aber die deutschen Industriegüterexporte in diese Länder um rund vier Prozent *gesunken*. Das heißt, die deutschen Exporte haben allein in diesen wenigen Jahren etwa 12 Prozent Marktanteile im Ausland verloren. Seit Jahren wird – auch von uns – vor dem schleichenden Verlust unserer internationalen Wettbewerbsfähigkeit gewarnt. Schleichend kann man diese alarmierende Entwicklung allerdings nicht mehr nennen.

Die erste, vordergründigste Erklärung hierfür ist die relative Stärke der D-Mark in den letzten Jahren. Mit einer starken D-Mark hat die deutsche Wirtschaft aber seit dem Ende der sechziger Jahre zu leben gewußt. Wichtiger ist wohl, daß es in der jüngsten Phase keine Entlastung mehr von der Lohnkosten- und Preisseite gab. Früher stiegen die Lohnkosten und Preise in Deutschland regelmäßig geringer als bei unseren Handelspartnern, so daß die deutschen Unternehmen trotz Aufwertungen der D-Mark ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit wahren konnten. Dagegen kumulieren sich nun negative Wechselkurs- und Kosteneffekte: Zur Aufwertung der D-Mark kommt ein Kostenanstieg, der über das Ausmaß hinausgeht, das die mit uns konkurrierenden Länder verzeichnen. Mit einem solchen Doppelproblem ist die deutsche Wirtschaft zum ersten Mal konfrontiert.

Das Durchschlagen dieser Preis-/Kostensituation auf die Ausfuhr und damit auf die Beschäftigungssituation führt zur entscheidenden Ursache der negativen Entwicklung: dem abnehmenden Anteil von preisunempfindlichen Spitzenprodukten an der deutschen Gesamtausfuhr. Deutsche Produkte verfügen immer weniger über einen Qualitätsvorteil gegenüber ausländischen Konkurrenzgütern, so daß durch Aufwertungen der D-Mark notwendige Preisanhebungen von den deutschen Unternehmen auf den Auslandsmärkten kaum noch durchgesetzt werden können bzw. zu rückläufigem Absatz führen. Immer mehr deutsche Produkte sind nur noch in einem intensiven Preiswettbewerb mit ausländischen Anbietern zu verkaufen.

Hersteller preisempfindlicher Produkte, die nicht über Innovationsvorsprünge oder vom Markt akzeptierte Qualitätsüberlegenheit verfügen, denken deshalb zunehmend über Produktionsverlagerungen ins kostengünstigere Ausland – insbesondere Osteuropa – nach; dies gilt vor allem in Branchen wie Textil- und Bekleidungsindustrie, Holz- und Möbelindustrie, Papierverarbeitung und für Zulieferer für den Maschinen- und Fahrzeugbau. Sie können die niedrigere Produktivität in diesen Ländern durch Maschinenimporte, Mitarbeiterschul-

lung und Qualitätskontrolle am ehesten anheben. Andere Industrien werden folgen.

Direktinvestitionen in und Verlagerung von Arbeitsplätzen nach Osteuropa sind aber für unsere Arbeitsmarktprobleme derzeit noch unbedeutend, die entsprechenden Volumina noch klein. 1992 waren es erst 1,5 Milliarden DM bzw. gut sechs Prozent der deutschen Auslandsinvestitionen (bzw. 0,4 Prozent der unternehmerischen Inlandsinvestitionen). Die Bedeutung dieses Trends liegt in seiner Zukunftsdimension. Der Kostendruck ist in vielen Unternehmen erst durch die Lohnrunden 1991 bis 1993 und die Aufwertungen der D-Mark im EWS seit September 1992 an die kritische Grenze gestoßen. Der Investitionsschub nach Osten kommt daher jetzt allmählich in Gang. Nach Umfragen der Industrie- und Handelskammern befassen sich in verschiedenen Regionen (Südwestdeutschland, Niederrhein) allein über 50 Prozent der Unternehmen aus der Verbrauchsgüterindustrie mit solchen Plänen.

Für den deutschen Arbeitsmarkt sind die Auslandsinvestitionen deswegen fatal, weil ihnen nur sehr geringe Ausländerinvestitionen in Deutschland gegenüberstehen. Deutschland kann nicht gleichzeitig Einwanderungsland für Arbeitskräfte und Auswanderungsland für Arbeitsplätze sein. Die deutsche Wirtschaft muß also ihre künftige Rolle in der internationalen Arbeitsteilung neu finden.

Dazu müssen wir folgende Eckpunkte sehen:

1. Die Produktionsverlagerung in Niedrigkostensländer ist für viele Unternehmen notwendig. Sie stellen damit ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit – vor allem gegenüber Wettbewerbern aus Asien – wieder her.
2. Auch für unsere Volkswirtschaft insgesamt sind die Direktinvestitionen in Osteuropa sinnvoll. Sie gehen in Deutschland nicht verloren: Die Alternative wären nicht Investitionen in Deutschland, sondern Marktanteils- und damit Arbeitsplatzverluste an kostengünstigere Wettbewerber im Ausland. Zudem wird die deutsche Industrie in den kommenden Jahren von der wachsenden Investitionstätigkeit in Osteuropa profitieren: Investitionsbedarf, Know-how-Bedarf, Beratungs- und Finanzierungsbedarf werden zu verstärkten Exporten von Gütern und Dienstleistungen führen. Die deutschen Ausfuhren nach Polen, in die ehemalige Tschechoslowakei und nach Ungarn lassen diesen Trend erkennen: Sie waren in den ersten fünf Monaten 1993 um 19 Prozent höher als im

Vergleichszeitraum des Jahres 1992, bei einem Rückgang des Gesamtexports um 13 Prozent.

3. Der große Lohnkostenunterschied ist kein vorübergehendes Phänomen, sondern ein neues Charakteristikum der Weltwirtschaft. Wir können es nicht verhindern. Aber wir können es nutzen. Auch darin sollten wir von der japanischen Industrie lernen und Wettbewerbsnachteile wieder aufholen. Ähnlich wie Japan dies in Südostasien vorexerziert, können deutsche Unternehmen Kostenvorteile in den osteuropäischen Niedriglohnländern durch Investitionen vor Ort – u. a. für Zulieferungen – nutzen und auf diese Weise ihre globale Wettbewerbsfähigkeit verbessern.

Wir müssen sehen, daß nicht nur das Kapital als Folge der weltweiten elektronischen Vernetzung global mobil geworden ist, sondern zunehmend auch die Arbeit. Ingenieurstunden eines Konstruktionsbüros oder einer Software-Entwicklung werden nicht mehr im Sitzland des Unternehmens, sondern dort erbracht, wo sie in der notwendigen Qualität zum niedrigsten Preis angeboten werden. Die optimale Verknüpfung relativer Wettbewerbsvorteile von Land zu Land wird im internationalen Wettbewerb immer wichtiger, die Wirksamkeit nationaler Arbeitsmarktpolitik damit immer begrenzter.

An Arbeit wird es – entgegen verbreitetem Vorurteil – auch künftig in Deutschland nicht mangeln. Im Gegenteil: Arbeitsvolumina und Arbeitsvielfalt sind in den letzten 200 Jahren seit der Industriellen Revolution mit jedem Innovationsschub kräftig weiter gestiegen. Auch diesmal werden im Zuge des notwendigen Strukturwandels neue, wettbewerbsfähige Arbeitsplätze – beispielsweise im Dienstleistungssektor – entstehen. Gleichzeitig wird Arbeit auch künftig in Branchen wegfallen, die durch überhöhte Kosten im internationalen Wettbewerb nicht mehr wettbewerbsfähig sind. Das Tempo dieses Wandels scheint sich allerdings noch zu beschleunigen.

Wir stehen vor der dringend zu lösenden Aufgabe, die Bedingungen dafür zu schaffen, daß neue Strukturen, neue Arbeitsmärkte auch in Deutschland entstehen können, wo die alten keine Arbeit mehr bieten. Diese Herausforderung wird noch immer zu wenig begriffen – sonst würden wir nicht weiterhin Wirtschaftspolitik zur Erhaltung veralteter Strukturen (Kohle, Stahl, Werften, Landwirtschaft) anstatt zur Förderung neuer betreiben. Denn eines zeigt die Diskussion über die Fülle der notwendigen Maßnahmen deutlich: Die Arbeits-

losigkeit ist auch und zuallererst das Ergebnis von über lange Jahre entstandenen Verkrustungen und Inflexibilitäten¹.

Ob Zunftwesen und Innungen, staatliches Postmonopol oder Handels- und Gewerbebesetze: Institutionen, die zum Teil zuletzt im 2. Kaiserreich – im 19. Jahrhundert – modernisiert wurden, sind jetzt daran zu messen, ob sie dem Quantensprung des Übergangs von der Mechanik zur Mikroelektronik und zur globalen Satellitenkommunikation gewachsen sind.

III. Ansatzpunkte für die Behebung der Arbeitsmarktprobleme

Das mit Abstand größte Problem ist die Verhinderung neuer Arbeitsplätze durch die Überregulierung der deutschen Wirtschaft². Ein Netz von Reglementierungen und Liberalisierungsrückstände in zentralen Dienstleistungsbereichen – der Telekommunikation, dem Verkehrssektor oder auch dem Einzelhandel – schränken die Flexibilität deutscher Unternehmen ein und wirken den Marktmechanismen entgegen. Diese Überregulierung hat zwei gravierende Folgen:

- Sie behindert die industrielle Innovation und
- verzögert die Entwicklung des tertiären Sektors in einem Ausmaß, daß die deutsche Volkswirtschaft hier gegenüber allen vergleichbaren großen Industrieländern inzwischen weit zurückliegt.

Wir leiden nicht nur unter der Verhinderung von Innovationsschüben wie in der Gentechnik oder Biotechnologie – mit der Folge, daß ganze Industriezweige ihre wertvollen Forschungsarbeitsplätze ins Ausland verlagert haben. Es geht auch nicht nur um die notwendige Förderung arbeitsplatzträchtiger Technologien wie Magnetbahn, elektronische Verkehrsleitsysteme, Informationsnetze etc. Es geht quantitativ, aber auch qualitativ wohl vor allem um die Innovationsfähigkeit des Mittelstandes.

1 Vgl. hierzu auch die Beiträge von Günther Schmid und Hartmut Seifert in diesem Heft.

2 Ostdeutschland bleibt aus dieser Betrachtung ausgeklammert, da es sich hier um den grundlegenden Neuaufbau einer Region handelt mit völlig anderen arbeitsmarktpolitischen Problemen als die in diesem Beitrag diskutierten konjunkturellen und strukturellen Schwierigkeiten Westdeutschlands.

99 Prozent der deutschen Unternehmen sind mittelständische. Der mittelständische Unternehmer, dessen Managementkapazität durch ständig neue Anforderungen und Auflagen im Steuer-, Bau-, Gewerbe- und Sozialrecht voll beansprucht wird, der in einem wenig innovationsfreundlichen Klima jahrelang um Baugenehmigungen, Betriebslizenzen, TÜV-Abnahmen u. a. m. kämpfen muß, der weder seine Arbeitskräfte noch seine Maschinen flexibel disponieren darf – dieser mittelständische Unternehmer wird in die Defensive gezwungen und muß sich auf Kostensenkungen, Rationalisierungen, Arbeitskräfteabbau konzentrieren. Welcher Raum bleibt ihm für zukunftsorientiertes risiko- und innovationsfreudiges Handeln?

Im Mittelstand werden 64 Prozent aller Arbeitsplätze unterhalten. Deshalb ist die Kernaufgabe angesichts unserer nachlassenden Wettbewerbsfähigkeit diese: die notwendigen Freiräume wieder herzustellen, die Unternehmer brauchen, um sich auf die Anforderungen der Zukunft konzentrieren und neue Arbeitsplätze schaffen zu können.

Um dieses Ziel zu erreichen, gilt es, wirksame Schwerpunkte zu setzen. Der wirksamste Ansatzpunkt ist der sogenannte Dienstleistungssektor. Er ist in Deutschland eine weithin vom Staat beherrschte und überregulierte „Veranstaltung“. Die Erfahrungen in anderen Industrieländern zeigen, daß hier zuerst neue Unternehmen entstehen, daß wichtige Innovationen von den „Turnschuh- und Garagenunternehmern“ kommen, die es eben in Deutschland nicht gibt. Wir haben erheblich weniger Arbeitsplätze im tertiären Sektor als die meisten anderen Industrieländer. Dem entspricht ein hohes Außenhandelsdefizit bei Dienstleistungen. Die USA erzielen einen Exportüberschuß von rund 30 Milliarden US-Dollar mit Filmen, Telefon- und Datendiensten, Software sowie Finanz- und sonstigen Dienstleistungen. Wir erwirtschaften hier ein Defizit von 20 Milliarden US-Dollar. Hier rächt sich der oben angesprochene deutsche Rückstand bei Liberalisierung und Privatisierung von Verkehrswesen, Telekommunikation etc.

Gleichzeitig verhindern wir auch bei den einfachen Dienstleistungen eine Aufnahme der schwer zu vermittelnden minderqualifizierten oder Teilzeitarbeit suchenden Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt. Seit langem weisen wir z. B. darauf hin, daß die Arbeitslosenstatistik auch eine Gruppe von rund einer viertel Million Teilzeitarbeit suchenden Frauen enthält, die von einer Abschaffung des Ladenschlußgesetzes profitieren würden. Das Ladenschlußgesetz aber wird von einigen wenigen Interessengruppen nach wie vor erfolgreich vertei-

digt. Wir müssen deutlicher machen, daß solcher Gruppenegoismus nicht nur für den Verbraucher, sondern auch für den Arbeitsmarkt negative Folgen hat.

Es geht hier nicht darum, die lange Reihe von abzuschaffenden Regulierungen aufzuführen. Verwiesen sei nur auf die nahezu hundert Vorschläge der Deregulierungskommission. Es geht darum, die wachsende Brisanz des Arbeitslosenproblems so einsichtig zu machen, daß ein gesellschaftliches Klima entsteht, in dem das Ladenschlußgesetz sowie Gewerbe- und Handwerksordnung liberalisiert und die Überregulierungen der beratenden Berufe, der technischen Prüfer und Sachverständigen sowie des Bau-, Tarif-, Arbeits-, Sozial- und Steuerrechts abgebaut werden können, ohne jedesmal am Egoismus spezieller Interessengruppen zu scheitern.

Bisher beobachten wir das Gegenteil – jetzt wieder augenfällig bei den dringlichen Bemühungen, den überbürokratisierten Arbeitsmarkt selbst flexibler und funktionsfähiger gestalten. Die Bundesregierung versucht, mit dem Entwurf eines Arbeitszeitgesetzes mehr Flexibilität zu ermöglichen: Erleichterung von Sonntags- und Nacharbeit, Ausdehnung der maximalen Tages- und Wochenarbeitszeit mit größerem Ausgleichsspielraum, Erleichterung kontinuierlicher Fertigungen – Stichwort längere Maschinenlaufzeiten. Auch dieses Vorhaben ist von parteipolitischen Querelen und Gruppeninteressen bedroht. Der Bundesrat hat dazu über sechzig Änderungswünsche angemeldet. Die Ministerpräsidenten der Länder müssen sich fragen lassen, ob sie das für verantwortungsvolle Politik zur Minderung des Arbeitslosenproblems halten.

Ein weiteres Zwangskorsett des Arbeitsmarktes ist die deutsche Tradition, dem Arbeitsamt, d.h. einer inflexiblen Staatsbehörde, ein Monopol für die Arbeitsvermittlung einzuräumen. Die Effizienz des Arbeitsmarktes könnte schnell erheblich gesteigert werden, wenn Vorschläge zur Beseitigung dieses Monopols und zur Erlaubnis auch privater Arbeitsvermittlung endlich realisiert würden. Es ist zu begrüßen, daß die Bundesregierung – nachdem sie zunächst nur einen zeitlich und regional begrenzten Modellversuch starten wollte – im Januar angekündigt hat, das Vermittlungsmonopol der Bundesanstalt für Arbeit noch in dieser Legislaturperiode gänzlich aufheben zu wollen.

Ein monopolistisches System, das der Schaffung neuer Arbeitsplätze hinderlich ist, ist auch das deutsche Tarifvertragswesen. Es schützt im Ergebnis diejenigen, die einen Arbeitsplatz haben, vor

der Konkurrenz derer, die Arbeit suchen. Die zunehmenden Austritte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aus den Tarifvertragsorganisationen zeigen, daß die Zweifel an diesem System wachsen. Bewährte Elemente daraus sollten sicher erhalten bleiben. Aber auch hier geht es um zukunftsorientiertes Aufbrechen von Verkrustungen.

Die Diskussion des Arbeitslosenproblems muß natürlich auch eine Betrachtung der Löhne und Lohnnebenkosten einschließen. Deutschland weist die höchsten Arbeitskosten weltweit auf. Dies liegt unter anderem an den hohen Personalzusatzkosten, die im Durchschnitt rund 84 Prozent des Direktentgeltes ausmachen. Bei den Nebenkosten ist im Laufe der Zeit ein Wildwuchs von zahlreichen Einzelkosten entstanden, der in der Summe von vielen Unternehmen nicht mehr durchzuhalten ist und deshalb jetzt von vielen Betrieben durchforstet wird.

Der entscheidende Punkt sind aber die Kosten der sozialen Sicherung. Die Sozialbeiträge lagen 1970 einmal bei 26,5 Prozent des Einkommens; 1994 werden sie auf 40 Prozent steigen. Wir werden angesichts dieses Kostendrucks um eine generelle Überprüfung vor allem der Alterssicherungssysteme und des Gesundheitswesens nicht herumkommen. Andernfalls würden durch die eingebauten Automatismen die Kosten des Faktors Arbeit so hoch getrieben, daß es noch weniger Investitionen und noch mehr Arbeitslose gäbe, daß die Zahl der Beitragszahler weiter ab- statt zunähme, damit zugleich die sozialen Kosten aber noch weiter stiegen. Wir müssen den Sprengsatz dieser Zeitbombe entschärfen, bevor es in wenigen Jahren vielleicht schon zu spät ist.

Zu den Lohnkosten selbst: Ich nenne sie erst an dieser Stelle, denn die direkten Lohnkosten sind eine, aber nicht die einzige Ursache unserer hohen Arbeitslosigkeit. Das deutsche Lohnniveau ist zehn- bis zwanzigmal so hoch wie in Osteuropa und auch bei Adjustierung um Produktivitätsunterschiede immer noch erheblich höher als etwa in den hoch wettbewerbsfähigen asiatischen „Tigerländern“ (Hongkong, Singapur, Südkorea, Taiwan). Den Ansatzpunkt zur Überwindung dieser Differenz müssen wir primär in den gerade genannten Bereichen suchen.

Es führt aber – auch mit Blick auf die niedrigeren Lohnkosten in unseren hochindustrialisierten Nachbarländern – kein Argument daran vorbei, daß die deutschen Löhne wieder in Einklang gebracht werden müssen mit der erwirtschafteten Produktivität. Auf dem Gebiet der Produktivitätssteigerung hat die deutsche Industrie immer wie-

der Vorbildliches geleistet. Das läßt die Erwartung zu, daß viele der in den letzten Jahren entstandenen Rückstände mit Hilfe der eingeleiteten energischen Maßnahmen bald wieder aufgeholt werden können. Ein ausreichendes Maß an Innovation – auch Prozeßinnovation – muß aber hinzukommen. Dies bedingt höher qualifizierte Arbeitnehmer.

Ganz entscheidend ist deshalb die Anpassung der Qualifikation der Arbeitnehmer. Je weniger wir bereit sind, die Höhe der deutschen Löhne in Frage zu stellen, desto mehr müssen sie durch Qualifikations- und Produktivitätssteigerung tragbar gemacht werden. (An dieser Stelle kann ein Hinweis auf notwendige Reparaturen des deutschen Bildungssystems nicht unterbleiben: Man braucht nur Niveau und Alter deutscher Universitätsabsolventen mit denen in wichtigen Konkurrenzländern zu vergleichen.) Dazu gibt es umfangreiche konkrete Empfehlungen, deren Umsetzung ebenfalls zu wünschen übrigläßt.

Ein Mangel der derzeitigen Diskussion über Maßnahmen zur Förderung der Arbeitnehmerqualifikation liegt darin, daß meist nur davon die Rede

ist, was der Staat, die Unternehmen, die Arbeitgeber zu veranlassen haben. Das greift zu kurz. Die Uniformität der Arbeitsbedingungen des industriellen Arbeitsprozesses wird mehr und mehr eine Sache der Vergangenheit – und nicht nur da, wo „home work stations“ und ähnliche Individualisierungen der Arbeitsverhältnisse zu neuen Arbeits- und Lebensformen führen. Wir müssen deshalb deutlich machen, daß der einzelne, der Betroffene selbst, seine Zukunft wieder mehr als in der Vergangenheit in die eigenen Hände nehmen muß.

Wir müssen den Anreiz zur Aufnahme von Arbeit erhöhen und die Rahmenbedingungen dafür verbessern. Die Dringlichkeit dieser Aufgabe ergibt sich aus ihrer Dimension. Es wäre ein kostspieliger Irrtum zu meinen, wir könnten längerfristig 10 Prozent oder mehr Arbeitslose zu den heute geltenden Sätzen in der Arbeitslosigkeit alimentieren. Wenn wir den gegenwärtigen Entwicklungstrend noch über Jahre fortschreiben, wird unsere soziale und politische Stabilität erheblichen Belastungen ausgesetzt sein. Das gilt es zu verhindern.

Übergänge in die Vollbeschäftigung

Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik

I. Ist Vollbeschäftigung noch möglich?

Ja, Vollbeschäftigung ist möglich, wenn das Ziel eine neue Qualität erhält.

Aus traditioneller Perspektive ist eine Gesellschaft vollbeschäftigt, wenn keine unfreiwillige Arbeitslosigkeit herrscht. Unfreiwillig arbeitslos ist, wer zum herrschenden Lohnsatz kein reguläres Beschäftigungsverhältnis erhält; und als reguläre Beschäftigung gilt gemeinhin noch die kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung. Aus dieser Sicht erscheint Vollbeschäftigung als utopisches Ziel. Einhellig prognostizieren die Wirtschaftsforschungsinstitute für die Bundesrepublik Deutschland mittelfristig eine Beschäftigungslücke von 6,5 Millionen, „stille Reserve“ und „versteckte Arbeitslosigkeit“ noch nicht einbezogen.

Dieses Ziel einer vollbeschäftigten Gesellschaft entspricht jedoch nicht mehr den Wünschen vieler Menschen und schon gar nicht den Vorstellungen der jüngeren Generation. Schon heute unterstützen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine Vielfalt institutioneller Alternativen zur „regulären Erwerbstätigkeit“. Diese Alternativen – z. B. Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Elternurlaub und vorzeitige Verrentung – entsprechen einem Beschäftigungspotential (Vollzeitäquivalent) von 2,5 Millionen und tragen in entsprechendem Umfang zu einer Annäherung an das Ziel der Vollbeschäftigung im modernen Sinne bei.

Ja, Vollbeschäftigung ist möglich, wenn Massenarbeitslosigkeit rechtzeitig bekämpft wird.

Heutzutage ist sogar strittig geworden, ob es sinnvoll ist, Vollbeschäftigung auch zu wollen. Die jährlich steigende Arbeitslosigkeit mobilisiert ungeahnte Gewöhnungseffekte und Rechtfertigungen. Die Gewöhnungseffekte sind u. a. daran

erkennlich, daß Regierungen – bisher zumindest – nicht zu befürchten hatte, Wahlen wegen steigender Arbeitslosigkeit zu verlieren. Politisch zahlte sich Inflationsbekämpfung, selbst wenn sie eindeutig auf Kosten der Arbeitslosigkeit ging, bisher immer mehr aus als die Bekämpfung von Arbeitslosigkeit¹.

Rechtfertigungen lieferte in den letzten zwanzig Jahren vor allem die Theorie der „natürlichen Arbeitslosenquote“². Sie besagt im Kern, daß globale Beschäftigungspolitik – z. B. eine expansive monetäre Politik durch Zinssenkungen oder eine expansive Fiskalpolitik durch antizyklische Staatsverschuldung – gegen ein gewisses Niveau von Arbeitslosigkeit nichts ausrichten kann. So konnte es geschehen, daß dieses gewisse Niveau, eben die „natürliche Arbeitslosenquote“, nicht nur den Gegebenheiten entsprechend nach oben angepaßt wurde, sondern daß die vorherrschende ökonomische Doktrin den Politikern ein Argument an die Hand gab, hohe Arbeitslosigkeit mit einer Geste der Resignation zu akzeptieren, so als ob sie von blinden Naturkräften und nicht von Menschenkräften entstanden sei.

Dabei ist theoretisch wie empirisch klar: Das Phänomen Arbeitslosigkeit verhält sich wie Feuer. Es ernährt sich selbst. Je höher die Arbeitslosenquote, desto höher die Dauer der Arbeitslosigkeit und desto schwieriger, sie zu bekämpfen. OECD-Länder, die schon vor 10 Jahren eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit hatten, haben auch heute eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit, freilich auf noch höherem Niveau.

1 Vgl. u. a. Manfred G. Schmidt, Wahlen, Parteienpolitik und Arbeitslosigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 17/86, S. 37–45; Paul Whiteley, Inflation, Unemployment and Government Popularity – Dynamic Models for the United States, Britain and West Germany, in: *Electoral Studies*, 3 (1984) 1, S. 3–24.

2 Vgl. u. a. Edmund Phelps, Phillips Curves, Expectations of Inflation, and Optimal Unemployment Over time, in: *Economica*, 34 (1967), S. 254–281; Milton Friedman, The Role of Monetary Policy, in: *American Economic Review*, 58 (1968) 1, S. 1–17.

Ja, Vollbeschäftigung ist möglich, wenn „Übergangsarbeitsmärkte“ anstelle eines „zweiten Arbeitsmarkts“ gefördert werden.

Eine Strategie flexibler Arbeitsmarktübergänge könnte diese schon bestehenden Alternativen zur regulären Beschäftigung erweitern und ihr Beschäftigungspotential in Ost- und Westdeutschland um weitere 1,5 bis 2 Millionen erhöhen. Anstatt einen „zweiten Arbeitsmarkt“ zu errichten, der absehbar vom „ersten Arbeitsmarkt“ abgeschottet wird und dessen Funktionsweise beeinträchtigt, kombinieren „Übergangsarbeitsmärkte“ reguläre Erwerbsarbeit mit anderen gesellschaftlich oder persönlich nützlichen Aktivitäten wie Lernen, Erziehen, kulturelles Gestalten, politische Beteiligung und soziales Engagement.

Die Strategie der Förderung von Arbeitsmarktübergängen integriert zwar einige Innovationen, die derzeit unter dem Stichwort „zweiter Arbeitsmarkt“ gehandelt werden³. Sie wendet sich aber gegen die Etablierung eines „zweiten Lohnarbeitsmarkts“, also die Förderung von Beschäftigung unterhalb tariflicher Sätze oder Mindestlöhne, und sie zielt eindeutiger auf die Flexibilisierung des regulären Arbeitsmarkts und somit auf die Integration aller Erwerbspersonen. Im Gegensatz zur Strategie des „zweiten Arbeitsmarkts“ werden die „Brückenköpfe“ im regulären Arbeitsmarkt verstärkt, so daß der „Verkehr“ in beide Richtungen fließen kann. Während die Brücken dauerhaft institutionalisiert sind, stellen sie für einzelne und Betriebe befristete Optionen dar, die bedingt durch lebensbiographische Phasen oder wirtschaftliche Umstände genutzt werden. Übergangsarbeitsmärkte können auf diese Weise einen effizienten Elastizitätspuffer schaffen, der in Rezessionsphasen expandiert und in Expansionsphasen kontrahiert. Übergangsarbeitsmärkte sind nicht nur eine sozial akzeptablere, sondern auch eine ökonomisch effizientere Alternative zur „Zweidrittelgesellschaft“, in der die einen zuviel und die anderen zuwenig an Arbeit haben⁴.

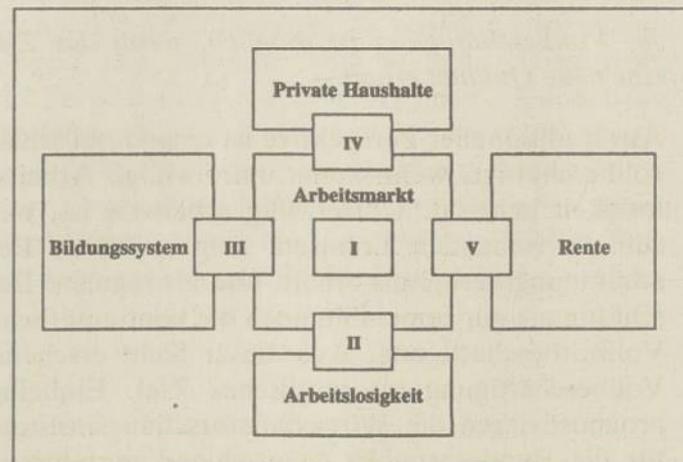
3 Vgl. u. a. Friedrich Buttler, Ein zweiter Arbeitsmarkt ist unverzichtbar, in: Wirtschaftsdienst, (1993) 6, S. 238–289; Fritz Scharpf, Von der Finanzierung der Arbeitslosigkeit zur Subventionierung niedriger Erwerbseinkommen, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, (1993) 7, S. 433–443; s. a. den Beitrag von Axel Bust-Bartels in diesem Heft.

4 Vgl. Marie Jahoda, Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert, Weinheim-Basel 1983; Burkhard Lutz, Notwendigkeit und Ansatzpunkte einer angebotsbezogenen Vollbeschäftigungspolitik, in: Lutz Reyher/Jürgen Kühl (Hrsg.), Resonanzen. Arbeitsmarkt und Berufsforschung und Politik. Festschrift für Dieter Mertens, Nürnberg 1988, S. 275–289.

II. Formen und Beschäftigungspotentiale flexibler Arbeitsmarktübergänge

Es geht also um die Stabilisierung und Erweiterung von Beschäftigungsbrücken, und es geht um die Innovation solcher Brücken. Systemisch lassen sich dabei fünf Arbeitsmarktübergänge unterscheiden, die durch Beschäftigungsbrücken zu fördern sind; sie werden im folgenden Schaubild dargestellt:

Schaubild 1: Arbeitsmarktpolitik als Strategie von Übergangsarbeitsmärkten



- I Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung oder zwischen Lernen und Arbeiten am Arbeitsplatz.
- II Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung.
- III Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem.
- IV Übergänge zwischen privater Haushalts- und Erwerbstätigkeit.
- V Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit und Rente.

Quelle: Eigene Darstellung.

1. Übergänge zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung bzw. zwischen Lernen und Arbeiten

(1)* Die wetterabhängige Bauwirtschaft bietet ein klassisches Beispiel für einen geregelten Übergang zwischen verkürzter und vollzeitiger Beschäftigung. *Schlechtwettergeld und Wintergeld*⁵ sind die tragenden Pfeiler der „Brücke“. Sie stabilisieren die Beschäftigung und vermeiden einen Großteil

5 Vgl. die §§ 77–82 (Wintergeld) und 83–89 (Schlechtwettergeld) des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG).

* Die in Klammern gesetzten Zahlen 1–18 korrespondieren mit Spalte 2 in Tabelle 1.

offener Arbeitslosigkeit. Die Brücke ermöglicht eine sozial verträgliche und wirtschaftlich effiziente Abfederung von Schwankungen der Arbeitskräftenachfrage. Im Lichte der Strategie flexibler Übergangsmärkte ist der von der gegenwärtigen Koalitionsregierung geplante Abbau von Schlechtwettergeld zweifellos ein strategischer Rückschritt.

Während der Beschäftigungseffekt des Wintergeldes schwer zu schätzen ist⁶, entsprechen die Ausfallstunden des Schlechtwettergeldes gegenwärtig etwa knapp 60 000 Arbeitsplätzen. Durch eine Erweiterung dieser Instrumente in Westdeutschland (Steigerung um 10 Prozent) und die zu erwartende Expansion des Baugewerbes in Ostdeutschland könnte mittelfristig ein zusätzliches Potential von rund 19 000 Arbeitsplätzen geschaffen werden (vgl. Tabelle 1).

(2) Das *Kurzarbeitergeld*⁷ ist, von einzelnen Mängeln auch hier abgesehen, ein weiteres bewährtes klassisches Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik. Es gleicht zyklische Nachfrageschwankungen aus, indem es das verringerte Arbeitsvolumen (und die damit erforderliche Reduzierung der Lohnkosten) auf mehrere Schultern verteilt; durch Aufrechterhaltung des Beschäftigungsverhältnisses wird jedoch das betriebliche Humankapital bewahrt, so daß im Aufschwung Transaktionskosten gespart werden. In den letzten „Vollbeschäftigungsländern“ Japan und Schweiz spielt Kurzarbeit übrigens eine zentrale Rolle, auch die USA orientieren sich zunehmend am deutschen Modell.

Das Kurzarbeitergeld hat bisher die Männer begünstigt, da diese in den konjunktursensitiven Branchen und in den großen internen Arbeitsmärkten des verarbeitenden Gewerbes dominieren. Die „Männersektoren“ Bergbau, Stahl und Werften profitierten darüber hinaus noch von Verlängerungen der Regelbezugsfrist durch den Arbeitsminister, während die stark von Frauen besetzten und von der Krise geschüttelten Industriezweige Textil, Bekleidung und Elektroindustrie nicht dieselbe politische Aufmerksamkeit gewinnen konnten. Diese Benachteiligung ist nicht gerechtfertigt und deutet auf ein noch nicht ausgeschöpftes Handlungspotential, vor allem, wenn man an die mögliche Beschäftigungskrise in stark von Frauen besetzten Dienstleistungsbereichen

denkt, etwa im Banken- oder Versicherungsreich.

Wenn Rezessionen durch Strukturkrisen verschärft werden, ist Kurzarbeit allein jedoch ein ökonomisch bedenkliches Instrument. Ohne flankierung mit Qualifizierung und intensiver Arbeitsvermittlung bremst Kurzarbeit den Strukturwandel und trägt nichts zur aktiven Umstrukturierung bei. Das Instrument des Kurzarbeitergeldes (Kug) muß dann mit der Qualifizierungsbrücke verbunden werden, wie es neuerdings das AFG auch fordert (§ 63 [4]). Die Potentiale auch dieser Brücke sind bei weitem noch nicht ausgeschöpft⁸.

Ein extensiverer Einsatz des Kurzarbeitergeldes, insbesondere in Verbindung mit Qualifizierung, enthält schätzungsweise ein zusätzliches Potential von 200 000 erhaltenen Arbeitsplätzen (vgl. Tabelle 1).

(3) *Kurzarbeit im öffentlichen Dienst* war bisher ausgeschlossen, da hier konjunkturelle, d.h. von Betrieben unbeeinflussbare Nachfrageschwankungen nicht vorausgesetzt werden können. Denkbar wäre dennoch, das Prinzip des Kurzarbeitergeldes auch im öffentlichen Sektor einzuführen, da die Finanzen des Staates von den wirtschaftlichen Konjunkturen abhängen. Bisher übliche Strategien der Personalkostenreduktion waren der (vor allem für Jugendliche schädliche) Einstellungsstopp, Stellenstreichungen oder gar Arbeitszeiterhöhung ohne entsprechenden Lohnausgleich. Statt dessen könnten befristet beschäftigungserhaltende Brücken der solidarischen Personalkosteneinsparung geschaffen werden: also Arbeitszeitverkürzung bei nur partiellem Lohnausgleich wie im Falle der Kurzarbeit anstelle von Einstellungsstopp, gegebenenfalls sogar verbunden mit Zusatzeinstellungen.

Warum wird von den „Blaukragen-Arbeitern“ in der Industrie ganz selbstverständlich erwartet, die Kosten des Strukturwandels mit (solidarisch verteilten) Einkommenseinbußen mitzutragen, während man den „Weißkragen-Arbeitern“ in Banken,

6 So wurden vom November 1992 bis Juni 1993 in West- und Ostdeutschland zusammengenommen immerhin 432 205 000 Wintergeldstunden gefördert; das entspricht etwa 250 000 Vollzeit-Beschäftigungsäquivalenten; dazu kommen noch Zuschüsse für die Beschaffung von Geräten und Mehrkostenaufwendungen, um die Produktion aufrechtzuerhalten.

7 Vgl. §§ 63–73 des AFG.

8 Vgl. Lothar Linke, Struktureller Wandel und Kurzarbeit, Discussion Paper FS I 93–206, Wissenschaftszentrum Berlin; Hartmut Seifert, Kurzarbeit und Qualifizierung – Ein neues Instrument zur Förderung des Strukturwandels?, in: Hubert Heinelt u. a. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin 1994, S. 100–114. Eine zukunftsweisende Idee wird derzeit schon in Nordrhein-Westfalen in die Praxis umgesetzt: Von Arbeitslosigkeit bedrohte Stahlarbeiter und Bergleute können probenhalber für drei bis sechs Monate in Handwerksbetriebe wechseln, während sie formal noch in sog. Einsatzbetrieben beschäftigt sind und dort „kurzarbeiteten“. Damit sollen zwei Fliegen mit einem Streich getroffen werden: Den Montanbeschäftigten soll die Schwellenangst vor dem Handwerk genommen werden, während sich das Handwerk davon die Behebung des Facharbeitermangels erhofft.

Tabelle 1: Zur Zeit realisierte und zusätzlich mögliche Beschäftigung in Übergangsmärkten (zum Teil grobe Schätzungen in Vollzeit-Beschäftigungsäquivalenten; voraussichtlicher Jahresdurchschnitt 1993)

Übergangsmärkte		Westdeutschland in Tsd.		Ostdeutschland in Tsd.	
		realisiert	zusätzlich möglich	realisiert	zusätzlich möglich
I. Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeit- beschäftigung	(1) Schlechtwetter- und Wintergeld	46	16	12	3
	(2) Kurzarbeitergeld (Kug)	300	150	100	50
	(3) „Kug“ im öffentlichen Dienst	–	300	–	100
	(4) Flexibilisierung der Arbeitszeit	–	150	–	50
II. Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	(5) Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)	50	50	260	50
	(6) Sozialbetriebe	1	30	–	6
	(7) Strukturpolitische Lohnsubventionen (§ 249 h AFG)	–	100	30	50
	(8) Eingliederungszuschüsse (EB)	32	30	5	10
	(9) Existenzgründungen	13	10	18	10
III. Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung	(10) Einarbeitungszuschüsse (EZ)	2	20	13	10
	(11) Fortbildung und Umschulung (FuU)	240	–	370	–
	(12) Weiterbildung und Beschäftigung	–	100	–	50
IV. Übergänge zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit	(13) Elternurlaub	175	–	34	–
	(14) familienbedingte Teilzeit	–	150	–	30
	(15) Sabbatical	–	75	–	15
V. Übergänge zwischen Beschäftigung und Rente oder Pension	(16) Lohnsubvention für Ältere	30	10	2	6
	(17) Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld	?	100	860	–100
	(18) Teilzeitrente	?	80	?	20
Insgesamt		889	1371	1714	360
Zusätzliches Beschäftigungspotential in Übergangsmärkten 1994/95			~ 1700		
Erwartete Arbeitslosenzahl 1994/95			~ 4000		
Beschäftigungspolitisches Defizit 1994/95			~ 2300		

Quelle: Eigene Berechnungen auf der Basis diverser Quellen (Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit; IAB-Werkstattberichte; Ostdeutschland Nr. 8; u. a.).

Versicherungen oder im öffentlichen Dienst allenfalls eine lohnpolitische „Nullrunde“ zumutet? Dabei könnte man, wie bei der Kurzarbeit, den durch die befristete Arbeitszeitverkürzung entgangenen Lohn partiell durch die entfallenden Kosten der Arbeitslosigkeit und durch Ausschöpfung von Produktivitätsreserven finanzieren. Eine solche Personalkosteneinsparung wäre gerechter als eine, die durch Arbeitszeitverlängerung erzwungen wird, denn sie verteilt die Lasten auf mehrere Schultern. Sie wäre vermutlich auch effizienter, weil das Know-how qualifizierter Beschäftigter erhalten bleibt und weil es nicht gerade plausibel erscheint, daß eine zusätzliche Arbeitsstunde im öffentlichen Dienst von hoher Grenzproduktivität gekennzeichnet ist⁹.

9 Dieser Satz ist mit und ohne Ironie gemeint. Mit Ironie betrifft er Fälle des „Karikatur-Bürokraten“, deren Zahl

Bei Beamten, die keine Ansprüche auf Arbeitsförderung haben, da sie (noch) keine Beiträge zur Bundesanstalt für Arbeit leisten, könnte die befristete Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich auf mittlere und höhere Einkommensklassen beschränkt bleiben, gegebenenfalls noch andere soziale Belange berücksichtigen und verschiedene Formen annehmen: z. B. Einstellungen im gehobenen und höheren Dienst bei zwei Drittel Arbeitszeit und Gehalt, aber Anspruch auf eine Vollzeitstelle im Anschluß daran; Übergang in Pension im letzten Jahr bei zwei Drittel Arbeitszeit und Gehalt; auf freiwilliger Basis Einführung eines Sabba-

möglicherweise geringer ist als allgemein angenommen. Ohne Ironie gilt dieser Satz den vermutlich vielen Fällen, in denen die körperlichen und seelischen Arbeitsbelastungen (etwa bei engagierten Pflegern, Sozialarbeitern oder Lehrerinnen) schon jetzt so hoch sind, daß weitere Belastungen unerträglich werden oder bloß noch formal erfüllt werden.

ticals (befristete Unterbrechung eines Beschäftigungsverhältnisses) von beispielsweise drei Monaten nach zwei Jahren „Anspannzeit“¹⁰.

Eine analoge Anwendung des Kurzarbeitprinzips im öffentlichen Dienst wie im Angestelltenbereich (insbesondere des Banken- und Versicherungsgewerbes) erbrächte rechnerisch – bei einer zwischenzeitlichen und durchschnittlich zehnpromzentigen Arbeitszeitverkürzung und einem fünfzigprozentigen Lohnausgleich – etwa 300 000 (Westdeutschland) und 100 000 (Ostdeutschland) Arbeitsplätze (vgl. Tabelle 1).

(4) Die Beschäftigungsmöglichkeiten können schließlich durch Förderung *genereller Arbeitszeitflexibilität* wesentlich erweitert werden. Dadurch lassen sich ökonomisch positive Effekte erzielen, indem Arbeits- und Betriebszeiten stärker entkoppelt werden. Für die Erwerbstätigen werden darüber hinaus die Optionsmöglichkeiten erhöht. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) verweist auf das Potential dieses Übergangsmarktes: Die nicht erfüllten Wünsche nach (zeitweiser) verkürzter Arbeitszeit machen etwa acht Prozent des gesamten Arbeitsvolumens aus, im Vergleich zu derzeit etwa zehn Prozent Arbeitslosigkeit¹¹.

Zur Realisierung dieses Beschäftigungspotentials gibt es viele Möglichkeiten: diverse Job-sharing-Modelle, Jahresarbeitszeitverträge oder Freizeit-ausgleich von Überstunden. Es liegt vor allem an der Phantasie der Tarifparteien, diese Möglichkeiten besser auszuschöpfen. Nach dem neuen Verständnis von Arbeitsmarktpolitik könnten Staat und Bundesanstalt für Arbeit jedoch Schützen- oder „Hebammenhilfe“ gewähren.

Das von VW eingeführte Modell der 4-Tage-Woche, beispielsweise, ist nur eine unter einer großen Vielfalt von Varianten bereits praktizierter Jahresteilzeitarbeit und für die meisten Unternehmen nicht praktikierbar. Auch volkswirtschaftlich betrachtet ist es kein allgemein übertragbares Modell, weil die Realeinkommensicherung gesamtwirtschaftlich nur dann gewährleistet ist, wenn sich die Arbeitszeitverkürzung im Rahmen des Produk-

tivitätsfortschritts hält. In Unternehmen, in denen (wie bei VW) drastischer Beschäftigungsabbau notwendig ist, könnten die Einkommenseinbußen der die Arbeitszeit verkürzenden Beschäftigten gemindert werden, indem beispielsweise die Beitragssätze an die Bundesanstalt für Arbeit temporär und degressiv gestaffelt abgesenkt, die Ansprüche an Arbeitslosengeld jedoch zeitweise gemessen an den bisherigen Löhnen beibehalten werden. Dies wäre ein fairer Ausgleich für die ansonsten zu zahlenden Arbeitslosengelder¹².

Andere Möglichkeiten der Unterstützung beschäftigungsfördernder Arbeitszeitflexibilität sind die steuerliche Begünstigung verkürzter Arbeitszeiten und die stärkere steuerliche Belastung von Überstunden. Eine Umstellung der Arbeitgeberbeiträge an die Bundesanstalt für Arbeit von der individuellen Lohnhöhe auf die gesamte betriebliche Lohnsumme, die Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze sowie arbeitszeitbezogene progressive Sozialabgaben, die vor allem Überstunden stärker belasten, wären konkrete Schritte in diese Richtung¹³. Eine konsequente Förderung der Arbeitszeitflexibilität (Job-sharing, Freizeit-ausgleich oder Überstundenverteilung etc) könnte – nach spekulativer Schätzung – noch einmal ein Potential von 200 000 Beschäftigungsmöglichkeiten einbringen (vgl. Tabelle 1).

2. Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

In einer dynamischen Marktwirtschaft wird sich Arbeitslosigkeit nie ganz vermeiden lassen. Man kann sogar noch weiter gehen: Je mehr Dynamik erforderlich oder gewünscht wird, desto mehr Fluktuationsarbeitslosigkeit muß einkalkuliert werden, und um so notwendiger wird die Etablierung von Brücken zurück zum regulären Arbeitsmarkt. Beide bedingen sich wechselseitig: ohne Brücken keine Arbeitsmarktdynamik, ohne Arbeitsmarktdynamik keine Fluktuationsarbeitslosigkeit. Je mehr die Beschäftigten Erwartungssicherheit bzw. Vertrauen in solche Brücken

12 Das DIW schätzte diese Einsparungen im Falle des VW-Modells auf 741 Millionen DM; vgl. Volker Meinhardt/Frank Stille/Rudolf Zwiener, Weitere Arbeitszeitverkürzungen erforderlich. Zum Stellenwert des VW-Modells, in: Wirtschaftsdienst, (1993) 12, S. 639–644; zu anderen Modellen betrieblicher Arbeitszeitflexibilisierung vgl. Karl Linnenkohl u. a. (Hrsg.), Arbeitszeitflexibilisierung. 140 Unternehmen und ihre Modelle, Heidelberg 1992; zum VW-Modell vgl. auch die Ausführungen von Hartmut Seifert in diesem Heft, S. 29.

13 Derzeit werden etwa 1,6 Milliarden Überstunden gearbeitet; das entspricht einem Beschäftigungsvolumen von 900 000 Arbeitsplätzen.

10 Vgl. dazu Andreas Hoff, Möglichkeiten zur Arbeitsumverteilung auf der betrieblichen Ebene. Gutachten im Auftrag der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Berlin 1993; der öffentliche Dienst könnte für dieses generell geltende Modell Vorreiterfunktion übernehmen.

11 Vgl. Friedrich Buttler/Gerhard Kühlewind/Ulrich Möller, Für mehr Beschäftigung und Standortqualität, in: IAB-Kurzbericht, (1993) 7; zum Themenkomplex der Arbeitszeitverkürzung s. a. den Beitrag von Hartmut Seifert in diesem Heft.

haben, desto mehr akzeptieren sie die Risiken der Zukunft; ohne dieses Vertrauen werden sie die Sicherheit in der Gegenwart oder Vergangenheit suchen – keine gute Voraussetzung für eine offene und dynamische Gesellschaft.

Die Konstruktionsprinzipien der Brücken zwischen Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sind längst bekannt: Lohnsubventionen (eventuell unterstützt durch Sachkostenzuschüsse) in verschiedener Abstufung, für verschiedene Zielgruppen und Aufgabenbereiche. In der Ausgestaltung dieser Prinzipien sind jedoch erhebliche Ausbesserungen oder Erneuerungen erforderlich. Im folgenden werden die praktizierten und möglichen „Beschäftigungsbrücken“ (vgl. die Nummern 5 bis 9 in Tabelle 1), entsprechend dem Grad der Subventionierung und der Nähe zum regulären Arbeitsmarkt¹⁴ aufsteigend angeordnet, kurz aufgeführt:

(5) Eine traditionelle Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung ist die zeitlich befristete Förderung von Arbeitsplätzen im gemeinnützigen Sektor. Sie werden bis zu 100 Prozent gefördert, wenn die ausgeführten Arbeiten zusätzlich und im öffentlichen Interesse sind. Diese sogenannten *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)*¹⁴ gaben 1993 im Durchschnitt etwa 50 000 Menschen in Westdeutschland (also nur 0,2 Prozent der Erwerbspersonen) und 260 000 in Ostdeutschland (2,9 Prozent) eine Verdienstmöglichkeit. Allerdings sind die Teilnehmerzahlen in Ostdeutschland durch die Stop-and-go-Politik sowie durch den Sparkurs der Bundesregierung inzwischen drastisch reduziert worden (Teilnehmerzahl im ersten Halbjahr 1992 etwa 400 000).

An der Umsetzung der ABM in Ostdeutschland sind maßgeblich Gesellschaften zur Arbeitsförderung, Beschäftigung und Strukturentwicklungen („ABS-Gesellschaften“) beteiligt. Neben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen übernehmen diese auch die Koordination von Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung (FuU), die Überführung in dauerhafte Beschäftigung sowie die Unterstützung von Existenzgründungen¹⁵. Zur Zeit dürften etwa 400 solcher Gesellschaften existieren und eine Teilneh-

merzahl von rund 100 000 selbst betreuen. Aus einer Untersuchung geht hervor, daß etwa ein Drittel nach Ausscheiden eine abhängige Beschäftigung gefunden hat, ein Viertel wurde wieder arbeitslos, und zehn Prozent gingen in FuU-Maßnahmen über¹⁶.

Nicht zu unterschätzen sind auch die indirekten Entlastungseffekte, d.h. die Auslösung von regulärer Beschäftigung durch ABM, die in der Größenordnung von 40 Prozent eingeschätzt werden. Diese Entlastungseffekte sind um so höher, je investiver der Charakter der ABM-Projekte ist. Nach Untersuchungen des IAB aus dem Jahre 1991 waren rund 50 Prozent der geförderten ABM in Ostdeutschland im engeren Sinne investiv, d.h. in Bereichen der wirtschaftsnahen Infrastruktur, der baulichen Instandsetzung und Planung sowie der Umweltverbesserung angesiedelt. Immerhin 32 Prozent der ABM entfielen auf die Bereiche Landwirtschaft, Energie, Bergbau und Produzierendes Gewerbe, nur 38 Prozent auf den Staatssektor. Bei den sogenannten Mega-Maßnahmen (ABM, die ein Gesamtförderungsvolumen von drei Millionen DM bei der BA überschreiten und jeweils über 150 Personen beschäftigen), die 1991 und 1992 ca 11,5 Prozent der ABM-Beschäftigten ausmachten, lag die investive Komponente sogar zwischen 80 und 90 Prozent¹⁷.

Die derzeitige Forderung, ABM-Arbeiten unter Tarif zu bezahlen zum einen, um den Anreiz zur Rückkehr in den „ersten Arbeitsmarkt“ zu erhöhen, zum anderen, um mehr ABM-Plätze zu schaffen, wäre sozial ungerecht und ökonomisch auch nicht wirkungsvoll. Vom Prinzip „gleicher Lohn für gleiche oder gleichwertige Arbeit“ abzugehen, würde die schwache Situation der Arbeitslosen ungerechtfertigt ausnutzen und zu sozialen Spannungen führen; im übrigen sind Lohnspannen kein wirkungsvoller Anreiz zur Mobilität. Entscheidend für Mobilität sind Attraktivität und überhaupt Verfügbarkeit stabiler Arbeitsplätze; auch die grundsätzliche Befristung von ABM ist ein Anreiz, sich um eine dauerhafte Stellung zu bemühen.

14 Vgl. Manfred Kaiser/Manfred Otto, Was ABS-Gesellschaften bisher geleistet haben, in: IAB-Werkstattbericht, (1993) 13, o.S.

17 Vgl. Knut Emmerich, Mega-Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in den neuen Bundesländern – Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: H. Heinelt u.a. (Hrsg.) (Anm. 8), S. 115–136; Eugen Spitznagel, Allgemeine Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung (ABM). Neue Forschungsergebnisse, in: IAB-Werkstattbericht, (1992) 11; Alexandra Wagner, Innovationen in der Arbeitsförderung Ost. Der zweite Arbeitsmarkt braucht Mindeststandards, in: WSI-Kurzmitteilungen, (1993) 11, S. 1–3.

14 Vgl. die §§ 91–96 AFG; mit der 10. Novelle des AFG wurde die Regelförderung drastisch reduziert auf 50 bis 75 Prozent; Arbeitsämter mit überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten können bis 90 Prozent gewähren; nur in Ausnahmefällen werden noch 100 Prozent bezuschußt.

15 Vgl. Matthias Knuth, ABS-Gesellschaften: Strukturpolitische Potentiale der Arbeitsmarktpolitik, in: Beschäftigungsobservatorium Ostdeutschland, (1993) 8, S. 3–6; Jürgen Kühl, ABS-Gesellschaften und Strukturförderungsgesellschaften, in: Arbeit und Beruf, (1992) 5, S. 137–139.

Soll der Anspruch der Brückenfunktion und die Vermeidung zweitklassiger Arbeitsplätze nicht aufgegeben werden, dürfte das zusätzliche Potential in West- wie in Ostdeutschland jeweils maximal 50 000 betragen (vgl. Tabelle 1). Dieses Ziel läßt sich jedoch nur realisieren, wenn die ABM-Brücke mit anderen Brücken verbunden wird, insbesondere der Qualifizierungsbrücke. Deshalb sind die Erfahrungen der ABS-Gesellschaften nun auch in der Beschäftigungskrise in Westdeutschland zu nutzen. Darüber hinaus sollte die Organisation von ABM-Projekten stärker auf private „Existenz- und Unternehmensausgründungen“ ausgerichtet werden. Der an die Projektförderung anschließende Übergang in reguläre Beschäftigung könnte dann durch Anwendung des § 249 h (AFG) oder durch eine Kapitalisierung des Arbeitslosengeldes in Verbindung mit sonstigen Existenzfördermitteln unterstützt werden. Solche Finanzhilfen scheinen bei Neugründungen erheblich weniger problematisch als bei Altunternehmen, weil die Gefahr der Konservierung nicht lebensfähiger Strukturen geringer ist.

(6) Die Konzeption der *Sozial- oder Arbeitsförderbetriebe* entspricht vollkommen der Strategie von Übergangsarbeitsmärkten. Denn diese Betriebe sollen Güter und Dienstleistungen für den Markt produzieren und langfristig auf eigenen Beinen stehen. Da sie überwiegend schwer zu integrierende Arbeitslose (Ältere, Leistungsgeminderte, wenig Qualifizierte) einstellen, müssen sie jedoch in einer mittelfristigen Aufbauphase (ca. fünf Jahre) institutionell und individuell gefördert werden. Niedersachsen bietet zur Zeit in 48 Sozialbetrieben knapp 1000 Arbeitslosen Lohn und Brot; geplant sind jährlich 20 weitere Betriebe¹⁸. Aufgrund der Orientierung auf benachteiligte Gruppen ist das Ziel der völligen Selbständigkeit in den meisten Fällen wohl zu hoch gesetzt. Realistisch ist für die Mehrzahl der Sozial- oder Arbeitsförderbetriebe eine dauerhafte gemischtwirtschaftliche Konzeption; vorstellbar wäre etwa eine durchschnittlich 25- bis 50prozentige öffentlich erbrachte Grundfinanzierung (inklusive von beispielsweise Mitteln aus dem EG-Sozialfonds) und eine 50- bis 75prozentige erwerbswirtschaftliche Basis.

18 Vgl. Dieter Kleine, Wenn der Sozialminister als Existenzgründer auftritt. Soziale Betriebe – ein neues Instrument der Politik in Niedersachsen, in: Frankfurter Rundschau vom 17. September 1993, S. 12; eine stärkere Sozialorientierung haben die Berliner „Arbeitsförderbetriebe“, vgl. Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor (Zweiter Arbeitsmarkt), Berlin, 27. September 1993.

So richtig und wichtig diese Innovation ist, das Beschäftigungspotential insgesamt muß als bescheiden eingeschätzt werden. Innerhalb der nächsten drei Jahre könnten in der gesamten Bundesrepublik auf diesem Wege etwa 30 bis 40 Tausend Arbeitsplätze geschaffen werden; das sind gerade 0,1 Prozent der Erwerbspersonen (vgl. Tabelle 1).

(7) Die Arbeitsmarktpolitik praktiziert gegenwärtig vier Formen von Lohnsubventionen: Einarbeitungszuschüsse zur betrieblichen Nachqualifizierung sowie Eingliederungsbeihilfen für schwervermittelbare Arbeitslose (EB), Lohnkostenzuschüsse für Ältere, von der Bundesregierung finanzierte Sonderprogramme für Langzeitarbeitslose und neuerdings die Lohnsubventionen nach § 249 h des AFG.

Während die drei erstgenannten Formen Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt fördern, sind die – gegenwärtig nur in Ostdeutschland praktizierten – *Lohnkostenzuschüsse nach § 249 h AFG* zwischen den Polen der öffentlich vollständig und öffentlich überhaupt nicht geförderten Beschäftigungsverhältnisse anzusiedeln. Die Bundesanstalt für Arbeit fördert in drei strukturpolitisch präferierten Bereichen (Umweltschutz, Soziale Dienste und Jugendhilfe) die Einstellung von Arbeitslosen bis zu drei Jahren mit einem Pauschalbetrag von ca. 15 000 DM im Jahr, dies entspricht in etwa den durchschnittlich bezahlten Lohnersatzraten. Der Zuschuß, der auf Ostdeutschland beschränkt ist, wird nur gewährt, wenn die zugewiesenen Arbeitslosen oder ehemaligen ABM-Empfänger niedrigere Arbeitsentgelte erhalten als vergleichbare nicht zugewiesene Arbeitnehmer (höchstens 90 Prozent) oder wenn sie nur bis zu 80 Prozent der üblichen Arbeitszeit eingestellt werden.

In der Umweltsanierung werden allerdings die jährlichen Personal- und Sachkosten je Arbeitnehmer auf mindestens 50 000 DM veranschlagt, in den sozialen Diensten und der Jugendhilfe auf etwa 35 000 DM. Der Lohnkostenzuschuß kommt folglich nur für einen relativ geringen Teil der Gesamtkosten (25 Prozent bis 40 Prozent) auf. Anders als bei den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, deren Kosten im Durchschnitt zu rund 90 Prozent von der Bundesanstalt für Arbeit und vom Bund gedeckt werden, muß hier die Hauptfinanzierung von dritter Seite sichergestellt werden. In Betracht kommen dafür u. a. Eigenmittel der Maßnahmeträger (Arbeitgeber) sowie Fördermittel der Länder, der Kommunen, des Bundes und der Europäischen Union (EU-Sozialfond).

Land, Kommunen oder Betriebe müssen sich also zu einer Ko-Finanzierung zusammenraufen, um

entsprechende Arbeitsplätze zu kreieren, die sich später einmal wirtschaftlich selbst tragen sollen. Dies hat sich – wen wundert's – als ein schwieriger Prozeß erwiesen, der für die einen „zuviel Bürokratie“, für die anderen aber den Garant für zukunftsfähige Arbeitsplätze darstellt. Trotz Anlaufschwierigkeiten wurde jedoch das Ziel, bis zu 70 000 Arbeitsplätze im Jahr 1993 zu schaffen, knapp erreicht. Ende 1993 wurden 63 388 Personen durch Lohnkostenzuschüsse nach Paragraph 249h AFG gefördert. Da 1993 kaum Abgänge erfolgt sein dürften, ist der durchschnittliche Bestand geförderter Teilnehmer im Jahre 1993 mit ca. 30 000 anzusetzen.

Ob dieses neue Instrument tatsächlich eine Innovation sein kann, ist nach einem Jahr Förderpraxis skeptisch zu beurteilen. In der Umsetzung äußert sich die potentielle Qualität noch wenig: Es dominieren traditionelle Projekte (insbesondere Altlastensanierung), und die längerfristige Ko-Finanzierung ist vor allem im sozialen Bereich selten sichergestellt. Deshalb hat das Instrument bisher sowohl die Frauen benachteiligt (Anteil 37 Prozent gegenüber einem Anteil an Arbeitslosen von 65 Prozent) als auch regional einseitige Schwerpunkte gesetzt, d.h. es profitierten vor allem Brandenburg und Sachsen-Anhalt¹⁹.

Solange „marktfähige“ Produkt- oder Dienstleistungsbereiche ausgeschlossen sind, besteht die Gefahr, daß die „Lohnkostenzuschüsse Ost“ ein ABM-Ersatz bleiben. Es erscheint daher sinnvoll, die strukturpolitischen Kriterien zu erweitern und das Instrument auch in krisengeschüttelten Regionen Westdeutschlands einzusetzen. Dabei sollte die Entscheidung der Förderungswürdigkeit den Landesregierungen und Landesarbeitsämtern überlassen werden; zumindest sollten sie ein stärkeres Mitspracherecht erhalten, da sie nicht nur die ausschlaggebenden Ko-Finanziers sind, sondern auch besser wissen, was dem Land gut tut. Mit diesen Änderungen könnte vermutlich ein zusätzliches Beschäftigungspotential von insgesamt 150 000 Arbeitsplätzen in den nächsten zwei bis drei Jahren ausgeschöpft werden²⁰.

(8) Die *Eingliederungsbeihilfen* nach § 54 AFG (EB) und das vom Bund finanzierte Sonderprogramm für Langzeitarbeitslose bringen zur Zeit jährlich etwa 40 000 Arbeitslose wieder in Lohn

und Brot. Bei diesen wie anderen Lohnsubventionen steuert die Arbeitsverwaltung zwischen der Skylla von Mitnahmeeffekten und der Charybdis zu schwacher Anreize²¹. Rückblickend erweist sich dabei Skylla eindeutig abschreckender als Charybdis. Deshalb werden, im Vergleich zu Anfang der achtziger Jahre, wenig Arbeitslose von der Arbeitsverwaltung auf dem schmalen Brückenpfad der Lohnsubventionen in reguläre Arbeit zurückgeschleust. Die seit längerem rückläufige Tendenz wurde mit der 10. AFG-Novelle noch verschärft, und das Sonderprogramm der Bundesregierung wird 1993 auslaufen²².

Nach dem Vorbild des in Japan praktizierten Wiederbeschäftigungsbonus könnte dieser Brückenpfad zu einer Brückenstraße werden: Findet eine arbeitslose Person durch Eigeninitiative einen Arbeitsplatz, erhält sie einen Teil ihrer nicht ausgeschöpften Arbeitslosengeldansprüche als Bonus. Voraussetzung ist, daß die Stelle beim Arbeitsamt als offene Stelle gemeldet war, was für die Arbeitsvermittlung wiederum größere Transparenz schafft. Ergänzend könnten Eingliederungsbeihilfen durch strukturpolitische Vorgaben wieder an Bedeutung gewinnen: Mitnahmeeffekte sind voraussichtlich geringer, wenn erfolgreiche Existenzgründer beginnen, sich zu Kleinunternehmern zu mausern und erste Mitarbeiter einstellen. Diese Einstellungen könnten durch längerfristige Lohnsubventionen gefördert werden. Diese Verbesserungen zusammengenommen dürften das Beschäftigungspotential dieses Instruments verdoppeln (vgl. Tabelle 1).

(9) Seit 1986 fördert die Bundesanstalt *Existenzgründungen* von Arbeitslosen, indem sie den Leistungsanspruch bis zu sechs Monaten weiterbezahlt (§ 55 a AFG). Ergänzend werden pauschalisierbare Zuschüsse zur Sozialversicherung gewährleistet. 1988 wurden 17 985 Existenzgründer gefördert, 13 142 im Jahre 1992. In Ostdeutschland wurden 1992 18 445 Fälle gefördert, eine ähnliche Größenordnung ist für 1993 zu erwarten. Während die selektiven Förderungskriterien in der Bundesrepublik vorbildhaft sind (die Tragfähigkeit der Existenzgründung muß begutachtet werden), ermutigen Erfahrungen aus Frankreich²³, das Überbrückungsgeld kapitalisierbar zu machen. Dadurch

21 Vgl. Birgitta Rabe, Lohnsubventionen in den neuen Bundesländern. Theoretische Grundlagen und Programm-entwürfe, Discussion Paper FS I 93-207, Wissenschaftszentrum Berlin.

22 Die Bundesanstalt für Arbeit schlägt eine Verlängerung bzw. Verankerung im AFG vor.

23 Dort wurden 1991 44 100 Existenzgründer gefördert (die Höchstzahl wurde 1986 mit 71 577 erreicht).

19 Vgl. Alexandra Wagner, Der Paragraph 249h AFG – Ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument in Ostdeutschland, in: WSI-Mitteilungen, (1993) 7, S. 464-466.

20 Eine vermutlich sehr vorsichtige Schätzung; u.U. wird dieses Instrument ein „Renner“, wenn die Handlungsroutinen eingespielt und die Kriterien liberalisiert werden.

werden auch Teilnehmer erreicht, die sich üblicherweise nicht selbständig machen²⁴. Diese Verbesserung und ein verstärkter Einsatz des Instruments in Ostdeutschland könnte das Beschäftigungspotential mittelfristig mindestens verdoppeln (vgl. Tabelle 1).

3. Übergänge zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem

Die durch das AFG geförderte betriebliche Weiterbildung in Form von Einarbeitungszuschüssen (EZ) sowie die Fortbildung oder Umschulung (FuU) entsprechen im Jahr 1993 voraussichtlich einem (Vollzeit-)Beschäftigungsäquivalent von 625 000 Personen. Viele Experten halten diesen Förderungsumfang für weit über das Ziel hinausgeschossen. Es werde oft am Bedarf vorbei oder über den Bedarf hinaus qualifiziert. Andere halten die Finanzierung von „Bildung auf Vorrat“ in der gegenwärtigen Situation immer noch für besser als die kaum weniger kostspielige Finanzierung von Arbeitslosigkeit. Dafür sprechen viele Gründe: der rasante technologische Wandel, der sich verstärkende Wettbewerbsdruck, das immer älter werdende Erwerbspotential, die Diskrepanzen zwischen angebotenen und nachgefragten Qualifikationen sowie die fortlaufenden Ausleseprozesse zuungunsten gering Qualifizierter. Dafür spricht vor allem auch die Erfahrung, daß Qualifizierung aus der Beschäftigungssituation heraus effektiver ist als Qualifizierung, wenn „das Kind schon in den Brunnen gefallen“, also arbeitslos ist. Der „Brückenkopf“ muß deshalb von der Beschäftigungsseite aus verstärkt und erweitert werden. Dazu gibt es schon eine ganze Reihe innovativer Ansätze. Durch deren konsequente Beachtung und Umsetzung ließe sich die Brücke zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem gewiß noch erheblich erweitern und verbessern. Einige Ansätze dazu seien im folgenden im Anschluß an die existierenden Beschäftigungsbrücken kurz umrissen²⁵.

(10) Die Bedeutung der *Einarbeitungszuschüsse* (§ 49 AFG), d.h. die Vermittlung in Dauerbeschäftigung mittels betriebsnaher Qualifizierung, ist mit der 10. AFG-Novelle stark herabgesetzt worden. Während der Teilnehmerbestand im Bundesgebiet West 1990 noch 18 179 betrug (Eintritte 67 886), sind 1993 jahresdurchschnittlich nur noch

etwa 2 200 zu erwarten. Mitnahmeeffekte waren ausschlaggebend für die restriktivere Handhabung (Minderung des Förderungsbetrags) dieses Instruments. Damit wurde jedoch ein strategisch effektiver Ansatzpunkt verschenkt.

Die Erfahrungen lehren, daß die Qualifizierungsmaßnahmen für gering qualifizierte oder nach längerer Unterbrechung in den Arbeitsmarkt erneut eintretende Arbeitslose betriebsnäher zu gestalten sind. Dadurch lassen sich in den Bildungsprozeß Betriebsabläufe einbeziehen, die eine frühzeitige Bindung an die Arbeitsstelle ermöglichen. Die damit verbundene klare Berufsperspektive erhöht die Motivation. Mit Hilfe modularer Curricula könnte der Einarbeitungszuschuß wieder zum Leben erweckt werden. Modulare und abschlussorientierte Curricula würden Mindeststandards der Qualität betrieblicher Einarbeitung gewährleisten und darüber hinaus Qualifikationsspiralen in Gang setzen. Das gilt besonders für die Zielgruppen der benachteiligten Jugendlichen, ausländischen Arbeitslosen ohne beruflichen Abschluß und für die nach längerer Abwesenheit in den Arbeitsmarkt zurückkehrenden Frauen. Nach dem Prinzip des Lehrlingssystems (drei bis vier Tage Arbeit, ein bis zwei Tage weiterbildende Schule) könnten dadurch kleine und mittlere Betriebe mit Qualifikationsengpässen profitieren. Das Beschäftigungspotential (für das Bundesgebiet West) ließe sich mittelfristig daher mindestens auf den Stand von 1990 erhöhen (Tabelle 1), längerfristig steckt vermutlich ein weit größerer Handlungsspielraum dahinter.

(11) Die gegenwärtigen *Fortbildungen und Umschulungen* nach den §§ 41–47 AFG entsprechen einem (Vollzeit-)Beschäftigungsäquivalent von 240 000 im Westen und 370 000 im Osten. Bei diesen etablierten Instrumenten geht es – das gilt vor allem für die neuen Bundesländer – um Konsolidierung und qualitative Verbesserung des erreichten Standes. Ein zusätzliches Beschäftigungspotential erscheint im Rahmen der gegebenen regulativen und operativen Infrastruktur weder realistisch noch empfehlenswert.

(12) Die *Weiterbildung von Beschäftigten* eröffnet jedoch noch ungenutzten Spielraum zukunftsgerichteter Arbeitsmarktpolitik. Es gibt einen erheblichen Qualifizierungsbedarf, der nur deswegen nicht zum Zuge kommt, weil er entweder nicht entdeckt oder weil andere Prioritäten gesetzt werden. Nur durch institutionalisierte Aufmerksamkeit und durch beträchtliche Koordinationsleistungen läßt sich dieser latente Bedarf ausschöpfen. Damit kann der weitere Zustrom in Arbeitslosigkeit

24 Vgl. Nigel Meager, *Self-Employment and Labour Market Policy in the European Community*, Discussion Paper FS I 93–201, Wissenschaftszentrum Berlin.

25 Vgl. Bettina Bangel/Bernd Reissert/Wolfgang Jaedicke/David Weißert, *Koordinierung der Arbeitsmarktpolitik in Hamburg*, Discussion Paper FS I 92–7, Wissenschaftszentrum Berlin.

keit gebremst werden; verstärkte betriebliche Weiterbildung kommt schließlich direkt oder indirekt auch den Arbeitslosen zugute. Im folgenden werden dazu einige Anregungen aus nationalen und internationalen Erfahrungen skizziert:

Ausschöpfung des latenten Qualifizierungsbedarfs durch Koordinationsleistungen

Durch die Arbeit der im Juli 1990 gegründeten Koordinierungsstelle Weiterbildung in Hamburg – ein Beratungsverbund aus Vertretern der Landesvereinigung der Arbeitgeberverbände, der Behörde für Schule, Jugend und Berufsausbildung und dem Hamburger Arbeitsamt – werden Unternehmen dazu bewegt, ihren Fachkräftebedarf in stärkerem Umfang als bislang selbst durch Qualifizierung von un- und angelernten Beschäftigten zu decken. Neben der Bedarfsanalyse setzt sich die Koordinierungsstelle vor allem die Erarbeitung der organisatorischen Bedingungen für langfristige Nachqualifizierungsprogramme zum Ziel.

Die Unterstützung regionaler Arbeitsgemeinschaften von Weiterbildungsträgern²⁶ und von Verbänden betrieblicher Weiterbildung²⁷ sind weitere Möglichkeiten der Verwirklichung virtueller Qualifizierungsbedarfe. Vielversprechend ist auch das „Bildungsmarketing“ im Zusammenhang mit der Einführung neuer Technologien in Klein- und Mittelbetrieben; dabei besteht die Aufgabe des entsprechenden Weiterbildungsträgers nicht darin, externe Qualifizierungsmaßnahmen, sondern fachliche und organisatorische Kompetenz für „maßgeschneiderte“ betriebliche Qualifizierungsprozesse anzubieten.

Weiterbilden und Einstellen

Gelingt es, durch Koordinationsleistungen das Potential zukunftsgerichteter Qualifizierung zu erweitern, lassen sich in einem zweiten Schritt Prozesse anstoßen, den Arbeitsmarkt unmittelbar zu entlasten. Ein vielversprechendes Modell ist die Koordination der Weiterbildung von Beschäftigten und der Reintegration von Arbeitslosen. Seit 1987 fördert beispielsweise die schwedische Arbeitsmarktbehörde die Weiterbildung von gering qualifizierten Beschäftigten, wenn Betriebe die während der Weiterbildung frei werdenden

Arbeitsplätze befristet durch Arbeitslose besetzen. Für die Beschäftigung der Arbeitslosen erhält der Betrieb außerdem einen Lohnkostenzuschuß. Seit der im Sommer 1991 eingeleiteten Modifizierung des Modells (finanziell stärkere Anreize, Werbekampagnen) werden monatlich zwischen 5 000 und 10 000 gering qualifizierte Beschäftigte weitergebildet und gleichzeitig eben so viele in befristete Stellvertreter-Beschäftigungen vermittelt²⁸.

Nutzung betrieblicher Weiterbildungskapazitäten

Gute Qualifizierung ist meist kapitalintensiv. Oft scheitert die Realisierung eines entdeckten Qualifizierungsbedarfs an der entsprechenden Infrastruktur. Durch bessere Nutzung vorhandener Kapazitäten oder durch gezielte Erweiterung derselben ließen sich solche Engpässe beseitigen. Ein Beispiel dafür ist das 1988 eingeführte Programm der Landesregierung Saarland. Es fördert bis zu 75 Prozent der Investitionen in die Modernisierung und Erweiterung betrieblicher und überbetrieblicher Weiterbildungseinrichtungen, wenn diese sich verpflichten, die zusätzlichen Kapazitäten während eines Zeitraums von zehn Jahren mindestens zur Hälfte für die berufliche Weiterbildung externer Erwerbspersonen – d.h. Arbeitsloser oder von Arbeitnehmern anderer Betriebe – bereitzustellen und zu nutzen. Damit wird im Erfolgsfall ein doppelter struktur- und arbeitsmarktpolitischer Effekt erzielt: raschere Diffusion neuer Technologien (Beschäftigte aus externen Betrieben erfahren so den neuesten Stand der Produktionstechnologie) und Aufbrechen verkrusteter interner Arbeitsmärkte (die anbietenden Betriebe können so Arbeitskräfte aus anderen Betrieben kennenlernen und gegebenenfalls abwerben).

Weiterbildungsfonds und gemischte Weiterbildungsmärkte

Dänemark und die Niederlande waren in den letzten Jahren besonders innovativ im Bereich der beruflichen Weiterbildung. Dabei spielen gesetzliche oder tarifliche Weiterbildungsfonds und gemischte Weiterbildungsmärkte eine große Rolle. In viel stärkerem Maße als in der Bundesrepublik sind z. B. in den Niederlanden die Unternehmen dazu übergegangen, Weiterbildung auf dem Markt oder

26 Etwa wie in Baden-Württemberg, wo sich unter Federführung des Landesgewerbeamtes außerbetriebliche Weiterbildungsträger koordinieren.

27 Beispielsweise der 1989 begonnene Modellversuch „Weiterbildung von an- und ungelerten Beschäftigten in kleinen und mittleren Betrieben in der Region Bergische Großstädte“.

28 In Dänemark gibt es eine ähnliche Regelung im Rahmen des „Bildungsurlaubs“: Nach Absprache mit den Arbeitgebern können Beschäftigte sich bis zu einem Jahr für Weiterbildung freistellen lassen. Während dieser Zeit erhalten sie volles Arbeitslosengeld (zur Zeit umgerechnet bis zu 2 830 DM); stellt die Firma während dieser Zeit einen Arbeitslosen ein, erhält sie einen Stundenlohnzuschuß von umgerechnet elf Mark.

gegen Gebühren bei öffentlichen Weiterbildungs-trägern zu kaufen (z. B. Fachhochschulen); oft nimmt das Geschäft auch die Form von Realtausch an: Lieferung modernster Ausbildungsmaschinen an öffentliche oder private Bildungsträger gegen Ausbildungsleistungen von seiten der Träger. Gerade die letztere Kooperationsform beschleunigt sehr wirkungsvoll die Diffusion neuer Technologien. Daneben übernehmen in den Niederlanden öffentliche Regionalbüros informatorische Koordinationsfunktionen.

In Dänemark sind vor allem die Modulsysteme für die systematische Nachqualifizierung von ungelerten Beschäftigten von Interesse. Jedes einzelne Modul sowie jede abgeschlossene Kursserie wird von paritätisch besetzten Branchenausschüssen geplant, und die landesweite Anerkennung garantiert die allgemeine Verwertbarkeit der Qualifikation und damit überbetriebliche Mobilität. Die Finanzierung erfolgt über einen von allen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gespeisten Fonds, was eine Umverteilung zwischen den weiterbildungsaktiven und -inaktiven Betrieben und Beschäftigten zur Folge hat. Wenn das dänische System mehr Beschäftigte ohne berufliche Qualifizierung erreicht als andere europäische Länder, dann hängt das nicht zuletzt damit zusammen, daß die Weiterbildungsmotivation von Beschäftigten bekanntlich wesentlich höher ist als von Arbeitslosen²⁹.

4. Brücken zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit

Das Problem, Familie und Beruf miteinander zu vereinbaren, wird heute noch überwiegend durch den vollständigen oder teilweisen Rückzug der Frau aus dem Erwerbsleben gelöst. Die Teilzeitbeschäftigung von deutschen Männern aus familiären Gründen ist verschwindend gering, aber auch die Teilzeitbeschäftigung der deutschen Frauen ist geringer als der vergleichbare internationale Durchschnitt.

(13) In der Regelung des *Elternurlaubs*, der in der Bundesrepublik relativ fortschrittlich ist (36 Monate für erwerbstätige Mütter oder Väter, dreimaliger Wechsel möglich), wird wohl kaum eine weitere Entlastungswirkung zu erzielen sein. Schwer

29 Vgl. Peter Auer, Further Education and Training for the Employed (FETE). European Diversity, Discussion Paper FS I 92-3, Wissenschaftszentrum Berlin; Peter Auer/Günter Schmid (Hrsg.), Challenges and Possible Responses: Further Education and Training for the Employed in Europe. A Reader, Discussion Paper FS I 93-202, Wissenschaftszentrum Berlin; Herrad Höcker, Berufliche Weiterbildung für Beschäftigte in Dänemark, Discussion Paper FS I 92-8, Wissenschaftszentrum Berlin.

zu schätzen ist, wie hoch überhaupt die Entlastungswirkung bzw. der Beschäftigungseffekt ist. Anhaltspunkte geben die Bezieher von Erziehungsgeld, die in abhängiger Beschäftigung waren und das Arbeitsverhältnis aufrechterhalten. In Westdeutschland war 1991 von 702 000 fast exakt die Hälfte vorher abhängig beschäftigt, nur 2,4 Prozent beendeten das Arbeitsverhältnis; in Ostdeutschland waren von 87 500 gut drei Viertel abhängig beschäftigt, nur 0,7 Prozent gaben das Arbeitsverhältnis auf³⁰. Die Zahl der Teilzeitbeschäftigten unter den Erziehungsgeld-Empfängern (davon 98,54 Prozent Frauen) hielt sich in ganz engen Grenzen. Unter der Annahme, daß etwa die Hälfte der Arbeitsplätze ersetzt wird, errechnet sich ein „Beschäftigungseffekt“ von ca. 175 000 (West) und ca. 34 000 (Ost)³¹.

Denkbar ist allerdings eine andere Verteilung des Beschäftigungseffekts, wenn Männer durch eine konsequente Nutzung des Rechtsanspruchs stärker als bisher angeregt würden, den Elternurlaub zu nehmen.

(14) Erhebliche Entlastungseffekte ließen sich durch eine stärkere Förderung *familienbedingter und zwischenzeitlicher Teilzeitbeschäftigung* erzielen. Verschiedene Maßnahmen müßten hier ineinandergreifen: finanzielle Anreize durch steuerliche Begünstigung des entsprechenden Teilzeiteinkommens, progressive Staffelung der Sozialversicherungsabgaben oder Subventionierung von Sozialabgaben, um den Erhalt von Vollzeitrentenansprüchen bei Teilzeitarbeit zu sichern; Recht der Rückkehr auf Vollzeitarbeitsplätze, Erhalt von Senioritätsrechten, zusätzliche Weiterbildungsmaßnahmen zur Vorbereitung der vollzeitlichen Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Eher als Ziel- denn als Schätzgröße erscheint hier ein Beschäftigungspotential von 150 000 bis 200 000 möglich.

(15) Nicht nur familienorientierte Maßnahmen bieten ein noch erhebliches Potential für die Brück-

30 Vgl. Bundesministerium für Familie und Senioren (BMFuS), Statistik der Empfängerinnen und Empfänger von Erziehungsgeld 1991, 23. Juni 1992, mimeo.

31 Statistisch ist dies möglicherweise nur ein scheinbarer Effekt: Wenn durch den Erziehungsurlaub Arbeitsverhältnisse aufrechterhalten werden, die früher von Arbeitnehmern aufgegeben wurden (die statistisch dementsprechend nicht mehr als Beschäftigte zählten), wird hier nur ein Artefakt gemessen. Der Vergleich mit früher wäre dann unzulässig; bei verändertem Rollenverständnis und für den Arbeitsmarkt der Zukunft ist der „Beschäftigungseffekt“ jedoch real. Zu den Arbeitsmarktwirkungen des Elternurlaubs vgl. Margarete Landenberger, Wirkungen des Erziehungsurlaubs auf Arbeitsmarktchancen und soziale Sicherung von Frauen, Discussion Paper FS I 90-7, Wissenschaftszentrum Berlin.

kenerweiterung zwischen privater Haushaltstätigkeit und Erwerbsarbeit. Der soziale Wandel geht weiter in Richtung Individualisierung, d. h. differenzierender Lebensformen. Der Wunsch, die Vielfalt von Lebensformen auch individuell zu erleben oder zu erproben, verbreitet sich. Dazu sind längere Orientierungsphasen – sogenannte *Sabbaticals* – notwendig, für die wiederum koordinierte Freiräume geschaffen werden müssen. So, wie der Staat das Bausparen subventioniert, könnte er beispielsweise auch Freizeitsparen steuerlich begünstigen, während in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen längere individuelle Freizeiten langfristig einzuplanen wären, so daß die Arbeitsorganisation darauf ausgerichtet werden kann. Rein rechnerisch könnte ein einjähriger Anspruch auf Freistellungszeit während eines durchschnittlichen Erwerbslebens von etwa 30 Jahren die Beschäftigtenzahl in der Bundesrepublik um 1,3 Millionen erhöhen³².

Ein Beispiel für eine großzügige Sabbatical-Regelung bietet Dänemark: Wer während der letzten fünf Jahre wenigstens drei Jahre regulär beschäftigt war, kann sich mit dem Arbeitgeber einigen und bis zu einem Jahr ein Sabbatical wahrnehmen; stellt die Firma eine Ersatzperson ein, besteht Anspruch auf 80 Prozent des Arbeitslosengeldes, umgerechnet zur Zeit höchstens 2 260 DM im Monat.

5. Brücken zwischen Erwerbsarbeit und Rente

(16) Durch Stabilisierung und Ausbau der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sowie die Etablierung von Sozialbetrieben können Brücken vor allem auch für Ältere und Leistungsgeminderte vor ihrem endgültigen Ausscheiden aus dem Arbeitsleben gebaut werden. Darüber hinaus ist auch an den erweiterten Einsatz von *Lohnsubventionen für Ältere* (vgl. §§ 97–99 AFG) zu denken. Gegenwärtig werden etwa 32 000 Beschäftigungsverhältnisse gefördert, eine Zahl, die sich vermutlich um 50 Prozent erhöhen ließe³³. Die Steigerung könnte dadurch erzielt werden, daß die vorausgesetzte Dauer der Arbeitslosigkeit („mindestens zwölf Monate“) erheblich gekürzt wird. Da die Arbeitsmarktaussichten für viele Ältere nahezu

aussichtslos sind, andauernde Arbeitslosigkeit jedoch nicht nur demotiviert, sondern auch stigmatisiert, ist ein Abwarten der Vermittlungsbemühungen mit Unterstützung von Lohnsubventionen vermutlich kontraproduktiv.

(17) *Vorruhestands- oder Altersübergangsgeld* haben den Arbeitsmarkt insbesondere in Ostdeutschland erheblich entlastet; ohne diese Instrumente wäre die Arbeitslosigkeit dort etwa um 860 000 Personen höher (vgl. Tabelle 1). Der Prozeß des Abbaus der Beschäftigung Älterer, der in der ehemaligen DDR binnen weniger Monate „abgewickelt“ wurde, ist in Westdeutschland schon seit zwei Jahrzehnten im Gange: Verlängerung sowie Erleichterung des Arbeitslosengeldbezugs für Ältere (bis zu 832 Tagen bzw. 32 Monaten und Erlaß des „Verfügbarkeitskriteriums“) und vorgezogenes Altersruhegeld mit Vollendung des 60. Lebensjahres u. a. haben die Erwerbsquote jenseits dieser Altersgrenze (in Westdeutschland) im Jahr 1991 gegenüber 1970 in etwa halbiert! Nur jeder dritte Mann (32,9 Prozent) und nur etwa jede zehnte Frau (11,5 Prozent) dieser Altersgruppe stehen mittlerweile noch im Erwerbsleben³⁴.

Während in den neuen Bundesländern ein weiterer Beschäftigungsabbau kaum denkbar ist und der Entlastungseffekt seit Auslaufen der Sonderregelungen (Ende 1992) zurückgeht, ist in den krisengeschüttelten Branchen bzw. Regionen Westdeutschlands eine extensivere Inanspruchnahme der rechtlichen Möglichkeiten des Abbaus von Arbeitsplätzen für Ältere beschäftigungspolitisch kaum vermeidbar, auch wenn diese Politik nicht zukunftsweisend ist.

(18) Während Vorruhestands- und Altersübergangsgelder krisenbezogene Maßnahmen sind, sollte eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik die Begünstigung von *Teilzeitarbeit für Ältere* vor ihrem Anspruch auf Altersrente dauerhaft institutionalisieren. Ziel dieser Beschäftigungsbrücke wäre, für die individuellen Arbeitnehmer/innen schon früher als bisher die Optionen eines gleitenden Übergangs in die Rente zu erweitern und den Betrieben einen dauerhaften Erwartungshorizont für flexiblere Personalpolitik zu geben³⁵.

32 Die Schätzung ergibt sich aus: 39 Millionen Erwerbspersonen mal 29 (30 Jahre Erwerbstätigkeit minus ein Jahr Sabbatical) dividiert durch 30 minus 39. Der tatsächliche Beschäftigungseffekt wird de facto geringer sein, weil die Freistellungszeiten vermutlich in Rezessionsphasen stärker in Anspruch genommen werden als im Boom; gleichzeitig reduzieren sich aber die volkswirtschaftlichen Kosten wegen der geringeren Belastung der Arbeitslosenversicherung.

33 Eine Kosten-Nutzen-Analyse dieses Instruments ist mir nicht bekannt; die Schätzung des künftigen Beschäftigungspotentials ist darum spekulativ.

34 Vgl. Gerhard Bäcker, Im Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. Beschäftigungsperspektiven älterer Arbeitnehmer zwischen demographischem Wandel und anhaltender Arbeitslosigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/93, S. 17.

35 Die Rentenreform 1992 ermöglicht nun die Kombination von Teilrenten und Arbeit; Voraussetzung der Inanspruchnahme ist jedoch der Anspruch auf eine Altersrente. Meine Überlegungen zur Teilrente beziehen sich auf die Phase vor dem rechtlichen Anspruch auf Altersrente; mög-

Tabelle 2: Synopse der Beschäftigungspotentiale von Übergangsmärkten (in Tausend)

	1	2	3	4*	
Übergangsmärkte	Realisiertes Potential (Vollzeit-Äquivalent)	Zusätzliches mögliches Potential (Vollzeit-Äquivalent)	Gesamtes Beschäftigungspotential (Spalte 1 + 2)	Tatsächliches Beschäftigungspotential (Spalte 3 × 1,15)	In Prozent der Erwerbspersonen (39 Millionen)
I. Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung	450	850	1 300	1 500	3,8
II. Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung	400	300	700	800	2,1
III. Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung	625	175	800	920	2,4
IV. Übergänge zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit	200	270	470	540	1,4
V. Übergänge zwischen Beschäftigung und Rente oder Pension	900	100	1 000	1 150	2,9
Beschäftigungspotential insgesamt (grobe Summe)	2 500	1 700	4 200	5 000	12,5

* Teilzeitgewichtet (ca. 15 Prozent der Erwerbspersonen sind oder waren teilzeitbeschäftigt).

Quelle: Eigene Berechnungen (Basis: Tabelle 1).

Veränderungen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht zuzüglich der Förderung durch die Bundesanstalt für Arbeit – wenn dadurch zusätzliche Arbeitsplätze für Arbeitslose geschaffen werden – könnten hier mittelfristig ein Beschäftigungspotential von, spekulativ geschätzt, weiteren 100 000 Arbeitsplätzen schaffen.

III. Bilanz

1. Das Beschäftigungspotential von Übergangsmärkten

(1) Der realisierte Umfang öffentlich geförderter Übergänge zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung (bzw. zwischen Lernen und Produzieren am Arbeitsplatz) beläuft sich derzeit – West- und Ostdeutschland zusammengenommen – schätzungsweise auf 400 000 bis 500 000. Der systematische Ausbau weiterer Brückenfunktionen enthält ein weiteres Potential von 800 000 bis 900 000 (vgl. Tabellen 1 und 2). Gewichtet man die Vollzeit-Beschäftigungsäquivalente mit dem Anteil der Teilzeitarbeit (zur Zeit ca. 15 Prozent), erhält man

licherweise ist daher der Begriff „Teilzeit-Vorruhestand“ treffender. Im übrigen erwies sich das bisherige Teilrentenmodell als Flop. So liegen 18 Monate nach dem Inkrafttreten der Regelung bei der Bundesanstalt für Arbeit erst 1 300 Anträge vor; vgl. G. Bäcker (Anm. 34), S. 25.

das tatsächliche Beschäftigungspotential (vgl. Tabelle 2). Das sind immerhin etwa 1,5 Millionen Beschäftigungsverhältnisse bzw. 3,8 Prozent der Erwerbspersonen, die durch öffentliche Förderung oder Koordination mittelfristig gesichert werden könnten; damit würde Arbeitslosigkeit im entsprechenden Umfang verhindert. In diesem Übergangsmarkt ist mittelfristig einem erweiterten Einsatz von Kurzarbeit mit Qualifizierung oder Kurzarbeit in analoger Form im öffentlichen Sektor die größte Bedeutung beizumessen.

(2) Der Übergangsmarkt zwischen dem Status von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung entspricht schon heute dem Äquivalent von ca. 400 000 Vollzeitbeschäftigten, also etwa 1,2 Prozent der Erwerbspersonen (teilzeitgewichtet) ganz Deutschlands. Würden alle hier vorgeschlagenen Verbesserungen und Innovationen zum Zuge kommen, ließe sich dieses Potential mittelfristig (also in den nächsten zwei bis drei Jahren) etwa um 300 000 erhöhen. Insgesamt könnte der Arbeitsmarkt um rund 800 000 Beschäftigte (d. h. 2,1 Prozent der Erwerbspersonen) entlastet werden. Dabei ist der Beschäftigungs- oder Entlastungseffekt der traditionellen ABM nach wie vor am größten; dies gilt um so mehr, als die hier vorgelegten Zahlen (vgl. Tabellen 1 und 2) die indirekten Beschäftigungseffekte nicht berücksichtigen. Strukturpolitische Lohnsubventionen, Arbeitsförderbetriebe und Existenzgründungen dürften jedoch langfristig innovativer und wettbewerbswirksamer sein.

(3) Bei Stabilisierung des erreichten Potentials (625 000) und bei konsequenter Umsetzung innovativer Ansätze erscheint eine relativ rasche Verbreiterung des *Übergangsmarktes zwischen Bildung und Beschäftigung* um etwa ein Drittel auf 800 000 nicht unrealistisch. Damit würden die institutionalisierten Brücken in diesem Segment den Arbeitsmarkt um ca. 920 000 Erwerbspersonen (d. h. 2,4 Prozent der Erwerbspersonen) entlasten. Das gegenwärtig schon hohe Potential läßt sich jedoch nur halten, wenn die Qualifizierungsprozesse sowohl marktnäher als auch zielgruppenspezifischer organisiert werden.

(4) Abgesehen vom Elternurlaub, dem möglicherweise jetzt schon ein Beschäftigungspotential von 200 000 zuzuordnen ist, hat der *Übergangsarbeitsmarkt zwischen privater Tätigkeit und Erwerbstätigkeit* noch kaum feste Formen gesellschaftlicher Institutionalisierung bekommen³⁶. Auch wenn die Schätzungen hierzu eher einer wünschenswerten Zielsetzung als einer empirischen Extrapolation entsprechen, könnte die öffentliche Inszenierung von Sabbaticals und zwischenzeitlicher familienbedingter Teilzeitbeschäftigung mittelfristig schon ein Potential von gut einer Viertelmillion Arbeitsplätzen schaffen. Das tatsächliche Beschäftigungspotential dieses Übergangs entspräche 1,4 Prozent der Erwerbspersonen (540 000). Die institutionalisierte Förderung von Teilzeit in der mittleren Lebensphase hätte auch den Vorteil, Akzeptanz wie organisatorische Voraussetzungen eines gleitenden Ruhestandes zu erhöhen.

(5) Flexible *Übergänge zwischen Beschäftigung und Rente* sind noch wenig institutionalisiert. Bisher dominierten krisenbedingte Frühverrentungen, die zwar für die Betroffenen gegenüber der Alternative Arbeitslosigkeit vorteilhaft sein mögen, aber volkswirtschaftlich nicht nur sehr kostspielig sind, sondern auch die individuelle Wahlmöglichkeit stark einschränken und die betriebswirtschaftliche Flexibilität beengen. Derzeit sind Formen und Umfang dieses Übergangsarbeitsmarktes (ca.

900 000 Vollzeit-Beschäftigungsäquivalente) für eine zukunftsgerichtete Arbeitsmarktpolitik also nicht repräsentativ. Mittelfristig wird weiterhin bisher übliches Krisenmanagement notwendig sein. Darüber hinaus könnten aber die Weichen für eine innovative Arbeitsmarktpolitik durch Förderung von Teilzeitarbeit für Ältere gestellt werden, deren Potential mittelfristig jedoch noch als bescheiden eingeschätzt werden muß (100 000 Vollzeit-Äquivalente). Insgesamt kann der Übergangsarbeitsmarkt für Ältere in den nächsten zwei bis drei Jahren etwa 2,9 Prozent sonst mögliche Arbeitslosigkeit vermeiden.

Öffentlich geförderte oder kollektiv organisierte Übergänge in die Vollbeschäftigung könnten also mittelfristig ein Potential von fünf Millionen Beschäftigungsverhältnissen (d. h. 12,5 Prozent der derzeitigen Erwerbsbevölkerung) absorbieren. Ein Achtel des zukünftigen Arbeitsmarkts würde folglich eng mit der Tätigkeit in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen verknüpft sein. Entsprechend müßte das Erwerbseinkommen mit öffentlichen oder angesparten Transferzahlungen gekoppelt werden. Das setzt jedoch voraus, daß mittelfristig neben der Konsolidierung und Modernisierung schon jetzt realisierter Übergänge zusätzlich noch rund zwei Millionen Beschäftigungsverhältnisse (1 700 mal 1,15) gefördert werden (vgl. Tabelle 2).

Damit fehlen im Vergleich mit den mittelfristigen Bedarfsschätzungen immer noch mehr als zwei Millionen Arbeitsplätze (vgl. Tabelle 1). Würde die stille Reserve noch hinzugerechnet, wäre das Arbeitsplatzdefizit noch um ein bis zwei Millionen höher anzusetzen, je nach Ehrgeiz des Vollbeschäftigungsziels. In anderen Worten: Auch die Strategie der Übergangsarbeitsmärkte reicht nicht aus, um Vollbeschäftigung wiederherzustellen. Nach wie vor bedarf es also einer koordinierten Geld-, Finanz- und Lohnpolitik, um qualitatives Wachstum im öffentlichen und privaten Bereich zu stimulieren. Mehr noch: Eine solche Politik ist notwendige Voraussetzung für die Erweiterung von Übergangsarbeitsmärkten, ebenso wie letztere wiederum die erforderliche Flexibilität für qualitatives Wachstum schaffen. Insofern sind Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik untrennbare Zwillinge³⁷.

37 Vgl. Wolfgang Franz, Keynesianische Beschäftigungstheorie und Beschäftigungspolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/92, S. 25–31; Jürgen Kromphardt, Zur Ausgestaltung einer zeitgemäßen Globalsteuerung, in: *WSI-Mitteilungen*, 46 (1993) 7, S. 409–415; Günther Schmid, Flexible Koordination: Instrumentarium erfolgreicher Beschäftigungspolitik aus internationaler Perspektive, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 25 (1992) 3, S. 232–251.

36 Eine ergänzende Information aus dem Ausland: In Dänemark besteht zusätzlich zum Mutterschafts- oder Vaterschaftsurlaub Anspruch auf ein halbes Jahr Elternurlaub (für Kinder unter 9 Jahren), bei Absprache mit dem Arbeitgeber auf ein weiteres halbes Jahr, wobei 80 Prozent des Arbeitslosengeldes bezahlt werden; kommunale Arbeitgeber, deren Kindergartenplätze dadurch entlastet werden, stocken diesen Betrag noch auf. Schweden mit ähnlich großzügiger Regelung will seit 1994 dem problematischen Effekt auf die Gleichstellung der Geschlechter entgegenwirken: Während Männer Bildungsurlaub nehmen, hüten Frauen ihre Kinder. Deswegen soll der Elternurlaub individualisiert werden: 3 Monate des einjährigen Elternurlaubs müssen vom Vater wahrgenommen werden, sonst verfällt der Anspruch; Norwegen erwägt eine ähnliche Regelung.

2. Schlußbetrachtung

Mit dem § 249 h AFG wurde eine Idee in die 10. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes eingepflegt, die vielleicht einmal die Kraft von Hefepilzen entfalten kann. Statt der starren zeitlichen und sachlichen Kopplung zweier Ereignisse oder Elemente, hier die feste Bindung des Arbeitslosengeldes an das vorausgehende Ereignis und den darauf folgenden Zustand der Arbeitslosigkeit, erfolgt nun eine flexible Koordination ähnlich der Logik einer Gliederkette: feste Bindung im Zug bzw. in der Beanspruchung, lockere Bindung bzw. Beweglichkeit in der Richtung.

Daß die in den Artikel 249 h gegossene Idee noch erhebliche Mängel hat, versteht sich von selbst. Doch mit gutem Willen läßt sich hinter dieser paragrafierten Krüppelgestalt noch die revolutionäre Idee im Sinne der paradoxen Fuzzy-Logik³⁸ erken-

³⁸ Mit Fuzzy-Logik kennzeichnet die (Chaos-)Theorie komplexer dynamischer Systeme den mehrdeutigen („fuzzy“ = unklar) Zustand von Systemen, der erst unter bestimmten, schwer voraussehbaren Kontextbedingungen Eindeutigkeit gewinnt.

nen: Auch reguläre Beschäftigung kann unter Umständen eine Bedingung der Zahlung von „Arbeitslosengeld“ sein. Freilich ist es nun höchste Zeit, ein neues Arbeitsförderungsgesetz aus einem Guß zu gießen, anstatt die elfte bis zwanzigste Novelle abzuwarten. Es gilt, den in der 10. Novelle erkennbaren richtigen politischen Instinkt in strategische Prinzipien zu gießen und kommunizierbare Spielregeln zu formulieren. Das neue Gebäude eines Arbeitsförderungs- und Strukturgesetzes wird dabei noch deutlicher als bisher die Gestalt einer Beschäftigungsversicherung anstelle einer Arbeitslosenversicherung bekommen müssen³⁹.

³⁹ Zu Fragen der Finanzierung dieser neuen Formen der Arbeitsmarktpolitik vgl. Günther Schmid, Übergänge in die Vollbeschäftigung. Formen und Finanzierung einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik, Discussion Paper FS I 93-208, Wissenschaftszentrum Berlin; einen exzellenten Überblick über die Finanzierungsdiskussion bietet Klaus Mackscheidt, Finanzierung der Arbeitslosigkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/91, S. 26-35; zum Stand der derzeitigen Debatte vgl. Bernd Reissert, Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik? Rückblick und Ausblick auf eine Debatte, in: Hubert Heinelt u. a. (Hrsg.) (Anm. 8), S. 43-57.

Kürzer oder länger arbeiten?

I. Problemstellung

Die miserable Lage am Arbeitsmarkt und die auf absehbare Zeit ungünstigen Aussichten für die weitere Beschäftigungsentwicklung haben die Debatte über Arbeitszeitverkürzungen neu entfacht. Der für Beschäftigungsfragen primär zuständigen Wirtschafts- und Strukturpolitik wird immer weniger zugetraut, das von Monat zu Monat auf neue Rekordwerte kletternde Ungleichgewicht am Arbeitsmarkt zu beheben. Nun soll durch eine Arbeitszeitpolitik der weitere Anstieg der Arbeitslosigkeit gebremst und die Beschäftigungsentwicklung wieder auf Expansionskurs gebracht werden.

Von früheren Auseinandersetzungen um die Arbeitszeit unterscheidet sich die aktuelle Debatte vor allem in folgenden Aspekten:

Erstens lassen sich die Auswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen auf Beschäftigung, Produktivität und Kosten aufgrund von Erfahrungswerten besser als in der Vergangenheit abschätzen.

Zweitens dreht sich die Kontroverse nicht mehr bloß um die Alternative, den arbeitszeitpolitischen Status quo zu konservieren oder kürzer zu arbeiten, sondern als weitere Alternative hat die (vereinzelt bereits realisierte) Forderung nach längeren Arbeitszeiten die Konfliktlage kompliziert.

Drittens sind jüngst unter dem Druck anstehender Massenentlassungen kräftig dosierte Arbeitszeitverkürzungen in Gang gekommen, die sich nicht nur in quantitativer Hinsicht deutlich von früheren Schritten abheben, sondern auch unter veränderten Regelungsvorzeichen im Hinblick auf Lohnausgleich, Beschäftigungssicherung, Reversibilität usw. stehen. Man kann von einem *neuen Typ der Arbeitszeitverkürzung* sprechen, weil sich die Vereinbarungen in einigen wesentlichen Merkmalen von den Arbeitszeitverkürzungen der achtziger Jahre abheben. Die jüngsten Arbeitszeitverkürzungen bei VW und im Steinkohlenbergbau haben einen gewissen Umschwung in der öffentlichen Meinung zugunsten von Arbeitszeitverkürzungen bewirkt.

Diese aktuelle arbeitszeitpolitische Diskussion und Entwicklung soll im Folgenden zusammengefaßt und diskutiert werden, um anschließend Anhaltspunkte für die Beantwortung der Frage zu gewinnen, welchen Beitrag unter welchen Bedingungen Arbeitszeitverkürzungen zur Lösung der aufgestauten Beschäftigungsprobleme leisten können.

II. Länger oder kürzer arbeiten?

1. Lage und Perspektive des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt steckt in der tiefsten Krise seit der Nachkriegsentwicklung. Zum Jahresende 1993 wurden knapp 3,7 Millionen Arbeitslose in Ost- und Westdeutschland gezählt. Damit dürfte der Höchststand jedoch noch nicht erreicht sein. Für den Jahresdurchschnitt 1994 gehen die vorliegenden Wirtschaftsprognosen von einer registrierten Arbeitslosigkeit zwischen 3,8 und 4 Millionen aus. Im saisonalen Verlauf wird die Arbeitslosenzahl die Vier-Millionen-Marke übersteigen. Selbst bei einer allmählichen konjunkturellen Wiederbelebung der Produktion im Laufe des Jahres 1994 ist zunächst von einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit auszugehen. Angesichts des international verschärften Wettbewerbsdrucks haben die Unternehmen ihre Rationalisierungsbemühungen mit dem Ziel intensiviert, den Einsatz von Arbeit möglichst effizient zu organisieren, um Kosten zu sparen. Die Bemühungen, den Arbeitseinsatz „schlanker“ zu gestalten, sind noch nicht abgeschlossen.

Die registrierte Arbeitslosigkeit beschreibt jedoch nur einen Teil der gesamten Beschäftigungslücke. Rechnet man weitere 1,5 Millionen Personen in Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik (Ost: 1,2 Millionen; West: 0,3 Millionen) sowie eine auf etwa 2 Millionen geschätzte stille Reserve (Ost: 0,15; West: 1,88 Millionen) hinzu, dann kommt man auf eine Beschäftigungslücke von insgesamt mehr als 7 Millionen¹.

¹ Vgl. Autorengemeinschaft, Der Arbeitsmarkt 1993 und 1994 in der Bundesrepublik Deutschland, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 26 (1993) 4.

Auch in der langfristigen Perspektive gilt eine spürbare Besserung der dramatischen Beschäftigungsprobleme als wenig wahrscheinlich. So schätzt das Prognos-Institut das Beschäftigungsdefizit für 1995 auf insgesamt 6,7 Millionen und für das Jahr 2000 immerhin noch auf 5,9 Millionen (2,5 Millionen stille Reserve und 3,4 Millionen registrierte Arbeitslose)².

Anhaltende Massenarbeitslosigkeit birgt nicht nur das Risiko schwer kalkulierbarer politischer Turbulenzen. Sie stellt zugleich auch eine erhebliche Hypothek für die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung dar. Arbeitslose büßen einen Teil ihres Einkommens ein, der Gesellschaft entgehen Güter und Dienstleistungen, die die Arbeitslosen erstellen könnten³. Die anhaltende Massenarbeitslosigkeit bindet enorme finanzielle Mittel. Allein für Arbeitslosengeld und -hilfe sowie für Sozialhilfe in Folge von Arbeitslosigkeit wurden 1993 etwa 55 Milliarden DM ausgegeben. Durch hohe Beiträge zur Arbeitslosenversicherung finanzieren die Beitragszahler die Beschäftigungsmisere mit Abstrichen beim verfügbaren Einkommen und die Unternehmen müssen mit hohen Lohnnebenkosten fertig werden. Diese Mittel fehlen bei der Modernisierung von öffentlicher Infrastruktur und des Produktionsapparates der privaten Unternehmen. Gleichzeitig entwertet langanhaltende Arbeitslosigkeit einen wachsenden Teil der beruflichen und sozialen Qualifikationen. Die Requalifizierung von Langzeitarbeitslosen ist teuer und zeitaufwendig. Kurzum: Ein hoher Arbeitslosensockel bremst Strukturwandel und Wirtschaftswachstum⁴.

2 Diese Berechnungen gehen von der Annahme aus, daß in Westdeutschland im Prognosezeitraum 1991 bis 2000 das Bruttoinlandsprodukt (BIP) jährlich um real 2 Prozent und in Ostdeutschland um real gut 9 Prozent steigt. Diese Werte sind ambitioniert. Da das BIP 1993 real um 1,9 Prozent zurückgegangen ist und auch für 1994 allenfalls nur mit einem geringen Wachstum von etwa 0,5 Prozent zu rechnen ist, muß die durchschnittliche Wachstumsrate des BIP in den nächsten Jahren sogar deutlich über 2 Prozent ansteigen, wenn der prognostizierte Durchschnittswert erreicht werden soll. Auch in Ostdeutschland hinkt die tatsächliche Entwicklung hinter den für den Prognosezeitraum angenommenen Durchschnittswerten hinterher. Unter diesen wenig günstigen Ausgangsbedingungen erscheinen die im Prognos-Szenario geschätzten Werte der Arbeitslosigkeit eher noch optimistisch. Das Ausmaß der Arbeitslosigkeit kann insofern durchaus größer ausfallen als vorausgesagt. Vgl. Prognos, Die Bundesrepublik Deutschland 2000 - 2005 - 2010, Prognos Deutschland Report Nr. 1, Basel 1993.

3 Vgl. Jürgen Kromphardt/Ronald Schettkat, Wer soll das bezahlen?, Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Diskussion, in: Wirtschaftsdienst, 73 (1993) 10, S. 520.

4 Vgl. Wolfgang Klems/Alfons Schmid, Langzeitarbeitslosigkeit, Frankfurt am Main 1990; siehe dazu auch die kontroversen Beiträge von Ulrich Cartellieri und Axel Bust-Bartels in diesem Heft.

2. Arbeitszeitverkürzungen - wichtiges Instrument der Beschäftigungspolitik

Vor diesem Hintergrund sind weitere kräftig dosierte Arbeitszeitverkürzungen eine beschäftigungspolitisch wichtige Ergänzung von wirtschafts- und strukturpolitischen Aktivitäten. Arbeitszeitverkürzungen können zwar nicht die augenblickliche konjunkturelle Unterauslastung der Produktionskapazitäten beheben. Hier sind nachfragestimulierende Maßnahmen gefragt. Ebenso wenig können sie einen direkten Beitrag leisten, die aufgestauten Strukturprobleme zu meistern. Aber beschäftigungspolitisch können sie eine aktive Wirtschafts- und Strukturpolitik ergänzen und rasch für eine spürbare Entlastung am Arbeitsmarkt sorgen, wodurch sie indirekt die Wachstumsbedingungen positiv beeinflussen. Dies ist *erstens* der Fall, wenn infolge des durch Arbeitszeitverkürzungen erhöhten Beschäftigungsniveaus Ausmaß und Dauer der Arbeitslosigkeit zurückgehen und die Kosten der Arbeitslosigkeit sinken. Dadurch wird es möglich, entweder die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu senken, oder die freiwerdenden Mittel für zusätzliche arbeitsmarkt- und strukturpolitische Verwendungen einzusetzen. Im ersten Fall würden sich die verfügbaren privaten Einkommen erhöhen und gleichzeitig die Lohnnebenkosten vermindern. Im zweiten Fall könnten vermehrt Mittel für einen forcierten Einsatz aktiver Instrumente zum Ausbau der Infrastruktur oder zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation bereitgestellt werden. Dies würde die Wachstumsbedingungen verbessern, den Abbau der Arbeitslosigkeit beschleunigen, die Staatseinnahmen erhöhen und gleichzeitig die öffentlichen Ausgaben zur Finanzierung von Arbeitslosigkeit vermindern.

Verkürzungen der Arbeitszeit können *zweitens* die Wachstumsbedingungen positiv beeinflussen, indem sie den Spielraum für eine sozialverträgliche Flexibilisierung der Arbeitszeit vergrößern. So sind verlängerte Betriebsnutzungszeiten z.B. im Rahmen einer zweiten Schicht bei einer sieben- oder sechsständigen individuellen Arbeitszeit für die Zeitgestaltung der Beschäftigten weniger problematisch als bei einer täglichen Arbeitszeit von acht Stunden. Denkbar sind auch Modelle, bei denen die Betriebsnutzungszeit durch die Einführung einer zusätzlichen Teilzeitschicht verlängert wird. Diese Beispiele zeigen, wie sich durch verkürzte Arbeitszeiten Wege eröffnen lassen, sowohl ökonomische Kriterien (Reduzierung von Kapitalkosten) als auch Kriterien der Sozialverträglichkeit (Teilhabe am sozialen und familialen Leben) besser in Einklang zu bringen. Als Zwischenergebnis

läßt sich festhalten: Arbeitszeitverkürzungen sind insgesamt die vorteilhaftere Lösung der Beschäftigungsprobleme verglichen mit dem bloßen Warten auf die schwer kalkulierbaren Heilkräfte des Marktmechanismus.

3. Verlängerungen der Arbeitszeit – ein beschäftigungspolitischer Irrweg

Neuerdings ist die Forderung aufgekommen, die Arbeitszeit zu verlängern, um die ausufernde Beschäftigungsmisere unter Kontrolle zu bringen. Dieser Vorschlag steht diametral zu der bisherigen arbeitszeitpolitischen Grundströmung. Bislang schien es eine gesicherte Erkenntnis zu sein, daß bei lahmender konjunktureller Wirtschaftsentwicklung und rückläufiger Beschäftigungsnachfrage Arbeitszeitverkürzungen der geeignete Weg sind, den Arbeitsmarkt aus seiner Schiefelage zu befreien. Gestritten wurde in der Vergangenheit allenfalls über Form und Bedingungen der Arbeitszeitverkürzung. Zwar haben die Arbeitgeberverbände generelle tarifliche Arbeitszeitverkürzungen mit vollem Lohnausgleich stets abgelehnt. Gleichzeitig machten sie sich aber für eine Ausweitung der Teilzeitarbeit stark. Hierin sahen und sehen sie einen tauglichen Weg, die Beschäftigungsprobleme zu lindern. Insofern waren sich sowohl Gewerkschaften als auch Arbeitgeber zumindest in der Grundrichtung einig, daß nämlich kürzere und nicht längere Arbeitszeiten der beschäftigungspolitisch erfolversprechendere Ansatz seien.

Nicht anders als mit einer Verkürzung der Arbeitszeit reagieren in aller Regel Betriebe in prekären Beschäftigungssituationen. So gehören Überstundenabbau und Einführung von Kurzarbeit von jeher zum personalpolitischen Standardrepertoire während flauer Auftragszeiten und werden weder vom Personalmanagement noch von den Betriebsräten in Frage gestellt. Wenn die Auslastung der Produktionskapazitäten rückläufig ist und die Arbeitskräfte nicht mehr in vollem Umfang beschäftigt werden können, gelten übrigens weltweit Überstundenabbau und Kurzarbeit als die richtigen Rezepte⁵.

5 So nutzen etwa die japanischen Betriebe das in prosperierenden Konjunkturphasen mit jährlich gut 220 Std. je Beschäftigten (1991) im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland mehr als dreimal so hohe Überstundenniveau bei abflauernder Nachfrage und Produktion als konjunkturellen Puffer. Die Anpassung der individuellen Arbeitszeit genießt in Krisenphasen eindeutigen Vorrang vor Entlassungen. Durch Variation der Arbeitszeit wird in Japan versucht, das Prinzip der lebenslangen Beschäftigung (lifetime employment) so weit wie möglich zu sichern.

Quer zu dieser arbeitszeitpolitischen Praxis liegen die im Verlaufe des Jahres 1993 aufgekommenen Forderungen, die Arbeitszeit wieder zu verlängern. Untermauert werden diese Überlegungen mit dem Hinweis, daß Arbeitnehmer in Westdeutschland im internationalen Vergleich eine niedrige Arbeitszeit haben. Wie sind diese Forderungen nun beschäftigungspolitisch zu bewerten? Die Antwort fällt eindeutig aus: Längere Arbeitszeiten helfen nicht, die aufgestauten Beschäftigungsprobleme zu lindern. Sie verschärfen eher die ohnehin prekäre Arbeitsmarktsituation. Nicht anders sieht dies auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der in seinem jüngsten Gutachten vom Herbst 1993 von einer generellen Arbeitszeitverlängerung für alle Arbeitnehmer abrät, da hiervon in der gegenwärtigen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage wohl wenig zu erhoffen wäre⁶. Längere individuelle Arbeitszeiten bedeuten eine Umverteilung der ohnehin nicht für alle Beschäftigten ausreichenden Arbeit auf noch weniger Köpfe. Die einen würden länger arbeiten, während andere gänzlich auf Arbeit verzichten müßten. Die Rückkehr zur 40-Stunden-Woche von derzeit durchschnittlich 38 Stunden würde die durch die vorangegangenen Arbeitszeitverkürzungen ausgelösten Beschäftigungseffekte von insgesamt etwa 700 000 Arbeitsplätzen wieder zunichte machen.

Selbst wenn für die längere Arbeitszeit kein Lohn gezahlt würde, was einer Senkung der durchschnittlichen Stundenlöhne entspräche, ist eher mit negativen Beschäftigungswirkungen zu rechnen. Zwar würden sich die Lohnkosten für die Unternehmen verringern. Da aber die Güter und Dienstleistungen für die gegebene gesamtwirtschaftliche Nachfrage wegen der längeren individuellen Arbeitszeit von weniger Beschäftigten erstellt werden könnten, würde es zu einem gewissen Nachfrageausfall kommen⁷. Außerdem würden sich als Folge der steigenden Arbeitslosigkeit die Lohnnebenkosten wegen höherer Beiträge zur Arbeitslosenversicherung erhöhen. Es ist fraglich, ob die durch verbesserte Angebotsbedingungen infolge geringerer Lohnkosten möglichen Wachstumsimpulse die kontraktiven, d. h. die Nachfrage beeinträchtigenden Wirkungen aufgrund geringerer Beschäftigtenzahlen übertreffen können.

6 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1993/94, Bundestags-Drucksache 12/6170, Ziffer 380.

7 Vgl. Eugen Spitznagel/Hans Kohler, Kann Arbeitszeitverlängerung zur Lösung der Arbeitsmarktprobleme beitragen?, in: IAB-Werkstattbericht, 14 (1993), S. 12.

Im öffentlichen Dienst haben einige Bundesländer vor allem im Lehrerbereich die Arbeitszeit jüngst wieder verlängert. Durch Mehrarbeit ohne zusätzlichen Lohn wird versucht, das Budget zu entlasten, sofern dadurch weniger Arbeitskräfte eingestellt werden⁸. Auf diese Weise kann der öffentliche Dienst zwar seinen Mehrbedarf an Personal ohne Kostensteigerungen decken und relativ konfliktarm Lohnzugeständnisse der Beschäftigten durchsetzen, die, ohne Einkommenseinbußen zu erleiden, auf die Bezahlung der Mehrarbeit verzichten. Beschäftigungspolitisch wird aber auf Kosten der Arbeitslosen Handlungsspielraum verschenkt.

Bei gesamtfiskalischer Betrachtung wäre die Alternative der Personalaufstockung durch Arbeitszeitverkürzungen kaum teurer gekommen, weil gleichzeitig ebenfalls von der öffentlichen Hand zu tragende Kosten der Arbeitslosigkeit eingespart würden. Rein rechnerisch würde eine Verlängerung der Arbeitszeit von Beamten von 38,5 auf 40 Stunden – wie sie jetzt im Freistaat Bayern durchgesetzt worden ist – dem Arbeitsvolumen von mehr als 90 000 Vollzeitbeschäftigten entsprechen. Für eine entsprechende Zahl von Arbeitslosengeld- bzw. Arbeitslosenhilfeempfängern sind jährlich gut zwei Milliarden DM aufzubringen.

4. Erfahrungen mit Arbeitszeitverkürzungen in den achtziger Jahren

Lange Zeit hatte die tarifliche Wochenarbeitszeit bei der 40-Stunden-Marke verharret. Seit Mitte der achtziger Jahre hat ein neuer Schub eingesetzt. Die tarifliche Wochenarbeitszeit ist seitdem im Durchschnitt der Wirtschaft schrittweise auf 38 Stunden verkürzt worden. Diese Entwicklung verlief in den einzelnen Wirtschaftszweigen mit unterschiedlicher Dynamik. Einige Tarifbereiche (Metallindustrie, Druckindustrie) haben bereits die 36-Stunden-Woche eingeführt, andere stehen noch bei 39 Stunden. Vor allem der erste Schritt dieser Entwicklung kam erst nach heftigen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen in Form von mehrwöchigem Streik und Aussperrung zustande. Strittige Fragen waren vor allem der Lohnausgleich, die Dauer der Betriebsnutzungszeiten und die Beschäftigungswirksamkeit von Arbeitszeitverkürzungen.

Beschäftigungspolitisch können sich die zurückliegenden Arbeitszeitverkürzungen durchaus sehen lassen. Auf ihr Konto gehen etwa 700 000 zusätz-

liche Beschäftigungsverhältnisse⁹. Damit haben sie einen guten Beitrag zum kräftigen Beschäftigungsanstieg zwischen 1983 und 1992 geleistet. In dieser Zeitspanne ist die Zahl der abhängig Beschäftigten insgesamt um 3,2 Millionen oder 13,8 Prozent gestiegen. Nur während der Wiederaufbauphase der fünfziger Jahre wurde ein ähnlich großer Beschäftigungszuwachs erzielt¹⁰.

Neben den tariflichen Arbeitszeitverkürzungen hat auch die Ausweitung der Teilzeitarbeit zum Rückgang der durchschnittlich geleisteten Arbeitszeit beigetragen. Die Teilzeitquote ist von etwas mehr als 13 Prozent im Jahre 1983 auf knapp 17 Prozent neun Jahre später gestiegen. Diese Ausweitung der Teilzeitarbeit entspricht rechnerisch einem Beschäftigungseffekt von 300 000 zusätzlichen Arbeitsverhältnissen.

Die Beschäftigungsbilanz der tariflichen Arbeitszeitverkürzungen hätte noch besser ausfallen können, wenn die Betriebe nicht mit vor allem arbeitsorganisatorischen Maßnahmen reagiert und zusätzliche Produktivitätssteigerungen initiiert hätten. Auf der Basis verschiedener empirischer Untersuchungen über die Beschäftigungs- und Produktivitätswirkungen von Arbeitszeitverkürzungen läßt sich zusammenfassend sagen, daß etwa ein Drittel bis die Hälfte der Arbeitszeitverkürzungen durch zusätzliche Produktivitätssteigerungen aufgefangen wurde¹¹. In diesem Ausmaß reduzierte sich dann nicht nur der rechnerische Beschäftigungseffekt, auch die Kostensteigerungen fielen entsprechend geringer aus.

In *verteilungspolitischer* Hinsicht besonders strittig war die Frage des Lohnausgleichs. Ein solcher liegt vor, wenn nach einer Arbeitszeitverkürzung die

9 Vgl. Hartmut Seifert, Arbeitszeitverkürzungen neu diskutiert, in: WSI-Mitteilungen, 46 (1993) 11, S. 747. Andere Schätzungen beziffern den Beschäftigungseffekt der zwischen 1985 und 1992 erfolgten Arbeitszeitverkürzungen sogar auf insgesamt eine Million. Vgl. Volker Meinhardt/Frank Stille/Rudolf Zwiener, Weitere Arbeitszeitverkürzungen erforderlich. Zum Stellenwert des VW-Modells, in: Wirtschaftsdienst, 73 (1993) 12, S. 642; E. Spitznagel/H. Kohler (Anm. 7).

10 Diese günstige Entwicklung war möglich, weil zum einen das Bruttoinlandsprodukt über den gesamten Zeitraum mit einer jahresdurchschnittlichen Rate von 2,9 Prozent etwas stärker gewachsen ist als die Produktivität (je Erwerbstätigenstunde), die um 2,3 Prozent Jahr für Jahr zugenommen hat. Zum anderen hat die Arbeitszeit der Beschäftigten durchschnittlich um 0,8 Prozent pro Jahr abgenommen. Wäre die Arbeitszeit während dieser gesamten Phase konstant geblieben, dann wäre die Zahl der Beschäftigten jahresdurchschnittlich nicht um 1,3 Prozent, sondern rein rechnerisch nur um 0,5 Prozent gestiegen.

11 Vgl. Hartmut Seifert, Ausmaß und Effekte der Arbeitszeitverkürzung, in: Peter Hampe (Hrsg.), Zwischenbilanz der Arbeitszeitverkürzung, München 1993.

8 Vgl. Sachverständigenrat (Anm. 6), Ziffer 380.

nominellen Wochenlöhne bzw. Monatsgehälter unverändert bleiben¹². Dies bedeutet jedoch nicht unbedingt auch eine Sicherung der Realeinkommen. Unterstellt man einen verteilungsneutralen Tarifabschluß, d.h. mit unveränderten Anteilen von Gewinnen und Löhnen am Volkseinkommen, dann bilden die erwarteten Produktivitätszuwächse und Inflationsraten zusammenaddiert den Spielraum für Arbeitszeitverkürzungen mit Lohnausgleich. Nach diesem Prinzip der Verteilungsneutralität sind die seit 1984 vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen erfolgt. Sie sind mit ihren Kosteneffekten bei den gleichzeitig abgeschlossenen Nominallohnerhöhungen berücksichtigt, d.h. verrechnet worden. Vermutlich wurde dabei der durch die Arbeitszeitverkürzung selbst ausgelöste Produktivitätszuwachs nicht einmal voll in den Verteilungsspielraum einbezogen. Deshalb haben die Arbeitszeitverkürzungen die verteilungs- und kostenneutrale Linie nicht überschritten, sondern sind eher unter ihr geblieben¹³.

Für Konfliktstoff im Zusammenhang mit Arbeitszeitverkürzungen hat in der Vergangenheit auch die Dauer der *Betriebsnutzungszeiten* gesorgt. Mit Betriebsnutzungszeit bezeichnet man die Laufzeit der Maschinen und Anlagen oder auch die Öffnungszeit von Dienstleistungseinrichtungen während einer bestimmten Zeitperiode (Tag, Woche, Jahr). Sie kann von der individuellen Arbeitszeit abgekoppelt sein und z.B. im Rahmen von Schichtarbeit diese um das Doppelte oder ein Mehrfaches übertreffen. Im Extremfall kann die gesamte innerhalb einer bestimmten Zeitphase, z.B. Woche, zur Verfügung stehende Zeit Betriebsnutzungszeit sein.

Die Arbeitgeberverbände befürchteten nun, daß Verkürzungen der tariflichen Arbeitszeit die Nutzungszeit der Produktionsanlagen einschränken könnten. Dies wäre der Fall, wenn sich tarifliche Arbeits- und Betriebsnutzungszeiten parallel und in gleichem Ausmaß verändern würden. Wenn sich infolge der verkürzten Produktionszeit auch die Ausbringungsmenge, die Zahl der hergestellten Produkte, verringert, dann würde dies die Kapitalkosten je Produkteinheit erhöhen. Bei einem gegebenen Kapitaleinsatz für Maschinen und Gebäude entstehen Kapitalkosten für (kalkulatori-

sche) Zinsen, die je Einheit der hergestellten Güter um so kleiner/größer sind, je länger/kürzer produziert bzw. je mehr/weniger Güter hergestellt werden. Dieser Effekt fällt um so größer aus, je höher die Kapitalintensität der jeweiligen Produktionsanlagen ist. Um nicht die Kapitalkosten zu steigern, kommt es also bei tariflichen Arbeitszeitverkürzungen darauf an, die Produktion bzw. die Betriebsnutzungszeiten mindestens konstant zu halten. Diese Möglichkeiten haben die in der Metallindustrie vereinbarten schrittweisen Arbeitszeitverkürzungen von 40 auf mittlerweile 36 Stunden jedoch ausdrücklich eingeräumt. So ist im Manteltarifvertrag für diesen Wirtschaftsbereich formuliert, daß aus Anlaß der Neufestlegung der Arbeitszeit die Auslastung der betrieblichen Anlagen und Einrichtungen nicht vermindert wird. Die meisten der Betriebe in der Metallindustrie haben diese Möglichkeit genutzt¹⁴.

5. Neue Initiativen zur Verkürzung der Arbeitszeit

In jüngster Zeit ist wieder Bewegung in die Arbeitszeitentwicklung gekommen. Herausragende Beispiele dafür sind das VW-Modell der Vier-Tage-Woche und die Freischichtenregelungen im rheinisch-westfälischen Steinkohlenbergbau vom Dezember 1993. Als Vorläufer kann man die Teilzeitmodelle für Lehrer in vier ostdeutschen Bundesländern (Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) bezeichnen. Sie sehen entweder auf freiwilliger Basis oder, wie in Brandenburg, obligatorisch für alle Lehrer kräftigte Verkürzungen der Arbeitszeit um zwischen mindestens 17,5 Prozent (Sachsen) und 25 Prozent (Sachsen-Anhalt, Thüringen) vor. Während drei Vereinbarungen wahlweise Arbeitszeiteinschränkungen innerhalb bestimmter Bandbreiten anbieten (bis zu maximal 50 Prozent), ist im Land Brandenburg die Arbeitszeit einheitlich um 20 Prozent verringert worden.

Teilzeitmodelle für Lehrer in Ostdeutschland

Die Teilzeitregelungen, die in Brandenburg mit einer tariflichen Arbeitszeitverkürzung faktisch gleichzusetzen sind, kamen unter dem Druck geplanter Massenentlassungen zustande. Hintergrund hierfür bildete die Anpassung der Schüler-Lehrer-Relationen an die deutlich ungünstigeren westdeutschen Verhältnisse. Die finanziellen Zwänge der miserablen öffentlichen Kassenlage hatten sich gegen bildungspolitische Anforderun-

12 Vgl. Hartmut Seifert/Rudolf Welzmüller, Arbeitszeitverkürzung und Verteilung, in: WSI-Mitteilungen, 36 (1983) 4, S. 218.

13 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1984/85, Ziffer 369; Rudolf Zwiener, Zu den Effekten der Arbeitszeitverkürzung in den 80er Jahren, in: P. Hampe (Hrsg.), (Anm. 11), S. 92.

14 Vgl. Gerhard Bosch/Norbert Engelhardt/Klaus Hermann/Ingrid Kurz-Scherf/Hartmut Seifert, Arbeitszeitverkürzung im Betrieb, Köln 1988, S. 82.

gen durchgesetzt. Die Folge hiervon war ein massiver Stellenabbau, der jedoch durch Teilzeitvereinbarungen der jeweiligen Landesregierungen mit den Gewerkschaften und anderen Interessenverbänden abgewendet werden konnte.

Ungeachtet der jeweiligen landesspezifischen Besonderheiten sind die verschiedenen Regelungen durch folgende Merkmale gekennzeichnet¹⁵:

- Die Einkommen werden proportional zur Arbeitszeit verringert.
- Bei fakultativen (freiwilligen) Teilzeitregelungen liegt der Anreiz zur Inanspruchnahme in (befristeten) Beschäftigungsgarantien, die jedoch nicht für Vollzeitbeschäftigte gegeben werden.
- Härtefallklauseln bieten die Möglichkeit, bestimmte Personengruppen (z.B. Alleinerziehende, Schwerbehinderte) von der Teilzeitarbeit auszunehmen ohne die Beschäftigungsgarantie aufzuheben.
- Bei der Inanspruchnahme von Teilzeitregelungen werden Bedarfsaspekte berücksichtigt (fachspezifischer Lehrermangel).
- Je nach der Bedarfslage und der sozialen Situation bestehen Möglichkeiten, zu Vollzeitarbeit zurückzukehren.
- Gemeinsame Kommissionen aus Vertretern der Kultusbehörden und der Lehrerorganisationen regeln Probleme bei der Umsetzung der Teilzeitmodelle.

Insgesamt haben die verschiedenen Teilzeitregelungen die notwendige Beschäftigungswirksamkeit erbracht und die Entlassung von etwa 14 000 bis 15 000 Lehrern verhindert¹⁶. Die Inanspruchnahme der Teilzeitarbeit entsprach dem Arbeitsvolumen der gestrichenen Lehrerstellen. Diese Anpassung konnte selbst bei fakultativen Regelungen gelingen, da das Freiwilligkeitskriterium eher formalen Charakter besaß. Die bei Nichtinanspruchnahme der Teilzeitregelung unsichere Beschäftigungsperspektive ließ wenig Raum für alternative Optionen. Dies galt besonders für Lehrer mit vergleichsweise wenig gefragten Fächerkombinationen. Akzeptanzfördernd wirkten zudem die Härtefallklauseln, die auf die jeweiligen sozialen Bedingungen Rücksicht nehmen.

¹⁵ Vgl. Gerhard Bäcker/Claus Schäfer/Hartmut Seifert, Kürzer arbeiten – mehr Beschäftigung? Gutachten für die Landesagentur für Struktur und Arbeit GmbH Brandenburg (LASA), (i. E.).

¹⁶ Vgl. ebd.

Das VW-Modell

Beschäftigungssicherung war auch das Ziel der Tarifvereinbarung über die Verkürzung der Wochenarbeitszeit um 20 Prozent von 36 Stunden auf 28,8 Stunden für die Beschäftigten in den sechs inländischen VW-Werken. Die reduzierte Arbeitszeit gilt für alle Beschäftigten einschließlich der leitenden Angestellten. Dadurch soll die aus konjunkturellen und strukturellen Gründen drohende Entlassung von ca. 30 000 Beschäftigten abgewendet werden. Mit der Arbeitszeitverkürzung ist eine zweijährige Beschäftigungsgarantie verknüpft. Die teilweise Absicherung des monatlichen Einkommens setzt sich aus verschiedenen Regelungskomponenten zusammen. Zunächst wurde das Monatseinkommen proportional zur Arbeitszeitverkürzung um 20 Prozent verringert, gleichzeitig aber mit anteiligen Zahlungen des Weihnachts- und Urlaubsgeldes sowie unter Anrechnung vorgezogener Tariferhöhungen sowie der vorzeitigen Einführung der 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich wieder aufgestockt. Insgesamt errechnet sich auf Jahresbasis ein um etwa 10 Prozent abgesenktes Einkommen.

Neben der Einführung der Vier-Tage-Woche ist ferner ein sogenanntes „Blockmodell“ sowie ein „Stafettenmodell“ geplant. Die erste Variante sieht für jüngere Beschäftigte bis zu 30 Jahren und Alleinstehende eine flexible Jahresarbeitszeit vor, die arbeitsfreie, für Qualifizierung zu nutzende Blockzeiten enthalten soll. Beim Stafettenmodell ist ein gleitender Zugang der ausgebildeten in die sowie ein gleitender Abgang der älteren Mitarbeiter aus der Arbeit geplant.

Freischichtenregelungen im Steinkohlenbergbau

Um die drohende Entlassung von rund 10 000 der insgesamt 87 000 Beschäftigten im Steinkohlenbergbau während der Jahre 1994/95 zu verhindern, wurde im Dezember 1993 eine weitere kräftige Verkürzung der Arbeitszeit vereinbart. Bereits im Frühjahr des Jahres waren anstelle von Lohnerhöhungen sechs zusätzliche Freischichten befristet auf 18 Monate eingeführt worden. Dieser Schritt sollte 3 700 Arbeitsplätze sichern. Die Tarifvereinbarungen vom Dezember 1993 setzten diesen Weg der Arbeitszeitverkürzungen fort und führten weitere 30 Freischichten für einen Zeitraum von zwei Jahren ein. Ähnlich wie bei VW wurden zur Finanzierung der Arbeitszeitverkürzungen ansonsten mögliche Einkommenssteigerungen in Freizeit umgerechnet und außerdem das Einkommen bis Ende 1995 um sechs Prozent gekürzt. Für die unteren

Lohngruppen wurde gleichzeitig ein gestaffelter sozialer Ausgleich vereinbart.

Die zusätzlichen Freischichtenregelungen bilden den Kern eines arbeitszeitpolitischen Paketes, zu dem folgende weitere Komponenten gehören: Vereinbart ist, die regelmäßig anfallende Mehrarbeit in Normalarbeitszeit umzuwandeln, wodurch ein Beschäftigungseffekt von etwa 1 100 Vollzeitbeschäftigten erzielt werden soll. Hinzu kommt die teilweise Umwandlung von Geldzuschlägen für Sonntagsarbeit in Freizeitausgleich.

Sowohl die Teilzeitregelungen für Lehrer in Ostdeutschland als auch das Arbeitszeitmodell der VW AG sowie die Freischichtenregelungen im Steinkohlenbergbau stehen für einen *neuen Typ von Arbeitszeitverkürzungen*, die sich von früheren Schritten vor allem durch folgende Merkmale unterscheiden:

- Die jüngsten Arbeitszeitverkürzungen gehen weit über das Ausmaß bisheriger Stufen hinaus, die bei einer bis maximal zwei Stunden pro Woche bzw. zwischen 2,5 und 5 Prozent lagen. Die neuen Regelungen bewegen sich dagegen zwischen ca. 10 und 25 Prozent.
- Die aktuellen Arbeitszeitverkürzungen haben die Funktion einer beschäftigungspolitischen Notbremse und kamen durch den Druck von drohenden bzw. beschlossenen Massenentlassungen zustande. Sie haben den Beschäftigtenstand stabilisiert, höhere Arbeitslosigkeit verhindert, aber keine zusätzlichen Beschäftigungsverhältnisse geschaffen.
- Die Arbeitszeitverkürzungen erfolgten ohne vollen Lohnausgleich, da sie den verteilungsneutralen Spielraum bei weitem übertrafen. Sie orientierten sich am Prinzip, Freizeit gegen Einkommen zu tauschen.
- Für kürzere Arbeitszeiten wurden im Gegenzug zeitlich befristete Beschäftigungsgarantien vereinbart.
- Die Möglichkeit, zur Vollzeitarbeit zurückzukehren, ist nicht ausgeschlossen (Prinzip der Reversibilität).
- Teilweise wurden Härtefallklauseln vereinbart, die die Möglichkeit bieten, bestimmte Personengruppen von der Arbeitszeitverkürzung auszunehmen, ohne jedoch den Anspruch auf Beschäftigungsgarantie zu verlieren. Hierzu gehören auch Regelungen, die für die unteren Gehaltsgruppen und -stufen eine soziale Komponente vorsehen.

Im Hinblick auf diese sechs Merkmale ist mit den jüngsten Arbeitszeitverkürzungen, die zunehmend Nachahmer finden (z. B. Audi und Siemens), Neuland betreten worden. In traditionellen Bahnen bewegen sie sich hingegen im Hinblick auf die Verwendung der zusätzlichen Freizeit. Ebenso wie früheren Arbeitszeitverkürzungen folgen sie dem Prinzip, Einkommen bzw. mögliche Einkommenszuwächse gegen individuell nutzbare Freizeit zu tauschen. Abgesehen vom Blockmodell bei VW verbindet dagegen keine der Regelungen die Arbeitszeitverkürzung mit Qualifikationszeit. Immerhin wäre denkbar, zumindest einen Teil der Arbeitszeitverkürzung für Qualifizierungsmaßnahmen zu reservieren. Dieser Aspekt sollte in der weiteren arbeitszeitpolitischen Debatte stärker als bisher thematisiert werden.

III. Beschäftigungseffekte einer offensiven Arbeitszeitpolitik

1. Verkürzungen der tariflichen Wochenarbeitszeit

Arbeitszeitverkürzungen in dem Ausmaß wie bei VW oder im Steinkohlenbergbau oder wie im ostdeutschen Lehrerbereich lassen sich sicherlich nicht auf die gesamte Wirtschaft übertragen. Gleichwohl ließe sich ein erheblicher Beschäftigungseffekt von etwa einer Million in West- und etwa 250 000 in Ostdeutschland erzielen, wenn die tarifliche Wochenarbeitszeit um drei Stunden verringert würde.

Diesen Schätzungen liegen Erfahrungswerte aus den achtziger Jahren zugrunde. Sie zeigen, daß etwa ein Drittel bis die Hälfte der Arbeitszeitverkürzungen durch zusätzliche Produktivitätseffekte aufgefangen wurde. In diesem Ausmaß würde sich bei einer um drei Stunden verkürzten Arbeitswoche dann nicht nur der rechnerische Beschäftigungseffekt verringern, sondern auch die mit der Arbeitszeitverkürzung verbundenen Kostensteigerungen fielen entsprechend niedriger aus. Sie würden sich zwischen 4,3 und 5,7 Prozent bewegen. Ohne Lohnausgleich käme es zu entsprechenden Abstrichen beim Einkommen. Unter der Voraussetzung von Verteilungsneutralität wäre eine dreistündige Arbeitszeitverkürzung angesichts der augenblicklichen Entwicklung von Preisen und Produktivität sogar bei konstanten Nominallöhnen möglich. Allerdings scheint selbst Verteilungsneutralität bei dem aktuellen verteilungspolitischen Grundklima kaum realisierbar zu sein. Für diese

Einschätzung sprechen die jüngsten Tarifabschlüsse, die – wie in der Chemischen Industrie – nicht einmal zwei Prozent Lohnsteigerung pro Jahr erzielten.

Ostdeutschland hat eine andere Ausgangslage bei der Arbeitszeit. Die tarifliche Arbeitszeit liegt etwa sechs Prozent über der in Westdeutschland. Die Wochenarbeitszeit ist mit gut 40 Stunden etwa zwei Stunden länger als in Westdeutschland, und als Jahresurlaub erhalten die Beschäftigten mit durchschnittlich 27 Tagen etwa zweieinhalb Tage weniger als die westdeutschen Arbeitnehmer. Würde man die tarifliche Arbeitszeit an das westdeutsche Niveau angleichen, so errechnete sich ein Beschäftigungseffekt in der Größenordnung von 150 000 bis 200 000. Unsicherheiten bestehen, inwieweit man westdeutsche Erfahrungswerte über die durch Arbeitszeitverkürzungen ausgelösten und ermöglichten Produktivitätseffekte übertragen kann. Es fehlt an gesicherten Hinweisen, in welchem Maße noch unausgeschöpfte Produktivitätsreserven bestehen.

2. Ausweitung von Teilzeitarbeit

Die Teilzeitarbeit hat in den letzten Jahren in Westdeutschland kontinuierlich auf knapp 17 Prozent zugenommen. Mit diesem Wert ist das Potential sicherlich noch nicht ausgeschöpft. Hierfür sprechen zum einen internationale Vergleiche, die für andere Länder, wie z.B. die Niederlande oder Schweden, sehr viel höhere Teilzeitquoten von 34,3 bzw. 23,7 Prozent zeigen¹⁷. Zum anderen ist aus verschiedenen Befragungen bekannt, daß ein nicht unerheblicher Teil der Vollzeitbeschäftigten gerne kürzer arbeiten möchte und auch bereit ist, entsprechende Abstriche beim Einkommen zu akzeptieren. Eine neue Erhebung des ISO-Institutes beziffert diesen Personenkreis auf neun Prozent aller Beschäftigten¹⁸. Wird gleichzeitig in Rechnung gestellt, daß umgekehrt etwa zehn Prozent aller Teilzeitbeschäftigten in Vollzeitarbeit überwechseln möchten, dann errechnet sich insgesamt bei Realisierung der jeweiligen Arbeitszeitwünsche ein Beschäftigungseffekt von etwa 600 000. Unter beschäftigungspolitischen Gesichtspunkten steckt in der Ausweitung von Teilzeitarbeit noch ein erhebliches Entlastungspotential für den Arbeitsmarkt, das sich beschäftigungspolitisch

weitgehend kostenneutral ausschöpfen ließe, wenn die Betriebe bereit wären, die Wünsche der Beschäftigten aufzugreifen und arbeitsorganisatorisch in entsprechende Zeitarrangements umzusetzen¹⁹.

In Ostdeutschland ist Teilzeitarbeit mit einer Quote von 9,7 Prozent (im Jahre 1991) deutlich geringer verbreitet als in den alten Bundesländern (16,8 Prozent). Dieser Unterschied geht vor allem auf die erheblich niedrigere Teilzeitquote der Frauen zurück, die in den neuen Bundesländern nur 19,1 gegenüber 36,5 Prozent in Westdeutschland ausmacht. Auffallend ist ferner, daß in Ostdeutschland nur zwei Prozent der Beschäftigten mit einer wöchentlichen Arbeitszeit bis zu 20 Stunden arbeiten, während es in Westdeutschland zehn Prozent sind.

Bei einer Angleichung der ostdeutschen Teilzeitquote an das westdeutsche Niveau würde sich ein Bedarf von etwa 350 000 Teilzeitkräften errechnen. Unterstellt ist dabei, daß auf einem Teilzeitarbeitsplatz die halbe Vollzeitstundenzahl gearbeitet wird. Wie aber läßt sich das Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen ausweiten? In einem ersten Schritt wäre es Aufgabe des betrieblichen Arbeitszeitmanagements zu prüfen, welche Arbeitsplätze teilzeittauglich sind, welche Zeitarrangements im Hinblick auf Dauer und Lage der Arbeitszeit möglich und welche Arbeitskräfte an Teilzeitarbeit interessiert sind. Im Rahmen eines flexiblen Zeitmanagements sind dann betriebliche und institutionelle Anforderungen mit den jeweiligen Arbeitszeitprofilen auszubalancieren. Rückkehrrechte zu Vollzeitarbeit könnten die Bereitschaft der Beschäftigten, zumindest phasenweise auf Vollzeitarbeit zu verzichten, steigern. Bleiben die Betriebe inaktiv, dann sollten die betrieblichen Interessenvertretungen versuchen, die Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten zu erfassen und deren Realisierung zum Thema betrieblicher Interessenauseinandersetzungen zu machen. Schließlich könnte die Einrichtung von arbeitszeitpolitischen Beratungsstellen helfen, vor allem Klein- und Mittelbetriebe über die Möglichkeiten individuell reduzierter Arbeitszeiten zu informieren.

3. Freizeitausgleich statt Geldzuschlägen

Mit Verkürzungen der tariflichen Arbeitszeit und einer Ausweitung der Teilzeitarbeit sind die beschäftigungspolitischen Möglichkeiten der Arbeitszeitgestaltung längst nicht ausgereizt. Erhebliche Beschäftigungseffekte läßt die (teilweise) Um-

17 Vgl. OECD, Employment Outlook 1993, Paris 1993, S. 188.

18 Vgl. H. Groß, Arbeitszeitwünsche der Beschäftigten, Referat auf dem Workshop des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes NRW „Arbeits- und Betriebsnutzungszeiten“ am 25. 11. 1993 in Düsseldorf, Manuskript.

19 Zum Themenkomplex Arbeitsmarktübergänge und Beschäftigungsbrücken und damit erzielter Beschäftigungseffekte s. a. den Beitrag von Günther Schmid in diesem Heft.

wandlung der für besondere Arbeitszeiten gezahlten Geldzuschläge in Freizeitausgleich erwarten. Bislang werden gesundheitlich belastende und/oder die Teilhabe am sozialen sowie familialen Leben einschränkende Arbeitszeiten wie die Nacht- und Wochenendarbeit in aller Regel mit Geldzuschlägen abgegolten. Dies ist sowohl aus humanisierungs- als auch aus beschäftigungspolitischer Sicht eine eher suboptimale Lösung. Für das Prinzip des Freizeitausgleichs sprechen neben sozialpolitischen Gründen vor allem erhebliche Beschäftigungseffekte. Würde man die für Nacht- und Wochenendarbeit geleisteten Geldzuschläge vollständig in einen entsprechenden Freizeitausgleich umwandeln, dann würde sich dadurch die wöchentliche Arbeitszeit teilweise erheblich verringern. Rechnerisch entsteht für Westdeutschland ein Mehrbedarf von 600 000 und für Ostdeutschland von etwa 140 000 zusätzlichen Arbeitskräften, um das gegebene Ausmaß der Produktion und Dienstleistungen aufrechtzuerhalten. Bei den Geldzuschlägen kann man für die Feiertagsarbeit von den durchschnittlich höchsten Sätzen von etwa 138 Prozent, für Sonntagsarbeit von 62 Prozent und bei der Nachtarbeit von etwa 20 bis 30 Prozent des Grundlohns ausgehen.

Für das Prinzip Freizeitausgleich spricht ferner das Argument der Kostenneutralität. Schließlich ist auch bei den Beschäftigten mit einer hohen Akzeptanz zu rechnen. Wie Umfragen für Westdeutschland zeigen, ist ein großer Teil der Beschäftigten mit Nacht- und Wochenendarbeit daran interessiert, entweder diese Arbeitszeiten völlig aufzugeben oder zumindest ihr Ausmaß deutlich zu verringern²⁰. Erste Regelungen auf der Basis des Freizeitausgleichs sind bereits in einzelnen Bereichen (z.B. rheinisch-westfälischer Steinkohlenbergbau) vereinbart und werden erfolgreich praktiziert.

IV. Durchsetzungsprobleme

Stärker dosierte Arbeitszeitverkürzungen sind nur bei einer doppelten Akzeptanz durchsetzbar: Die Bereitschaft der Beschäftigten, Einkommen gegen Freizeit zu tauschen, bedarf der tarifvertraglichen Zustimmung durch die Arbeitgeber. Dreh- und Angelpunkt sind dabei Kosten- und Einkommensaspekte; Handlungsgröße ist der Verteilungsspielraum.

²⁰ Vgl. ebd.

Die konjunkturell bedingte schwache Produktions- und Produktivitätsentwicklung hat den Verteilungsspielraum eingeengt. Entsprechend haben sich die Margen für Arbeitszeitverkürzungen und Lohnausgleich nach dem Muster der achtziger Jahre verringert. Allerdings kann sich die Situation bei einem Anspringen der Wirtschaftskonjunktur rasch ändern. Mit steigender Auslastung der Produktionskapazitäten ist mit erheblichen Produktivitätseffekten zu rechnen, die die Kostenstrukturen verbessern und den Verteilungsspielraum ausweiten. Um das wirtschaftliche Wachstum weder von der Angebotsseite durch einen zu starken Lohnkostenanstieg noch von der Nachfrageseite durch eine zu schwache Einkommensentwicklung zu gefährden, sollte sich der Lohnausgleich im Rahmen des zur Verfügung stehenden Verteilungsspielraums bewegen. Unter diesen Vorzeichen ist bei stärker dosierten Arbeitszeitverkürzungen ein voller Lohnausgleich nicht erzielbar.

Vor allem in Wirtschaftszweigen mit unterdurchschnittlichem Lohnniveau und bei unteren Lohngruppen könnte es dann allerdings zu erheblichen Akzeptanzproblemen kommen, Einkommen gegen Freizeit zu tauschen. Am ehesten ist in von Massenentlassungen bedrohten Wirtschaftsbereichen bzw. Betrieben mit einer gewissen Präferenz für Arbeitszeitverkürzungen zu rechnen, wenn dadurch der Arbeitsplatz und die Möglichkeit, Einkommen zu erzielen, gesichert bleiben. Hierfür sprechen die erwähnten kräftigen Arbeitszeitverkürzungen bei VW, im Steinkohlenbergbau oder bei den Lehrern in Ostdeutschland. Offen ist jedoch, inwieweit Beschäftigte mit als sicher eingeschätzten Arbeitsplätzen ebenfalls bereit sind, aus Solidarität mit den Arbeitslosen auf Einkommensanteile zu verzichten und statt dessen vermehrte Freizeit vorziehen. Offen ist aber auch, ob sich das Arbeitszeitmodell von VW auf Betriebe oder Wirtschaftszweige mit niedrigem Lohnniveau übertragen läßt. So ist zu berücksichtigen, daß sich vor der Arbeitszeitverkürzung die unterste Lohngruppe bei VW im Mittelfeld der gesamtwirtschaftlichen Einkommenspyramide bewegte. Etwa 35 Prozent aller Vollzeitbeschäftigten liegen unter dem geringsten Einkommen bei VW.

Die Akzeptanzfrage hängt sicherlich auch davon ab, inwieweit es gelingt, soziale Härten beim Einkommen zu vermeiden. Hier bieten sich verschiedene Lösungen an: *Erstens* sind Härtefallklauseln nach dem Muster der Teilzeitregelungen in Ostdeutschland denkbar. Je nachdem, wie man die Kriterien hierfür definiert, würden sich auch die Beschäftigungseffekte von Arbeitszeitverkürzungen mindern. Hinzu kommt, daß differenzierte

Arbeitszeiten nicht überall praktikabel sind und vor allem dort arbeitszeitorganisatorische Probleme aufwerfen können, wo in Teamzusammenhängen gearbeitet wird, die eine synchrone Arbeitszeitgestaltung innerhalb von Arbeitsgruppen voraussetzen. Für diese Situationen ließen sich im Rahmen von Sonderschichten oder einer Art von Springerbesetzungen jedoch organisatorische Lösungen finden.

Einen *zweiten* Ansatz, die Kosten von Arbeitszeitverkürzungen zu verringern und Spielraum für Lohnausgleich zu gewinnen, bietet die weitere Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten. Die dadurch erzielten Einsparungen bei den Kapitalkosten stünden für Lohnausgleich zur Verfügung. Um die weitere Entkoppelung von Arbeits- und Betriebszeiten wird man ohnehin nicht umhinkommen, da ansonsten in Betrieben mit gut ausgelasteter Produktionskapazität Neueinstellungen infolge von Arbeitszeitverkürzungen nur erfolgen können, wenn zuvor in neue Arbeitsplätze investiert würde. Dadurch würden sich aber die Kostenstrukturen verschlechtern. In Betrieben mit rückläufiger Produktion und geplanten Entlassungen dürfte dagegen die Ausweitung der Betriebsnutzungszeiten nicht sinnvoll sein. Hier helfen Arbeitszeitverkürzungen, Sozialplan- und Abfindungskosten für geplanten Personalabbau zu sparen. Diese mit Hilfe von Arbeitszeitverkürzungen eingesparten Mittel ließen sich mit einer sozialen Staffelung für einen Lohnausgleich verwenden.

Einen *dritten* Weg, die Einkommensproblematik zu entschärfen, bieten Lohnkostensubventionen durch die Bundesanstalt für Arbeit zum Beispiel im Rahmen eines „Arbeitszeitverkürzungs-Ausfallgeldes“, wie es der Berliner Senat vorschlägt²¹. In Anlehnung an die Regelungen des Kurzarbeitergeldes sieht der Vorschlag vor, für durch Arbeitszeitverkürzungen verhinderte Entlassungen oder erfolgte Neueinstellungen einen Netto-lohnausgleich in Höhe von 45 Prozent des ausfallenden Lohnanteils für eine Dauer von bis zu drei Jahren zu leisten. Denkbar wäre ferner, die Höhe des Ausfallgeldes nach der Höhe des Einkommens zu staffeln und für untere Einkommensgruppen Lohnausgleich sicherzustellen.

Für ein derartiges finanzielles Engagement der Bundesanstalt für Arbeit gibt es Vorbilder. Sowohl im Rahmen des (1988 ausgelaufenen) Vorruhestandsgesetzes als auch der (bis 1992 befristeten) Regelungen des Teilvorruhestandes

finanzierte die Bundesanstalt für Arbeit Zuschüsse zum Einkommen sowie zu den Sozialversicherungsbeiträgen.

Ein *vierter* Vorschlag schließlich ist, einen Teil der Arbeitszeitverkürzungen für berufliche Weiterbildung zu nutzen und zu deren Finanzierung Mittel von Betrieben und der Arbeitsmarktpolitik zu mischen. Damit könnte man nicht nur einen Teil des Lohnausgleichs finanzieren, sondern auch dazu beitragen, den dringend erforderlichen Strukturwandel zu beschleunigen, die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und neue Wachstumschancen zu erschließen. Das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) schließt zwar die Förderung der beruflichen Weiterbildung von Beschäftigten aus, wenn deren Teilnahme überwiegend im Interesse des Betriebes, dem sie angehören, liegt (§ 43 Abs. 2 AFG). Von dieser im Grundsatz richtigen Einschränkung sollte aber für einen gewissen Zeitraum abgesehen werden. Kriterium der Förderung könnte dann ein gewisses Mindestausmaß der Arbeitszeitverkürzung sein (z. B. mehr als 10 Prozent). Ferner könnte man die Weiterbildungsförderung an Beschäftigungsgarantien (für einen bestimmten Zeitraum) knüpfen.

V. Fazit

In den verschiedenen Varianten der Arbeitszeitverkürzung stecken erhebliche Beschäftigungspotentiale. Dabei wird man sicherlich nicht sämtliche Formen gleichzeitig realisieren können. Sie ergänzen sich nur zum Teil, teilweise stehen sie eher in einem substitutiven Verhältnis zueinander. Je stärker z. B. die tarifliche Arbeitszeit verkürzt wird, desto mehr Wünsche nach Teilzeitarbeit gehen damit indirekt auch in Erfüllung. Entsprechend geringer fällt das zu erwartende Beschäftigungspotential der Teilzeitarbeit aus. Unrealistisch dürfte es ferner wegen der damit verbundenen Einkommensverluste sein, in Wirtschaftszweigen mit hohem Anteil an Nacht- und Wochenendarbeit sowohl die Geldzuschläge in entsprechenden Freizeitausgleich umzuwandeln als auch gleichzeitig kräftig dosierte tarifliche Wochenarbeitszeitverkürzungen anzustreben. Angesichts der je nach Wirtschaftsbranche differenzierten arbeitszeitpolitischen Ausgangs- und Handlungsbedingungen empfiehlt es sich, branchenadäquate Arbeitszeitpakete zu schnüren, die jeweils unterschiedliche Arbeitszeitkomponenten enthalten können. Kernelement sollte dabei frei-

21 Vgl. Der Tagesspiegel vom 7. 2. 1993.

lich die Wochenarbeitszeit sein. Um die prekäre Arbeitsmarktlage zu entschärfen, sind größere Schritte auf breiter Ebene erforderlich. Dabei könnten die vereinbarten Arbeitszeitverkürzungen Revisionsklauseln enthalten, die schrittweise eine Rückkehr zu längeren Arbeitszeiten zulassen, wenn bestimmte Margen der Arbeitslosigkeit unterschritten werden.

Wenn es zutrifft, daß die Herstellung der Vollbeschäftigung bei allen gesellschaftlichen Gruppen einen hohen Stellenwert genießt, dann dürften stärker dosierte Arbeitszeitverkürzungen unter den diskutierten Bedingungen der Verteilungs- und Kostenneutralität, angereichert durch Revisionsmöglichkeiten und Härtefallklauseln sowie eine sozialverträgliche Flexibilisierung der Arbeitszeit, im Grundsatz unstrittig sein. Entschei-

dend für forcierte Arbeitszeitverkürzungen ist unter diesen Vorzeichen die Frage, ob sich die Beschäftigten in einer prekären Arbeitsmarktlage auf beschäftigungspolitische Ziele einigen können und zumindest vorübergehend der solidarischen Umverteilung der Arbeitszeit einen höheren Stellenwert einzuräumen bereit sind. Sollte sich in dieser Frage Konsens erzielen lassen, dann müßten sich auch Wege finden, bestehende Tarifvereinbarungen über die Dauer der Arbeitszeit vorzeitig zugunsten von Arbeitslosen, zugunsten von sozialer Sicherung und politischer Stabilität neu zu regeln. Mögliche Blockaden ließen sich durch öffentliche Finanzhilfen beiseite räumen. Voraussetzung ist nur, daß sich der Staat nicht an den durch Arbeitszeitverkürzungen eingesparten Mitteln zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit bereichert, sondern diese beschäftigungssteigernd einsetzt.

Ökologie und Arbeitslosigkeit

I. Problemaufriß

Offene und verdeckte Arbeitslosigkeit zusammengekommen, haben wir in Deutschland mittlerweile knapp 7,5 Millionen Arbeitslose – gut 2,5 Millionen in der Ex-DDR und knapp 5 Millionen auf dem Gebiet der früheren Bundesrepublik¹.

Lange Jahre wurden alle Hinweise darauf ignoriert, daß allein mit der traditionellen Wachstumspolitik Vollbeschäftigung nicht zu realisieren ist und daß wir neue Instrumente² brauchen, um die-

1 Das gesamtdeutsche Beschäftigungsdefizit 1993 setzte sich zusammen aus: 3,5 Millionen registrierten Arbeitslosen, knapp 2 Millionen Personen in der stillen Reserve, gut 1,2 Millionen Personen Entlastung der Arbeitslosenzahl durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen [ABM], Fortbildung und Umschulung [FuU], Kurzarbeit) und 750 000 Empfängern von Vorruhestands- und Altersübergangsgeld. 1994 wird die offene und verdeckte Arbeitslosigkeit noch weiter ansteigen.

2 Auf Grund hoher und steigender Arbeitsproduktivität ist seit den fünfziger Jahren in der Bundesrepublik eine starke Schrumpfung des volkswirtschaftlich verausgabten Arbeitsvolumens festzustellen. Der langfristige Trend zur Verminderung der Arbeitsmenge ist auf den arbeitssparenden technischen Fortschritt zurückzuführen und wird als robust und wenig „wachstumselastisch“ eingeschätzt. Auch der internationale Vergleich zeigt, daß die Gleichsetzung von Wirtschaftswachstum mit positiver Beschäftigungsentwicklung kaum eine empirische Basis hat. (Vgl. Burkhard Strümpel/ Florian Schramm, Arbeitslosigkeit und Arbeitsverteilung in der Bundesrepublik Deutschland – Betroffenheit, Konflikt, Reformpotential. Gutachten für das Bundeskanzleramt, Berlin 1989; Egon Matzner/Ronald Schettkat/Michael Wagner, Beschäftigungsrisiko Innovation? Berlin 1988; Frederike Maier/R. Schettkat, Potentiale aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper FS I 88–17.) Dem wird häufig die gestiegene Zahl der Erwerbstätigen seit 1983 entgegengehalten. Teilweise ist diese auf die gewerkschaftlich erkämpften Arbeitszeitverkürzungen zurückzuführen. Zu einem größeren Teil jedoch verbergen sich hinter dieser – öffentlich immer als Erfolg verpackt – Entwicklung Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die durch die lang andauernde Massenarbeitslosigkeit hervorgerufen wurden: Prekäre Arbeitsverhältnisse wie z. B. gering entlohnte Teilzeitbeschäftigung, Leiharbeit, Gelegenheitsjobs etc. nehmen immens zu und zählen ja als Beschäftigung. Das, was als Erfolg im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit ausgegeben wird, sind faktisch zum Teil deren problematische Folgewirkungen. Diese schlagen sich auch in einem etwas höheren volkswirtschaftlich verausgabten Arbeitsvolumen nieder. Das ist der Grund, weshalb der Rückgang des Arbeitsvolumens seit Beginn der Massenarbeitslosigkeit nicht mehr ganz so ausgeprägt ist. Der lang-

ses Ziel zu erreichen. Vor diesem Hintergrund wird jetzt vorgeschlagen, zwischen Staat und Wirtschaft einen „dritten und neuen Sektor der Arbeitsgesellschaft dauerhaft zu organisieren und zu finanzieren ... Arbeit in und um Werkstätten für Behinderte können Modelle sein, wie Erwerbswirtschaftlichkeit und Förderung zu verbinden sind.“³ Die Löhne in solchen Beschäftigungsgesellschaften sollen „unter den üblichen Löhnen, aber deutlich über dem Sozialhilfesatz und Arbeitslosengeld liegend“ ausgehandelt werden⁴. Auch die Vorstellung des Zwangs zur Arbeit in einem solchen dritten – mit progressiver Geste „ökosozial“ genannten – Sektor wird mittlerweile ebenfalls ohne großen Widerspruch artikuliert⁵.

Diese Vorschläge sind sehr ernst zu nehmen, da sie von Protagonisten der Gewerkschaften, der SPD und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit vorgebracht werden, mithin von Persönlichkeiten, die sich für eine aktivere Politik gegen die Arbeitslosigkeit einsetzen. Sie treiben das voran, was sich in der Praxis auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) ohnehin schon entwickelt hat. Nun mag das Konzept der Beschäftigungsgesellschaften oder Arbeitsförderungsbetriebe zwar im Einzelfall und wenn Tariflöhne gezahlt werden für eine Übergangszeit notwendig und sinnvoll sein und einigen Arbeitslosen auch wirklich helfen⁶, als

fristige Trend wird zum Teil aufgehoben. Das ist aber kein Indikator für volkswirtschaftliche Leistungsstärke. (Vgl. Axel Bust-Bartels, Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit durch soziale Innovation? Alternativen zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/1987; ders., Ökonomische Entwicklung und Kultur, Hagen 1993).

3 Jürgen Kühl, Mit Phantasie und eigenen Tarifverträgen ein Netzwerk schaffen. Beschäftigungskreativität zwischen Staat und Wirtschaft, in: Arbeit und Beruf, (1993) 8, dokumentiert in: Frankfurter Rundschau vom 27. September 1993.

4 Vgl. Gerhard Bosch, „Der jetzige Kurs kann politisch nicht durchgehalten werden“. Plädoyer für eine zukunftsorientierte Reformdebatte in der Arbeitsmarktpolitik und einen „Solidarpakt II“, in: Frankfurter Rundschau vom 13. September 1993, S. 13.

5 Vgl. Christa Müller, Der öko-sozial-kulturelle Dienst als Alternative zum Ersten Arbeitsmarkt, in: Arbeitskreis alternative Arbeitsmarktpolitik (Hrsg.), Grenzen von Beschäftigungsmaßnahmen. Auf der Suche nach neuen Wegen, Völklingen 1993.

6 Niedersachsen versucht mit dem Konzept der „sozialen Betriebe“ die sich abzeichnende Entwicklung „progressiv“

die Lösung des Problems Massenarbeitslosigkeit ist es jedoch abzulehnen⁷. Mit der dauerhaften Institutionalisierung eines „zweiten (minderwertigeren) Arbeitsmarktes“ werden die höchst problematischen Veränderungen in *allen* gesellschaftlichen Bereichen nicht aufgehoben, die mit einer langandauernden Massenarbeitslosigkeit verbunden sind und die letztlich unsere Gesellschaft in ihrer Existenz bedrohen.

In Kapitel II sollen – mit dem Ziel, die Notwendigkeit einer *Vollbeschäftigungspolitik, die mit neuen Instrumenten im ersten Arbeitsmarkt ansetzt*⁸, zu belegen – einige Argumente angeführt werden, die die ökonomische Effizienz unserer Wirtschaft betreffen. Vielleicht bewirken sie ja etwas mehr als ethische Argumente zu den individuellen Folgen der Arbeitslosigkeit oder politische Argumente, die auf die Destabilisierung der Gesellschaft und den sich entwickelnden Rechtsradikalismus hinweisen.

Massenarbeitslosigkeit und die derzeit vorliegenden unzureichenden „Lösungsvorschläge“ führen dazu, daß immer mehr auf die traditionelle Politik der Wachstumsförderung gesetzt wird. Auf diesem Wege sollen möglichst viele Arbeitsplätze erhalten und eventuell neue geschaffen werden. Spielte bisher der Anspruch auf einen ökologischen Umbau der Industriegesellschaft bei den tatsächlich getroffenen Entscheidungen ohnehin kaum eine Rolle, so wird gegenwärtig schon im Vorfeld – auf der ideologischen Ebene – eine Abkehr von diesem Anspruch vollzogen. Derzeit wird auch zur Lösung der sozialen Frage wieder voll auf die traditionelle Wachstumsförderung gesetzt. Ohne großen Rechtfertigungszwang werden etwa trotz sich abzeichnender Klimakatastrophe weiter Großkraftwerke für fossile Brennstoffe gebaut, wird in großem Stil in Straßen- und Autobahnbau sowie in Müllverbrennungsanlagen investiert, wird der Giftmüll der

auszugestalten. Es werden Tariflöhne gezahlt und die Betriebe sollen nach einem Förderzeitraum von fünf Jahren allein marktfähig sein. Vgl. Dieter Kleine, Wenn der Sozialminister als Existenzgründer auftritt. Soziale Betriebe – ein neues Instrument der Politik in Niedersachsen, dokumentiert in: Frankfurter Rundschau vom 17. September 1993, S. 12.

⁷ Erst recht sind natürlich die traditionellen Vorstellungen eines Zwangs zu „Gemeinschaftsarbeiten“ ohne Arbeitsvertrag und ohne Sozialversicherung gegen eine Aufwandsentschädigung von 1 bis 3 DM pro Stunde abzulehnen. Derartiges ist jetzt schon nach dem Bundessozialhilfegesetz möglich und wird in regelmäßigen Abständen von konservativen oder liberalen Politikern als *die* Lösung der Massenarbeitslosigkeit propagiert. Z. B. will Arbeitsminister Blüm Arbeitslose bei der Ernte einsetzen, in: Frankfurter Rundschau vom 16./17. November 1993.

⁸ Siehe hierzu auch den Beitrag von Günther Schmid in diesem Heft.

Unternehmen als „Wertstoff“ deklariert in die Bergwerke der Ex-DDR gekippt u. v. a. m.

In Kapitel III geht es darum aufzuzeigen, daß diese traditionelle Politik der Wachstumsförderung unabhängig von den ökologischen Implikationen nicht einmal den selbstgesetzten Anspruch – die Bewältigung der sozialen Frage – einlösen kann. Es wird deshalb dafür plädiert, *unbedingt am Ziel des ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft festzuhalten* – nicht nur, um den Weg in die ökologische Katastrophe zu vermeiden, sondern auch, *weil nur so die soziale Frage wirklich gelöst werden kann*.

Wie diese beiden Aufgaben – der ökologische Umbau *und* die Verminderung der Arbeitslosigkeit durch die Schaffung zusätzlicher, tariflich bezahlter Dauerarbeitsplätze im „ersten Arbeitsmarkt“ – miteinander verbunden sowie schnell und wenig kostenintensiv in Angriff genommen werden *könnten*, soll schließlich in Kapitel IV dargelegt werden. Dabei geht es um den folgenden Gedankengang: Die ökologischen oder ökologischeren Lösungen vieler gesellschaftlicher Probleme sind häufig sehr viel arbeitsintensiver. Solche Wege werden normalerweise nicht beschränkt, da die zusätzlich benötigten Arbeitskräfte nicht finanzierbar sind. Seit einigen Jahren ist jedoch bekannt, daß – gesamtfiskalisch gesehen – eine weitgehende Äquivalenz zwischen den Kosten der Arbeitslosigkeit und den Kosten tariflich bezahlter Beschäftigung besteht. Es wäre also denkbar – politischen Willen auf Bundesebene vorausgesetzt –, ein handfestes wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Instrument zu entwickeln, mit dem zusätzlich benötigte Arbeitskräfte im Rahmen der ökologischen Konversion finanziert und damit gleichzeitig die Arbeitslosigkeit vermindert werden könnte.

II. Arbeitslosigkeit und ökonomische Effizienz

Massenarbeitslosigkeit hat Folgen, die – auch bei prosperierender Wirtschaft – die Ökonomie in ihrer Effizienz ernsthaft bedrohen. Selbst die bisher noch hocheffektiv arbeitenden Kernbereiche der Wirtschaft sind dadurch gefährdet. Das wird deutlich am veränderten Bewußtsein und Verhalten sowohl der dort Beschäftigten als auch der Unternehmer und Manager und an dem – als Folge der Arbeitslosigkeit – verminderten Innovationsdruck.

Hohe und langandauernde Arbeitslosigkeit hat Folgen für die Beschäftigten in der Privatwirtschaft: „Bemerkenswert ist der starke Einfluß der Arbeitsmarktlage auf das Betriebsklima. Das Klima der Verunsicherung (durch die Massenarbeitslosigkeit, d. V.) geht mit *unkooperativen, egoistischen Verhaltensregeln am Arbeitsplatz* einher.“ Das gilt keineswegs nur für die sogenannten Randbelegschaften, sondern auch für qualifizierte Arbeitnehmer in leitender Funktion: „Dieser Zusammenhang besteht auch, wenn wir den Einfluß der beruflichen Stellung statistisch ausschalten.“⁹ Durch das Klima der Verunsicherung vermindert sich auch die Produktivität: „Gerade moderne Produktionsweisen, die aufgrund des Einsatzes komplexer Technologie und starker Arbeitsteilung eine gut funktionierende Beziehung von Beschäftigten untereinander und zu ihrem Vorgesetzten erfordern, dürften durch unkooperative Arbeitsformen besonders behindert werden.“¹⁰

Noch stärker ist die ökonomische Effizienz durch Bewußtseins- und Verhaltensänderungen von Unternehmern und Managern in der Industrie bedroht. In neueren empirischen Studien¹¹ in den USA werden für den ökonomischen Niedergang und die nicht mehr gegebene Konkurrenzfähigkeit vieler Branchen auf dem Weltmarkt *Veränderungen in der Kultur des ökonomischen Handelns* verantwortlich gemacht, die letztlich – so die im Beitrag vertretene These – durch die mit der Massenarbeitslosigkeit einhergehende gesteigerte Existenzangst in der Gesellschaft bedingt sind¹². Solche effizienzmindernenden Verhaltensänderungen bei den Managern der US-Industrie äußern sich etwa:

- in einer stärkeren Orientierung am schnellen Erfolg (kurzfristige Kalküle);

9 Burkhard Strümpel/Florian Schramm, Arbeitslosigkeit und Arbeitsumverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Gutachten für das Bundeskanzleramt, Berlin 1989, S. 50.

10 Ebd.

11 Vgl. zusammenfassend u. a. Michael Dartanzos/Richard K. Lester/Robert M. Solow und die „MIT-Commission on Industrial Productivity“, Die Krise der USA. Potential für neue Produktivität „Made in America“, Frankfurt am Main 1990. Viele Indikatoren weisen darauf hin, daß ähnliches für die Bundesrepublik gilt.

12 Auch wenn es empirisch schwer faßbar ist – es gibt so etwas wie eine vorherrschende gesellschaftliche Stimmung, die das Verhalten aller Mitglieder der Gesellschaft beeinflußt. Zum Beispiel wird in einer gesellschaftlichen Krisensituation mehr gespart – gerade von Personen, die sich objektiv gar nicht bedroht fühlen müssen. Darüber hinaus gibt es – in den USA mehr als bei uns – in Krisenzeiten auch eine objektive Bedrohung für Personen in leitender Stellung.

- in stärkerem Vorrang der reinen Finanztransaktionen;
- in einem geringeren Interesse am Produkt und am Produktionsprozeß (geringere Sinn- und Sachorientierung);
- in ruppigeren Geschäftsbeziehungen, verringerter Kooperation mit Lieferanten und Kunden;
- in einer stärkeren Bereitschaft zum Vertragsbruch, mangelnder Vertragstreue;
- in einem autoritäreren innerbetrieblichen Führungsstil, immer geringerer Fähigkeit zu demokratischen Umgangsformen;
- in fehlendem Verständnis für fremde Kulturen und Gesellschaften, fehlender Toleranz, fehlender Lernfähigkeit (Existenzangst blockiert das Denken ...);
- in der Zunahme halb- und krimineller ökonomischer Handlungen („moral hazard“) usf.

Fatale Folge dieser Verhaltensänderungen ist die allmähliche Zerstörung der sozio-moralischen Voraussetzungen, der „Tugenden“ – die beschriebenen Änderungen entsprechen einer Abkehr von diesen –, von denen eine effektive kapitalistische Wirtschaft lebt und profitiert.

In dem Maße, wie die veränderten Bewußtseins- und Verhaltensformen immer mehr auch die hochproduktiven Kernbereiche der Wirtschaft durchdringen, wird davon die gesamte Volkswirtschaft bedroht.

Schließlich wird die durch die veränderte Kultur des ökonomischen Handelns bereits geschwächte technologische Innovationsbereitschaft der Industrie auch *durch das bei Massenarbeitslosigkeit sinkende Lohnniveau* beeinträchtigt, was sich an einem einfachen Modell verdeutlichen läßt: Ein Unternehmen, das wegen guter Absatzbedingungen seine Produktion ausweiten will, kann zusätzliche Arbeitskräfte einstellen und eventuell Erweiterungsinvestitionen vornehmen. Es kann aber auch rationalisieren, d. h. durch technisch-technologische Innovationen zu höherer Produktivität und Produktion kommen. Ist Arbeitskraft billig, besteht die Tendenz, den ersten Weg zu beschreiten. Im Hinblick auf die Entwicklung moderner Wirtschaftsstrukturen sowie unter dem Gesichtspunkt der Weltmarktkonkurrenz wäre mittel- bis langfristig der zweite Weg der vernünftige. Die Unternehmer brauchen also die „Peitsche der hohen Löhne“, sollen sie sich im Sinne einer effektiveren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verhalten. Daneben gilt weiterhin das alte Argument,

daß hohe Löhne nicht nur einzelwirtschaftlich ein Kostenfaktor, sondern gesamtwirtschaftlich ein nachfragesteigernder Faktor sind, der die Ökonomie belebt.

Innovationshemmend wirkt unter den Bedingungen von Massenarbeitslosigkeit auch das veränderte Machtverhältnis zwischen Kapital und Arbeit. Maßnahmen der Deregulierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, der Einschränkung von arbeitsrechtlichen Errungenschaften, der Senkung von Lohnnebenkosten sowie der Aufweichung ökologischer Auflagen lassen sich gegenüber den Gewerkschaften und in der politischen Arena unter diesen Bedingungen leichter durchsetzen. Für die Unternehmer ist das ein Anreiz, eher diesen „politischen“ Weg zur Gewinnsteigerung zu gehen – etwa alle Phantasie darauf zu verwenden, die neuen arbeitsrechtlichen Möglichkeiten auszunutzen –, als sich innovativ zu verhalten, was größere Risiken birgt. Sie „bohren“ einfach das „dünnere Brett“. Die Politik einer Regierung, die derartige Wege der „Gewinnmaximierung“ ebnet, behindert den volkswirtschaftlich so wichtigen technologischen Innovationsprozeß.

Ein Beispiel für eine „klügere“ Wirtschaftspolitik hat Japan gegeben. Dort sind nach der ersten Ölpreiskrise 1973 keineswegs Maßnahmen ergriffen worden, um die Industrie, die von Ölimporten abhängig war, von diesem Kostendruck zu entlasten – im Gegenteil: Durch verschiedene wirtschaftspolitische Maßnahmen ist in Japan der inländische Ölpreis noch einmal zusätzlich verteuert worden – als Anreiz dafür, durch technologischen und strukturellen Wandel zu einer raschen Verringerung der extrem hohen Abhängigkeit vom Öl zu gelangen¹³. Und diese Strategie war erfolgreich.

An diesem Beispiel wird deutlich, daß die Unternehmen nicht nur ökonomische Anreize, sondern auch ökonomischen Druck brauchen, um sich volkswirtschaftlich sinnvoll zu verhalten. Druck wird mit der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Strategie aber nur auf die abhängig Beschäftigten ausgeübt, während an die Unternehmen allenfalls appelliert wird, die Gewinne investiv und technologisch-innovativ zu verwenden.

Insgesamt dürfte an Hand der hier umrissenen ökonomisch-gesellschaftlichen Auswirkungen der Massenarbeitslosigkeit deutlich geworden sein, daß der derzeit eingeschlagene Weg – dauerhafte

13 Vgl. Fritz W. Scharpf, War die Massenarbeitslosigkeit unabwendbar?, in: Hans E. Maier/Thomas Schmid (Hrsg.), Der goldene Topf. Vorschläge zur Auflockerung des Arbeitsmarktes, Berlin 1986, S. 19.

Ausgliederung von Teilen der Erwerbsbevölkerung aus dem „ersten Arbeitsmarkt“ – nicht unbedingt zu volks- und betriebswirtschaftlicher Effektivität führt.

Ein dauerhafter Unterbeschäftigungskapitalismus – mit oder ohne „zweiten Arbeitsmarkt“ – zerstört langfristig seine ökonomischen Grundlagen¹⁴ und wird einem Vollbeschäftigungskapitalismus immer ökonomisch unterlegen sein. Unter solchen Bedingungen werden zudem die oben genannten „Tugenden“, die sozio-moralischen Voraussetzungen einer effektiven kapitalistischen Wirtschaft, vernichtet: „Gegenüber Normen wird in zunehmendem Maße eine utilitaristisch-kalkulative Perspektive gezeigt.“¹⁵ Es ist eine eindeutige Verstärkung dieses Trends bei höherer Arbeitslosigkeit festzustellen. Aber keine Gesellschaft kann langfristig überleben, wenn sich ihre Mitglieder nicht an grundsätzlichen Normen, sondern an kurzfristigen Nutzen-Kosten-Kalkülen orientieren.

Wir brauchen also dringend eine Vollbeschäftigungspolitik, die im „ersten Arbeitsmarkt“ ansetzt. Da die bisherigen Instrumente in den letzten zwei Jahrzehnten offensichtlich versagt haben, müssen wir neue Wege gehen, um dieses Ziel zu erreichen. *Darüber* gibt es kaum eine ernsthafte Diskussion. Vielmehr wird – lernunfähig und bornierten Teilinteressen folgend – die Politik der traditionellen Wachstumsförderung fortgesetzt.

III. Traditionelles Wachstum, Struktur des Bruttosozialproduktes und die Notwendigkeit des ökologischen Umbaus

Die ökologischen Folgen des bisherigen Wachstumsprozesses sind dramatisch genug (Waldsterben, Ozonloch, Treibhauseffekt, Zunahme von Allergien usw.), um aus sich selber heraus ein entschiedenes Umsteuern der wirtschaftlichen Entwicklung zu legitimieren. Darum soll es aber hier gar nicht gehen. Das Anliegen dieses Beitrages besteht darin zu zeigen, daß die Vernachlässigung des ökologischen Umbaus auch zu einer weiteren Zuspitzung der sozialen Frage führt bzw. umgekehrt: *daß nur der ökologische Umbau die sozialen*

14 Das wird auch an der im nächsten Kapitel aufgezeigten Problematik deutlich.

15 Baldo Blinkert, Kriminalität als Modernisierungsrisiko? Das „Hermes-Syndrom“ der entwickelten Industriegesellschaften, in: Soziale Welt, (1988) 4.

Probleme lösen kann. Als Beleg für diese These sei als erstes auf das Problem der *defensiven Produktion* verwiesen. Damit sind diejenigen Produktionsleistungen im Bruttosozialprodukt (BSP) gemeint, die lediglich der Kompensation von Schäden dienen, die an anderer Stelle des Wachstumsprozesses auftreten. Dieser Teil des BSP ist absolut und relativ gewachsen – und zwar nach einer sehr vorsichtigen Schätzung des Wissenschaftszentrums in Berlin von sechs bis sieben Prozent des BSP 1970 auf fast zwölf Prozent 1988¹⁶.

Schaut man sich die Entwicklung der Schäden an, denen die Gesellschaft mit kostenaufwendigen Maßnahmen einfach begegnen *muß*, so wird deutlich, daß die Zunahme der defensiven Produktion sich massiv weiter fortsetzen wird – selbst wenn nur ein Bruchteil der aufgetretenen Schäden des Wachstumsprozesses auch tatsächlich repariert wird¹⁷. Die Kosten für die gegenwärtig vorherrschende Art und Weise, mit der Umweltproblematik umzugehen – Nachsorge statt Vermeidung –, drohen mehr und mehr außer Kontrolle zu geraten¹⁸.

Darüber hinaus geraten manche Bereiche auch aus ihrer immanenten Logik heraus in eine volkswirtschaftliche Kostenkrise – und „okkupieren“ immer größere Teile des BSP. Ein Beispiel dafür ist der *Autoverkehr*¹⁹. Der Schein, daß Staat und Bürger die Kosten unseres Verkehrssystems mit dem Vor-

rang für das Auto noch lange weitertragen können, wird nicht ewig aufrechtzuerhalten sein. 1959 mußte ein durchschnittlicher privater Arbeitnehmerhaushalt für Ortsveränderungen 3,6 Prozent seines Budgets aufwenden. 1991 war dieser Anteil schon etwa fünfmal so hoch. Wenn der Liter Benzin kosten würde, was er kosten müßte (wenn er sich in den letzten drei Jahrzehnten im Gleichschritt mit dem Preis für Brot verteuert hätte), nämlich etwa 4,- DM, dann wäre das Verhältnis noch viel schlechter.

Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich bei den öffentlichen Haushalten ab. Die Kosten für den sich in der Realisierung befindenden Bundesverkehrswegeplan, der u. a. den Bau von 12 000 km neuer Fernstraßen – zwei Drittel davon in der alten Bundesrepublik – vorsieht, sind mit 191 Milliarden DM gewaltig. Die Mittel lassen sich schon jetzt nur durch drastische Einschränkungen in anderen Bereichen aufbringen. Nicht berücksichtigt in den Kalkulationen des Bundesverkehrswegeplans – der bewußt „auf gezielte Maßnahmen zur Reduktion von Straßen- und Luftverkehr verzichtet“²⁰ – ist das Problem, daß mit immer dichter werdendem Straßennetz auch der Erhaltungsaufwand immer größer wird. Nach Berechnungen des DIW ist völlig ungeklärt, wie die Kosten für den Erhaltungsaufwand für die Kommunal- und Landesstraßen in Höhe von 231 Milliarden DM (151 Milliarden im Westen, 80 Milliarden im Osten) bis zum Jahr 2010 gedeckt werden sollen. Und in den Kommunen²¹ wird mit Millionenbeträgen der Bau von neuen Straßen mitfinanziert, während gleichzeitig zum Beispiel Schwimmbäder und kulturelle Einrichtungen geschlossen, Kindergartenplätze enorm verteuert werden etc.

Der im Bundesverkehrswegeplan prognostizierte Anstieg der Zahl der deutschen PKWs von derzeit 36,5 auf 45,5 Millionen im Jahr 2010 sowie die Zunahme der Verkehrsleistung²² dabei um etwa

16 Vgl. Christian Leipert, Die heimlichen Kosten des Fortschritts, Frankfurt am Main 1989. Darüber hinaus werden die gesamten ökologischen und sozialen Kosten der Umweltbelastung (unter Einbeziehen etwa der nicht-reparierten Kosten des Waldsterbens) für 1989 auf 21 Prozent des BSP geschätzt (vgl. Umwelt- und Prognose-Institut [UPI] Heidelberg, Ökologische und soziale Kosten der Umweltbelastung in der Bundesrepublik Deutschland, UPI-Berichte Nr. 20, Heidelberg 1993).

17 Die defensive Produktion ist nur ein Spätindikator für die Schadensentwicklung, da viele produktionsbedingte Verluste an Natur und Lebensqualität unrepariert und unkompensiert bleiben. Nach Schätzung des Autors haben wir schon lange den Punkt des „Leerlaufes der Zivilisationsmaschine“ erreicht, ab dem die totalen ökologischen und sozialen Folgekosten des Wachstums höher liegen als der Wohlfahrtsgewinn durch eben dieses Wachstum.

18 Im *Altlastenbereich* – um nur ein Beispiel zu nennen – stehen für die Sanierung der 5 000 bis 6 000 am stärksten verseuchten Deponieflächen gigantische Kosten an. Etwa soll allein die Sanierung der Giftmülldeponie Mönchshagen in Niedersachsen mindestens 2 Mrd. DM (= 2 000 Millionen) kosten. Vgl. Christian Leipert, Wie teuer ist der Fortschritt?, in: Hans Glauber/Reinhard Pfrimm (Hrsg.), Ökologisch wirtschaften, Frankfurt am Main 1992, S. 44.

19 Der von Jahr zu Jahr immer höhere Anstieg des Sommersmogs Ozon würde allein ausreichen, um auch hier ein drastisches Umsteuern zu rechtfertigen. Vgl. u. a. A. D. Kappos/I. Tesseraux/G. Koss, Gesundheitliche Auswirkungen von Ozon als Bestandteil des Sommersmogs, in: Internistische Praxis, (1992) 32, S. 221–234.

20 Joachim Wille, Ökologische Wende in der Verkehrspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/93, S. 14.

21 Der Bundesverkehrswegeplan impliziert gravierende Folgekosten bei den Kommunen, weil er natürlich Auswirkungen auf die Verkehrsentwicklung in den Städten hat. Vgl. Helmut Holzapfel, Bundesverkehrswegeplan belastet Städte, Ballungsräume und Umland, in: Der Städtetag, 45 (1992) 7, S. 497 ff.

22 Auch von der anstehenden Bahnreform ist kein ändernder Einfluß auf diese kurz umrissene Entwicklung zu erwarten. Die Großbanken, insbesondere die Deutsche Bank und die mit ihnen verbundene Großindustrie, haben das Drehbuch für die geplante Gründung der „Deutsche Bahn AG“ und die Ausgliederung des defizitären Nahverkehrs geschrieben. Spätestens im Zuge der Privatisierung erlangen sie die volle Kontrolle über die Bahn. Und sie haben den Bundesverkehrswegeplan mit seiner Schwerpunktsetzung auf den

30 Prozent wird also zur Folge haben, daß immer größere Teile des BSP für den Autoverkehr aufgewandt werden müssen. Sie werden jedoch nicht ausreichen, um auf Dauer die immer weiter steigenden Unterhaltskosten des bestehenden Straßennetzes zu finanzieren. In den USA etwa – immerhin einem der reichsten Länder der Erde – können sie kaum noch aufgebracht werden, verfallen Highways und Brücken. „Schlaglochperspektive?“ fragt zu Recht der Kasseler Verkehrswissenschaftler Helmut Holzapfel²³.

Als weiteres Beispiel für die problematische Veränderung der Struktur des BSP sei hier auf das Problem der Müllverbrennung verwiesen. Mit der vor kurzem beschlossenen „Technischen Anleitung Siedlungsabfall“ wurde der Zwang zur Hausmüllverbrennung²⁴ weitgehend festgeschrieben. Das bedeutet, daß in der Bundesrepublik schätzungsweise über 100 neue Müllverbrennungsanlagen gebaut werden müssen – Preis pro Anlage: 500 bis 700 Millionen DM. In einer Zeit also, in der unter dem Stichwort „Solidarpakt“ um die Finanzierung von 100 Milliarden DM zur Unterstützung der neuen Bundesländer gestritten und selbst Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger mit „zur Kasse gebeten“ wurden, sind ohne große Diskussion Beschlüsse gefaßt worden, die faktische Mehrausgaben in Höhe von etwa 70 Milliarden DM für neue Müllverbrennungsanlagen bedeuten. Das ist mehr, als der gesamte jährliche Militäretat der Bundesrepublik umfaßt. Hier sollen im Interesse des Müllgeschäfts, der Verpackungsindustrie usw. gigantische Ausgaben getätigt werden für eine – wenn man es von der Sache her betrachtet – alles andere als intelligente Lösung des Problems: Es ist eine Illusion zu glauben, daß der Müll nach der Verbrennung beseitigt wäre. Tatsächlich müssen über 40 Prozent der Aus-

Straßenbau ausdrücklich begrüßt – u. a. weil sie selber in den (privatisierten) Straßenbau einsteigen wollen. Vgl. Henrick Paulitz, Drahtzieher der Bahnreform, in: Die Tageszeitung vom 27. November 1993, S. 7.

23 Vgl. Helmut Holzapfel, Richtung Schlagloch, in: Die Zeit vom 20. November 1992.

24 Die allgemeine Belastung mit Umweltgiften wird mit den Müllverbrennungsanlagen noch einmal immens steigen. Es gibt bisher – und das ist Stand der Wissenschaft – keine Müllverbrennung, ohne daß Dioxine, Furane und andere hochgiftige Substanzen entstehen und an die Umgebung abgegeben werden. Man muß sich vergegenwärtigen, daß „die Konzentration der Dioxine in der Muttermilch heute um den Faktor 500 über dem Grenzwert liegt, der 1980 vom Bundesgesundheitsamt festgelegt wurde ... Das Verteilungsmuster dieser Dioxine entspricht genau dem der Emissionen von Müllverbrennungsanlagen“. Vgl. Peter-Ulrich Wendt, Die Neuordnung der Abfallentsorgung, in: Martin Gorholt/Ralf Ludwig (Hrsg.), Rettungsversuche. Der ökologische Umbau der Industriegesellschaft, Marburg 1990, S. 166.

gangsmenge nach der Verbrennung als Schlacke, Asche, Filterstäube etc. noch deponiert werden – Stoffe, die giftiger sind als das Ausgangsmaterial. Der gleiche quantitative Effekt wäre – ohne zusätzliche Kosten für den Bau und Betrieb von Müllverbrennungsanlagen – auf dem Wege einer Vermeidungspolitik zu erreichen (und ohne den zusätzlichen Sog für die Müllproduktion, der von den neuen Kapazitäten der Müllverbrennungsanlagen ausgeht).

Durch die skizzierte Entwicklung der defensiven Produktion verändert sich die Struktur des BSP in höchst problematischer Weise. Es bleibt – lax ausgedrückt – immer weniger übrig für „das normale Leben“ und „den sozialen Topf“. Es besteht die große Gefahr, daß diese Entwicklung völlig aus dem Ruder läuft und wir insgesamt immer ärmer werden²⁵. Damit verschärft sich aber – vor dem Hintergrund vorhandener sozialer Ungleichheiten – die soziale Frage. Verteilungskämpfe werden massiv zunehmen²⁶. Der ökologische Umbau der Industriegesellschaft mit dem Schwerpunkt auf Vorsorge und Vermeidung statt auf der Nachsorge ist also gerade auch aus sozialen Gründen notwendig, weil sich sonst die krisenhafte Entwicklung unserer Gesellschaft rasant verschärft.

IV. Reformvorschlag

Zur Lösung der Probleme der Massenarbeitslosigkeit und des ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft brauchen wir wirksame (teilweise neu zu entwickelnde) Instrumente. Im folgenden soll ein schnelles und kostengünstiges Verfahren vorgestellt werden, mit dem in beiden Bereichen simultan spürbare Fortschritte erzielt werden könnten.

25 Dieser Trend hat zunächst einmal nichts mit den Kosten der Vereinigung mit der Ex-DDR zu tun.

26 Auch die Mittelschichten werden erhebliche Einkommenseinbußen zur Finanzierung dieses katastrophalen Zukunftsmodells hinnehmen müssen. Statt sich verstärkt für den ökologischen Umbau einzusetzen, damit das ganze System nicht derart aus dem Ruder läuft, beginnen SPD und einige Grüne unter dem Motto: „Den Sparprozeß solidarisch organisieren“ gegenwärtig mitzuhelfen, die Einkommenseinbußen der Mittelschichten politisch durchzusetzen. Sie erliegen dabei der Illusion, daß der Beitrag der Mittelschichten wirklich den unteren sozialen Schichten zugute kommt und nicht dazu verwandt wird, die gegenwärtige höchst problematische ökonomische Entwicklung mit ihren absolut und relativ dauernd weiter steigenden, auch immanent langfristig nicht mehr tragbaren Kosten noch eine Weile länger durchzuhalten.

1. Ökologische Konversion und Arbeitsplätze

Umweltschutz schafft Arbeitsplätze – das ist mittlerweile eine gängige, allgemein akzeptierte Aussage. Dabei gerät normalerweise aus dem Blickfeld, daß dies nur volkswirtschaftlich gilt, insofern als die durch Umweltauflagen etc. verlorengegangenen Arbeitsplätze gegen die größere Zahl der neu geschaffenen Arbeitsplätze aufgerechnet werden. Die Betroffenen auf der betrieblichen bzw. kommunalen Ebene profitieren kaum von dieser Logik, da Arbeitsplätze, die verlorengehen in Betrieben, die wegen der Umweltschutzauflagen nicht mehr konkurrenzfähig sind, in den seltensten Fällen durch neue in der gleichen Region ersetzt werden. Und wenn dies doch geschieht, dann handelt es sich um Arbeitsplätze mit ganz anderen Qualifikationsanforderungen. Einzelbetrieblich besteht also nach wie vor ein massiver Zielkonflikt zwischen Ökologie und Ökonomie bzw. zwischen Umweltschutz und Arbeitsplätzen, der mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und einer phantasievollen Ansiedlungspolitik gelöst werden muß.

Problematisch an der Aussage „Umweltschutz schafft Arbeitsplätze“ ist auch, daß es sich normalerweise um Arbeitsplätze des „nachsorgenden Umweltschutzes“ handelt²⁷. Statt mit der wirklichen Ursachenbekämpfung am Anfang eines (umweltvergiftenden) Produktionsprozesses anzusetzen, d.h. die gänzliche Vermeidung von Umweltgiften anzustreben („integrierter Umweltschutz“), werden z.B. durch sogenannte „end-of-the-pipe Technologien“ einzelne Gifte (keineswegs alle) äußerst kostenaufwendig wieder herausgefiltert. Im Einzelfall ist „Nachsorge“ natürlich sinnvoll – als generelle volkswirtschaftliche Strategie führt sie zu den oben umrissenen Problemen in der Struktur des BSP.

Nach Schätzungen bewegt sich die Zahl der durch Umweltschutz geschaffenen Arbeitsplätze gegenwärtig zwischen 430 000 und 600 000²⁸. Sie soll bis zum Ende dieses Jahrzehnts auf über eine Million anwachsen²⁹. Der in der Öffentlichkeit verbreitete Eindruck, daß sich damit die ökologische Situation wesentlich verbessern würde, ist falsch. Es wächst

27 Manche Autoren zählen sogar die durch den Umweltschutz neu geschaffenen Arbeitsplätze bei der Asbestverarbeitung dazu. Vgl. Johann Welsch, Umweltschutz und regionale Beschäftigungspolitik, in: WSI-Mitteilungen, (1985) 12, S. 720.

28 Vgl. Sylke Nissen, Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle, Marburg 1993, S. 16 ff.

29 Vgl. die Prognose einer Studie des Umweltbundesamtes, die von mehreren angesehenen Wissenschaftsinstituten erarbeitet wurde (Der Spiegel vom 10. 1. 1994, S. 55).

vor allem der „nachsorgende Umweltschutz“ mit allen aufgezeigten Konsequenzen. Daneben gibt es definitorische oder Zuordnungsprobleme. So werden z.B. die Beschäftigten in Müllverbrennungsanlagen in die Berechnung einbezogen, die m.E. nicht einmal dem „nachsorgenden Umweltschutz“ zugerechnet werden können, während Arbeitsplätze in Produktionsprozessen, die eindeutig der ökologischen Ursachenbekämpfung dienen, nicht auftauchen.

Diese Zusammenhänge muß man sich vergegenwärtigen, wenn über Umweltschutz, ökologische Konversion (Umstellung des Produktionsprogrammes besonders umweltschädlicher Industriezweige) und Arbeitsplätze geredet wird. Um die anfangs geschilderten Probleme der Struktur des BSP in den Griff zu bekommen, haben (neben einer sinnvollen Nachsorge) Maßnahmen der Prävention und Ursachenbekämpfung Vorrang. Dazu werden im folgenden einige Beispiele arbeitsintensiver Produktion angeführt; die zusätzlich benötigten Arbeitskräfte könnten nach dem weiter unten dargestellten Modell finanziert werden. Dabei handelt es sich allerdings zum Teil um Arbeitsplätze, die nach der derzeitigen definitorischen Abgrenzung dem Umweltschutz nicht zuzurechnen sind.

Ein erstes Beispiel sind die *Mehrwegverpackungen*. Einweg- sind gegenüber Mehrwegverpackungen „ökonomischer“, weil der Betrieb von Mehrwegsystemen mit (teurer) Handarbeit bei der Produktion und im Handel verbunden ist. Durch eine Reduzierung der Einweg- zugunsten der Mehrwegverpackungen ließe sich jedoch eine erhebliche Verminderung der Abfallmenge erreichen. Der BUND schätzt das Einsparpotential auf „40 bis 50 % der jährlich circa zwölf Millionen Tonnen verbrauchten Einwegpackungen“³⁰. Das würde fast der Reduktion der gleichen Abfallmenge auf den Umfang entsprechen, der durch die Hausmüllverbrennung erreicht wird. (Und hier muß dann ja noch nach der „thermischen Verwertung“ die giftigere Endmenge deponiert werden.) Abgesehen von den ökologischen Problemen der Müllverbrennung würde sich volkswirtschaftlich – auch in Anbetracht der gigantischen Investitions- und Betriebskosten der Müllverbrennung – eine intensive Förderung der Handarbeit in Betrieben anbieten, die auf Mehrwegsysteme umstellen – zumal die zusätzliche Handarbeit „sehr billig“ zu finanzieren wäre.

30 Olaf Brandt, Wie man dem Grünen Punkt die rote Karte zeigt: Verpackungen ohne Ex und hopp, in: Frankfurter Rundschau vom 31. August 1993, S. 6.

Auch eine ökologischerere *Energiepolitik* wäre mit einer Zunahme von Arbeitsplätzen verbunden – sowohl beim Vermeiden von Energieverlusten als auch bei der Energieproduktion. Bei der Substitution erschöpfbarer durch unerschöpfliche Energie (Sonne, Umweltwärme, Wind und Wasser) ergäben sich „beachtliche Beschäftigungseffekte“³¹. Diesen Prozeß staatlicherseits mit der Finanzierung zusätzlicher Arbeitskräfte zu unterstützen, ist möglich und sinnvoll.

Eine Verschiebung der Prioritäten in der *Verkehrspolitik* weg von den – ökologisch bedenklichen – verkehrstechnischen Großinvestitionen hin zur kommunalen Verkehrssanierung würde einen bedeutenden Beschäftigungsschub auslösen: „Das rechnerische jährliche Beschäftigungsvolumen der kommunalen Verkehrssanierung beträgt 480 000 Arbeitsplätze. Es ist siebenmal höher als das vergleichbare Beschäftigungsvolumen, das eine ähnlich große Summe im Bereich verkehrlicher Großinvestitionen sichern könnte.“³² Dieser Prozeß der Umorientierung könnte massiv gefördert werden, indem nach der neuen Methode Personalkosten im öffentlichen Personennahverkehr übernommen würden.

Im *Umweltschutz* könnte z.B. durch eine bessere personelle Ausstattung der Kontrollinstanzen, die auf die Einhaltung bestehender gesetzlicher Regelungen achten, eine erhebliche Verbesserung der ökologischen Situation erreicht werden.

Die ökonomische und ökologische Misere der *Landwirtschaft* ist bekannt³³. Der starke Einsatz von Pestiziden und Düngemitteln führt u. a. zu immer höheren Kosten bei der Trinkwasseraufbereitung. In vielen Haushalten können z. B. die Grenzwerte für Nitrat nicht eingehalten werden. Immer größere Summen sind erforderlich für den Bau und die Unterhaltung von Über-Land-Fernleitungssystemen, weil immer mehr Gebiete der Bundesrepublik für die Eigenversorgung mit Trinkwasser aufgegeben werden müssen. Ein verstärkter Übergang zum ökologischen Landbau ist also dringend geboten.

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

32 Heiner Monheim, Künftige Aufgabenfelder der Verkehrssanierung und ihr Investitionsbedarf, in: Informationen zur Raumentwicklung, (1986) 8, S. 41.

33 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.

Alle Untersuchungen über eine stärker ökologisch orientierte Landwirtschaft kommen zu dem Ergebnis, daß sie einen höheren Arbeitseinsatz erfordert³⁴. Es wird geschätzt, „daß der ökologische Landbau derzeit pro Hektar Landnutzungsfläche gut 20 Prozent mehr Arbeit benötigt als die konventionelle Landwirtschaft“.³⁵ Es würde sich auch hier – u. a. wegen der vermiedenen Kosten in anderen Bereichen – die direkte Finanzierung von zusätzlicher Arbeitskraft anbieten.

Dem ökologischen Landbau fehlt es gegenwärtig – insbesondere in Anbetracht der vielen landwirtschaftlichen Betriebe in den neuen Bundesländern, die sich ökologisch umorientiert haben – an geeigneten *Abnehmerstrukturen*. So muß z. B. ökologisch sauber produziertes Fleisch nicht selten unter Verlust an die traditionellen Abnehmer verkauft werden (dort kommt es dann in den „großen Topf“ zusammen mit dem „Industriefleisch“). Der Aufbau von Abnehmer- und Handelsstrukturen könnte nachhaltig gefördert werden durch die Finanzierung von Arbeitskräften in diesem Bereich.

Überhaupt könnte der *Lebensmittelhandel* in Innenstädten, Wohngebieten und Dörfern über die Finanzierung zusätzlicher Fachkräfte gefördert werden. Volkswirtschaftlich wäre das – abgesehen z. B. von dem Wohlfahrtsgewinn in Dörfern, die heute vielfach keine Einkaufsmöglichkeiten mehr haben – u. a. deshalb sinnvoll, weil damit ein Teil des Autoverkehrs zu den Einkaufszentren „auf der grünen Wiese“ (und die entsprechenden Kosten für zusätzlichen Straßenbau) vermieden werden könnte.

Wie aber könnten die skizzierten ökologischeren und arbeitsintensiveren Lösungen *realisiert* werden?

2. Finanzierung und Ausgestaltung

Ausgangspunkt des folgenden Vorschlages zur Finanzierung zusätzlich benötigter Arbeitskräfte im „ersten Arbeitsmarkt“ sind die seit einigen Jahren bekannten Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesanstalt für Arbeit (BA): Danach sind die Kosten der Arbeitslosigkeit gesamtfiskalisch fast genauso hoch wie die (Personal-) Kosten tariflich bezahlter Arbeit. Das IAB argumentiert dabei nicht etwa mit dem Ausfall an Wertschöpfung für die Gesell-

34 Vgl. u. a. Rolf Lösch/Rüdiger Meinberg, Der alternative Landbau in der Bundesrepublik Deutschland – Abgrenzung, Produktion, Vermarktung, München 1986.

35 Arnim Beckmann, Landbau – Wende. Gesunde Landwirtschaft – gesunde Ernährung, Frankfurt am Main 1987, S. 167.

schaft, 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 also faktisch von deren Nichtexistenz aus –, und beschränkt sich auf die direkt rechenbaren Kosten, die „dem Staat“ an Mehrausgaben und Mindereinnahmen gegenwärtig durch die registrierte Arbeitslosigkeit entstehen. Das sind im einzelnen: Die Mehrausgaben durch die Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, von Renten- und Krankenversicherungsbeiträgen für Arbeitslose, von Sozialhilfe und Wohngeld sowie die Mindereinnahmen bei Renten- und Krankenversicherung, bei der Bundesanstalt für Arbeit, bei der Einkommensteuer und den indirekten Steuern.

Nimmt man nur die direkt rechenbaren (Personal-)Kosten für die Einrichtung einer tariflich bezahlten Dauerstelle, so fließen bereits 65 Prozent dieser Kosten in Form von induzierten Haushaltsentlastungen in die öffentlichen Kassen zurück. Berücksichtigt man zusätzlich die wirtschaftlichen Kreislaufeffekte – was man korrekterweise tun muß, da u. a. durch die zusätzliche Beschäftigung ein Nachfrageimpuls ausgelöst wird –, so erhöht sich die Selbstfinanzierungsquote (u. a. durch weitere Steuereinnahmen) auf über 90 Prozent. Der hier zur Diskussion gestellte Vorschlag basiert auf diesen Ergebnissen: Er zielt darauf, auf der Grundlage der skizzierten fiskalischen und wirtschaftlichen Kreislaufzusammenhänge ein handfestes wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium zur Finanzierung zusätzlich benötigter Arbeitskräfte für den ökologischen Umbau der Industriegesellschaft – Dauerstellen im privaten und öffentlichen „ersten Arbeitsmarkt“ – zu entwickeln³⁶.

36 Diesen Vorschlag zur Reform der Finanzierung zusätzlicher tariflich bezahlter Dauerbeschäftigung im „ersten Arbeitsmarkt“ habe ich bereits vor sieben Jahren gemacht, um damit u. a. die Human-Dienste auszuweiten: Vgl. Axel Bust-Bartels, Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit durch soziale Innovation? Alternativen zur Arbeitsmarktpolitik, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 43/87, S. 3 ff. Er wurde damals ignoriert oder – wenn zur Kenntnis genommen – für utopisch erklärt, aus juristischen Gründen als nicht machbar hingestellt etc. Derzeit wird eben dieser Vorschlag von anderer Seite zur Diskussion gestellt, wobei es darum geht, den angestrebten minderwertigeren „zweiten Arbeitsmarkt“ auf Dauer billig zu finanzieren. Initiatorin ist die Berliner Senatorin für Arbeit und Frauen, Christine Bergmann. Vgl.

Für eine begrenzte Anzahl von zusätzlichen Dauerarbeitsplätzen müßte als erstes bundesgesetzlich eine *Budgetausgleichspolitik* verankert werden. Das heißt, die verschiedenen öffentlichen Haushalte (Bund, BA, Länder, Gemeinden und Sozialversicherungsträger), die in den Genuß von Gratisseffekten (z. B. höhere Steuereinnahmen) durch diese zusätzlichen Dauerarbeitsplätze kommen, wären verpflichtet, ihre Mehreinnahmen – die sie bei Unterlassen dieser Förderung ohnehin nicht erhalten hätten – und ihre Minderausgaben – die sie bei Unterlassen dieser Förderung auch hätten tätigen müssen – an den Kostenträger dieser Förderung abzuführen.

Bis zur direkt rechenbaren Selbstfinanzierungsquote von 65 Prozent wäre also alles relativ einfach. Die verschiedenen öffentlichen Haushalte – außer dem Kostenträger der Förderung – kämen nur noch in den Genuß geringerer Gratisseffekte, die durch die zusätzliche Multiplikatorwirkung³⁷ der neu geschaffenen Arbeitsplätze ausgelöst werden.

Wird darüber hinaus eine höhere Selbstfinanzierungsquote durch die Berücksichtigung der zusätzlichen Multiplikatorwirkung angestrebt, so ist ein permanenter Prozeß der Auseinandersetzung über die Höhe der Ausgleichszahlungen zwischen den verschiedenen öffentlichen Haushalten vorprogrammiert. Da die Höhe der induzierten Minderausgaben und Mehreinnahmen auf Schätzungen z. B. des Ausmaßes der Multiplikatorprozesse beruht, von denen dann die exakte Höhe der Ausgleichszahlungen abhängt, wird über die Höhe des Multiplikators natürlich interessenbedingt gestritten werden. Diese Verhandlungen zwischen den einzelnen öffentlichen Haushalten werden vermutlich dazu führen, daß die Gratisseffekte nicht zur

Initiative für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor, in: *Arbeit und Beruf*, (1993) 11, S. 323 ff. Nun sind anscheinend alle Einwände vom Tisch, daß eine derartige Budgetausgleichspolitik prinzipiell nicht machbar ist. Die Frage bleibt jedoch – und das war der unausgesprochene ordnungspolitische Hintergrund aller Einwände –, ob man die sich bietende „billige“ Finanzierungsmöglichkeit für zusätzliche tariflich bezahlte Dauerbeschäftigung nutzt, um im „ersten Arbeitsmarkt“ etwas Vernünftiges zu bewirken, statt damit einen minderwertigeren „zweiten Arbeitsmarkt“ billig zu organisieren. Die ordnungspolitischen Barrieren, in den „ersten Arbeitsmarkt“ direkt einzugreifen – und sei es noch so vernünftig –, scheinen sehr hoch zu sein.

37 Der Multiplikator gibt an, um das Wievielfache des Konsums der Einkommen, die auf den neu geschaffenen (Konversions-)Arbeitsplätzen erzielt werden, das Gesamteinkommen in der Volkswirtschaft steigt. Einkommen, die an anderer Stelle des wirtschaftlichen Kreislaufes durch den Nachfrageimpuls der neu geschaffenen (Konversions-)Arbeitsplätze entstehen, werden ja auch besteuert, d. h. es fallen Mittel an, die die entsprechenden öffentlichen Haushalte gratis, d. h. ohne Gegenleistung erhalten.

Gänze der Selbstfinanzierung zugute kommen, sich also eine tatsächliche Selbstfinanzierungsquote von weniger als 90 Prozent ergibt.

Zwei weitere Effekte vermindern die Selbstfinanzierungsquote. *Erstens*: Zwar ist die unqualifizierte Handarbeit, die man z. B. bei der Einführung von Mehrwegverpackungssystemen zusätzlich bräuchte, relativ billig. Im präventiven Umweltschutz etwa ist das Qualifikationsniveau aber relativ hoch – und damit auch die zu finanzierenden Lohnkosten. Je höher jedoch die durchschnittlichen Lohnkosten für die zusätzlichen Dauerstellen sind, desto geringer ist die Selbstfinanzierungsquote (sie sinkt aber nicht im gleichen Maße, da von höheren Einkommensbeziehern z. B. ja auch mehr Steuern bezahlt werden, mehr konsumiert wird etc.). *Zweitens* sollen die geförderten zusätzlichen Arbeitsplätze beim ökologischen Umbau keineswegs ausschließlich mit bisher Arbeitslosen besetzt werden. Die arbeitsintensiveren ökologischeren Lösungen ersetzen keine Zielgruppenstrategie zur Unterstützung der durch verschiedene Mechanismen des Arbeitslosigkeitsprozesses bereits Geschädigten. Dafür sind weiterhin spezielle Programme notwendig und sinnvoll. Ziel des hier vertretenen Vorschlages ist es – neben dem ökologischen Umbau –, insgesamt mehr Normalarbeitsplätze im „ersten Arbeitsmarkt“ zu schaffen. Die Verminderung der Arbeitslosigkeit ergibt sich dabei durch das „Nachrücken“ der Arbeitslosen in die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche, aus denen die bisher Beschäftigten in die „Konversionsarbeitsplätze“ überwechseln. Hier ist ein „sich selbst regulierender Prozeß“ sinnvoller, als direkt bis ins Detail zu steuern. Gesteuert werden müssen nur die Dimension und die Schwerpunkte dieses zusätzlichen Angebotes an tariflich bezahlter Erwerbstätigkeit in den Sektoren der ökologischen Konversion.

Durch den Prozeß des „Nachrückens“ kommt es vermutlich zu einem gewissen Schwund, da aus Rationalisierungsgründen nicht alle freiwerdenden Stellen wiederbesetzt werden. Dieser Schwund ist zwar volkswirtschaftlich nicht negativ zu beurteilen, da er die Effektivität der Wirtschaft erhöht, aber er führt zu einer geringeren Selbstfinanzierungsquote, da die Arbeitslosigkeit in etwas geringerem Ausmaß zurückgeht, als neue Dauerstellen geschaffen werden. Trotzdem würde sich nach meinen Schätzungen insgesamt noch eine beachtliche Selbstfinanzierungsquote in Höhe von 70 bis 75 Prozent ergeben. Für die übrigbleibende zu finanzierende „Spitze“ ist Verschiedenes denkbar:

- die Eigenfinanzierung der von dieser Förderung profitierenden Bereiche, wodurch jedoch

der Anreiz vermindert würde, mit dem neuen Instrument die „ökologischeren Lösungen“ anzustreben;

- die Finanzierung über eine Arbeitsmarkt- und Umbauabgabe durch alle Erwerbstätigen, da letztlich auch alle ökologisch davon profitieren würden;
- die Hinzuziehung von EG-Mitteln, die den Gebietskörperschaften für arbeitsmarktpolitische Zwecke zufließen, was allerdings juristisch zu prüfen wäre;
- diverse Finanzierungsarten, die für traditionelle Beschäftigungsprogramme genannt werden; darunter fallen bspw. Zusatzeinnahmen durch bessere personelle Ausstattung der Finanzämter (geschätzte zusätzliche Einnahmen: 50 Milliarden DM)³⁸, Abschaffung des Ehegatten-Splittings, zusätzliche Steuern auf Gewinne, die auf dem internationalen Kapitalmarkt „geparkt“ und nicht investiv verwendet werden etc.

Es stellt sich nun die Frage, wer nach welchen Kriterien die Beschäftigungsmittel zum ökologischen Umbau vergeben soll. Im Interesse eines schnellen „Greifens“ des neuen Instrumentes böte es sich an der Bundesanstalt für Arbeit bzw. – vor Ort – den ABM-Ausschüssen der Arbeitsämter die neuen Aufgaben zu übertragen. Da in diesen Institutionen einerseits die notwendige fachliche Kompetenz zur Lösung der Problematik der ökologischen Konversion nicht gegeben ist und andererseits auch der politische Wille fehlen dürfte, die Arbeitslosigkeit durch Eingriffe in den „ersten Arbeitsmarkt“ zu bekämpfen, erscheint es nicht angezeigt, die BA zum Träger dieses neuen Instrumentes zu machen. Sinnvoller wäre es, einen Neuanfang bei der Bekämpfung der Massenarbeitslosigkeit zu suchen und eine neue Institution zu schaffen. Dies erscheint auch deshalb angebracht, weil mit dem neuen Instrument zur Finanzierung von Personalkosten nicht nur die ökologischeren Lösungen der unterschiedlichsten Probleme im privaten und öffentlichen Sektor vorangetrieben werden könnten, sondern auf diesem Wege auch die Förderung der dringend anstehenden (teilweise eben auch arbeitsintensiveren) Konversion im großen Bereich der Human-Dienste³⁹ möglich wäre.

38 Vgl. u. a. Otto Kreye, Für eine demokratisch regulierte Marktwirtschaft, in: Frankfurter Rundschau vom 13. September 1993, S. 4.

39 Gesundheitspolitik ist gegenwärtig zur reinen Kostenpolitik verkommen. Bei den sozialen Diensten und der Pflege bedarf es dringend neuer Wege außerhalb von „Vermarktung“, „Ehrenamt“ und „Pflegefabrik“ und vieles mehr.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erfolgreich arbeitender (ABM-)Projekte etwa im Sozial-, Bildungs- und Kulturbereich könnte damit eine Dauerperspektive geboten werden.

Das neue Instrument wäre auch dazu geeignet, in den verschiedenen Bereichen der personenbezogenen Dienstleistungen im privaten und öffentlichen Sektor einen institutionellen Gegeneffekt zu schaffen. Durch entsprechende Unterstützung könnte so verhindert werden, daß immer mehr personenbezogene Dienstleistungen abgeschafft, verschlechtert⁴⁰ oder durch Automaten ersetzt werden.

⁴⁰ Wie gegenwärtig z. B. bei der „gelben“ Post.

Ordnungspolitische und ideologisch-marktwirtschaftliche Bedenken gegen diesen Eingriff in den „ersten Arbeitsmarkt“ sollten in Anbetracht der gigantischen Dimensionen der oben angesprochenen Probleme in den Bereichen Arbeitslosigkeit und Ökologie hintangestellt werden. In Anbetracht der Gefahr, in der sich unsere Gesellschaft befindet, erscheint der Versuch, ganz neue Wege zu beschreiten, gerechtfertigt. Wir brauchen dringend wenigstens einen Hauch von gestalterischer Aufbruchstimmung – als Voraussetzung für die schrittweise Realisierung einer ökologischeren, sozialeren und vollbeschäftigten Industriegesellschaft.

Ulrich Cartellieri: Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland – Ansatzpunkte zur Behebung der Arbeitsmarktprobleme

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12–13/94, S. 3–8

Die Arbeitslosigkeit in Deutschland ist immer weniger ein konjunkturelles und zunehmend ein strukturelles Problem geworden, wie der steile Anstieg der „Sockel-Arbeitslosigkeit“ seit den siebziger Jahren deutlich macht. Der Beitrag zeigt die strukturellen Schwächen der deutschen Wirtschaft als tiefere Ursachen der wirtschaftlichen Krise und der Arbeitsmarktprobleme auf. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen hat sich in den letzten Jahren verschlechtert. Der Qualitätsvorteil deutscher Produkte hat sich verringert oder ist verlorengegangen. Daher spielt der Preis als Wettbewerbsfaktor eine immer größere Rolle. Hier können deutsche Unternehmen wegen der starken Erhöhung der Lohnkosten und der Aufwertungen der D-Mark seit Herbst 1992 immer weniger mithalten. Der Arbeitsmarkt ist betroffen von der zunehmenden Produktionsverlagerung in das Ausland, der nur geringe ausländische Investitionen in Deutschland gegenüberstehen, und der Einwanderung von Arbeitskräften.

Als wichtigster Ansatzpunkt zur Behebung der Arbeitsmarktprobleme wird die Deregulierung der Wirtschaft genannt. Dadurch könnten Innovationshemmnisse beseitigt, unternehmerischer Freiraum für den im Reglementierungskorsett gefesselten Mittelstand wiedergewonnen und der in Deutschland unterentwickelte Dienstleistungssektor entfaltet werden. Auch am Arbeitsmarkt selbst sind Verkrustungen zu beseitigen, um ihn funktionsfähig zu machen. Dazu gehören die Flexibilisierung der Arbeitszeit, die Zulassung privater Arbeitsvermittler und die Schaffung von mehr Flexibilität im deutschen Tarifvertragswesen. Schließlich müssen die hohen Lohnnebenkosten gesenkt und die Entwicklung der Löhne mit der der Produktivität wieder in Einklang gebracht werden. Rasches Handeln ist erforderlich, um die bei Fortschreibung des gegenwärtigen Trends absehbaren erheblichen Belastungen der sozialen und politischen Stabilität zu vermeiden.

Günther Schmid: Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerichteten Arbeitsmarktpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12–13/94, S. 9–23

Aus traditioneller Perspektive erscheint Vollbeschäftigung als utopisches Ziel. Einhellig prognostizieren die Wirtschaftsforschungsinstitute für die Bundesrepublik Deutschland mittelfristig eine Beschäftigungslücke von 6,5 Millionen, stille Reserve und versteckte Arbeitslosigkeit noch nicht einbezogen. Dieses Ziel einer vollbeschäftigten Gesellschaft entspricht jedoch nicht mehr den Wünschen vieler Menschen und schon gar nicht den Vorstellungen der jüngeren Generation. Schon heute unterstützen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine Vielfalt institutioneller Alternativen zur „regulären Erwerbstätigkeit“. Diese Alternativen – z. B. Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Elternurlaub und vorzeitige Verrentung – entsprechen einem Beschäftigungspotential (Vollzeitäquivalent) von 2,5 Millionen und tragen in entsprechendem Umfang zu einer Annäherung an das Ziel der Vollbeschäftigung im modernen Sinne bei. Durch eine gezielte Strategie der „Übergangsarbeitsmärkte“ ließen sich diese schon bestehenden Alternativen zur regulären Beschäftigung erweitern, wodurch sich das Beschäftigungspotential in Ost- und Westdeutschland um weitere 1,5 bis 2 Millionen erhöhen würde. So könnten Übergangsarbeitsmärkte einen effizienten Elastizitätspuffer schaffen, der in Rezessionsphasen expandiert und in Expansionsphasen kontrahiert. Sie wären eine realistische und moderne Alternative zur Zweidrittelgesellschaft, in der die einen zuviel und die anderen zuwenig an Arbeit haben.

Hartmut Seifert: Kürzer oder länger arbeiten?

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12–13/94, S. 24–34

Angesichts der ausufernden Arbeitsmarktprobleme erscheint es wenig realistisch, allein durch eine Ankurbelung des Wirtschaftswachstums die Angebots-Nachfrage-Relationen am Arbeitsmarkt grundlegend zu verändern. Eine erfolgreiche Beschäftigungspolitik kommt an Arbeitszeitverkürzungen kaum vorbei. Dabei bieten sich verschiedene Varianten an. Kernelement eines arbeitszeitpolitischen Paketes könnten stärker dosierte Verkürzungen der Wochenarbeitszeit sein, die durch eine Ausweitung der Teilzeitarbeit, die Einschränkung der Überstundenarbeit sowie die Umwandlung von Geldzuschlägen für Nacht- und Wochenendarbeit in Freizeitausgleich ergänzt werden sollten. Bei stärker dosierten Arbeitszeitverkürzungen sind Fragen des Lohnausgleichs, der Flexibilisierung der Arbeitszeit und der Revisionsmöglichkeiten anders als in den achtziger Jahren zu behandeln. Schließlich kann auch der Staat mit Hilfe von Lohnsubventionen oder Weiterbildungsmaßnahmen eine beschäftigungssichernde und -schaffende Arbeitszeitpolitik fördern.

Axel Bust-Bartels: Ökologie und Arbeitslosigkeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12-13/94, S. 35-45

Als Lösung des Problems der Massenarbeitslosigkeit wird von Protagonisten der SPD, der Gewerkschaften und des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit vorgeschlagen, zwischen Staat und Wirtschaft einen dritten und neuen Sektor der Arbeitsgesellschaft mit untertariflicher Bezahlung zu installieren: einen dauerhaften „zweiten Arbeitsmarkt“. Damit werden jedoch keineswegs die gesellschaftszerstörenden Auswirkungen der Unterbeschäftigung aufgehoben. Mit dem Ziel, die Notwendigkeit einer Vollbeschäftigungspolitik zu belegen, die mit neuen Instrumenten im „ersten Arbeitsmarkt“ ansetzt, wird in einem ersten Teil gezeigt, daß auch die einzelwirtschaftliche ökonomische Effizienz unserer Volkswirtschaft – und damit letztlich auch die Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt – durch andauernde Massenarbeitslosigkeit bedroht ist.

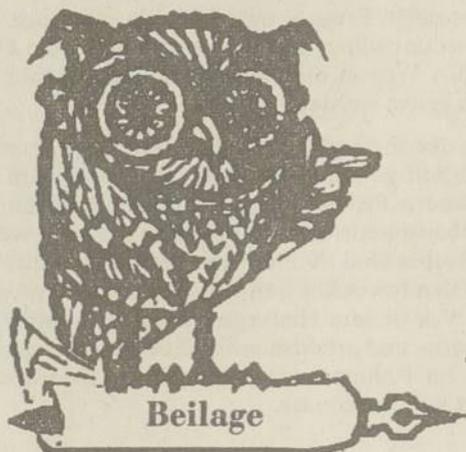
In einem zweiten Teil geht es darum zu belegen, daß die traditionelle Politik der Wachstumsförderung nicht einmal den selbstgesetzten Anspruch – die Bewältigung der sozialen Frage – einzulösen in der Lage ist: Trotz ökonomischen Wachstums werden wir immer ärmer. Es ist unbedingt am Ziel des ökologischen Umbaus der Industriegesellschaft festzuhalten – nicht nur, um den Weg in die ökologische Katastrophe zu vermeiden, sondern auch, weil nur so die soziale Frage wirklich gelöst werden kann.

Wie die beiden wichtigen Aufgaben – der ökologische Umbau der Industriegesellschaft und die Verringerung der Arbeitslosigkeit – miteinander verbunden und in Angriff genommen werden könnten, wird im dritten Teil des Beitrags gezeigt. Ökologische oder ökologischere Produktionsverfahren und Lösungen vieler gesellschaftlicher Probleme sind in der Regel sehr viel arbeitsintensiver. Sie scheitern normalerweise daran, daß die zusätzlich benötigten Arbeitskräfte nicht finanzierbar sind. Seit einigen Jahren ist nun aber bekannt, daß gesamtfiskalisch gesehen eine weitgehende Äquivalenz zwischen den Kosten der Arbeitslosigkeit und den Kosten tariflich bezahlter Beschäftigung besteht. Vor diesem Hintergrund wäre – politischen Willen auf Bundesebene vorausgesetzt – ein handfestes wirtschafts- und arbeitsmarktpolitisches Instrument denkbar, mit dessen Hilfe zusätzlich benötigte Arbeitskräfte im Rahmen der ökologischen Konversion finanziert und damit gleichzeitig die Arbeitslosigkeit vermindert werden könnte.

Jahresbände

Aus Politik und Zeitgeschichte

mit komplettem
Inhaltsverzeichnis



nur **25,- DM**
zuzügl. Versandkosten

Noch begrenzt vorrätig (Preise w. o.)
Jahrgang: 1991 und 1992



Bundeszentrale
für politische
Bildung

Bestell-**Das Parlament**, Vertriebsabteilung
Adresse: Fleischstraße 62-65, 54290 Trier
Telefax (06 51) 46 04 - 153