

Aus Politik und Zeitgeschichte

Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament

Wolfgang Schroeder/Josef Esser

Modell Deutschland: Von der Konzertierten Aktion
zum Bündnis für Arbeit

Rainer Dombois

Der schwierige Abschied
vom Normalarbeitsverhältnis

Birgitta Rabe/Günther Schmid

Eine Frage der Balance:
Reform der Arbeitsmarktpolitik

B 37/99

10. September 1999

Wolfgang Schroeder, Dr. rer. soc., geb. 1960; Mitarbeiter beim Vorstand der IG Metall in Frankfurt am Main.

Veröffentlichung u. a.: Katholizismus und Einheitsgewerkschaft. Der Streit um den DGB und der Niedergang des Sozialkatholizismus in der Bundesrepublik bis 1960, Bonn 1992.

Josef Esser, Dr. rer. soc., geb. 1943; Professor für Politikwissenschaft und Politische Soziologie mit dem Schwerpunkt Staats- und Planungstheorie an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main.

Veröffentlichungen u. a.: Gewerkschaften in der Krise, Frankfurt am Main 1982; Das Modell Deutschland in den 90er Jahren – Wie stabil ist der soziale Konsens?, in: Georg Simonis (Hrsg.), Deutschland nach der Wende, Opladen 1998.

Rainer Dombois, Dr. rer. pol., geb. 1943; Privatdozent an der Universität Bremen.

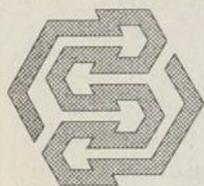
Zahlreiche Veröffentlichungen zu Arbeitsmarkt und Arbeitsbeziehungen in Deutschland und in Lateinamerika, zuletzt: (zus. mit Ludger Pries) Neue Arbeitsregimes im Transformationsprozeß Lateinamerikas. Arbeitsbeziehungen zwischen Markt und Staat, Münster (i. E.)

Birgitta Rabe, Dipl.-Vw., geb. 1967; 1994 bis 1998 wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am Wissenschaftszentrum Berlin; seit 1998 Referentin im Referat „Entwicklungsfragen der Sozialen Sicherheit“ der BfA Berlin.

Veröffentlichungen zur Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik.

Günther Schmid, 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.: Strukturierte Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarktpolitik, Königstein im Ts. 1980; (zus. mit Gert Bruche und Bernd Reissert) Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik, Berlin 1987; (Hrsg.) Labour Market Institutions in Europe, Armonk 1994; (Hrsg. zus. mit Jacqueline O'Reilly und Klaus Schömann) International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham 1996; (Hrsg. zus. mit Max Kaase) Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999.



ISSN 0479-611 X

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 53111 Bonn. Internet: <http://www.bpb.de>; E-Mail: ag2@bpb.de

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

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstraße 62–65, 54290 Trier, Tel. 06 51/9 79 91 86, möglichst Telefax 06 51/9 79 91 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 7,— 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.

Modell Deutschland: Von der Konzertierten Aktion zum Bündnis für Arbeit

Welche Rolle spielen die nationalen sozialen Pakte zwischen Staat, privater Wirtschaft und Gewerkschaften für den Wettbewerb der Kapitalismen und für das neue Gesicht des Kapitalismus? Handelt es sich bei diesen Pakten um weitere Etappen auf dem Weg zur Durchsetzung eines weltweiten neoliberalen Gesellschafts- und Politikprojekts, oder können dadurch die sozialen und ökonomischen Erosionsprozesse auf nationaler Ebene relativiert und der Siegeszug eines entregulierten Kapitalismus gestoppt werden? Tragen soziale Pakte zu mehr Beschäftigung und zu einem zukunftsfähigeren Sozialstaat bei, oder verhindern sie genau dieses Ziel? Die Antworten auf diese Fragen fallen sehr unterschiedlich aus, und es sind dabei interessante Überschneidungen festzustellen: Sowohl die engagierten Verfechter von mehr freiem Wettbewerb¹ als auch die innergewerkschaftlichen Kritiker² plädieren heute in Deutschland gegen ein Bündnis für Arbeit. Die Befürworter von mehr Konkurrenz sehen in ihm eine Blockade für die emanzipative Kraft des Marktes. Die Skeptiker aus den DGB-Verbänden interpretieren es als eine neoliberale Geiselhaft für die Gewerkschaften, die nicht zu einem adäquaten politischen Tausch und zur Revitalisierung gewerkschaftlichen Einflusses führe, sondern letztlich werde damit die Auflösung des sozialen Kapitalismus befördert.

Für unsere Analyse des „Bündnisses für Arbeit“ ist also die Frage erkenntnisleitend: Kann das deutsche Modell eines sozialkonsensualen und politisch regulierten Kapitalismus überleben, oder kommt es zu einer Annäherung an solche Regime, die stärker konkurrenz- und weniger kooperationsorientiert sind? Die Gefährdung des deutschen Modells geht insbesondere von den veränderten internationalen Rahmenbedingungen aus, die unter dem Stichwort Globalisierung erfaßt wer-

den, sowie von der inneren Erosion und von den neoliberalen Umbauprojekten. Letztere zielen darauf, den Einfluß der regulierenden sozialen Akteure und Instrumente einzuschränken, um durch Deregulierung eine stärkere Dezentralisierung, Flexibilisierung und Individualisierung zu erwirken³. Unsere Ausgangsthese lautet, daß ein Bündnis für Arbeit die Chance bietet, die notwendige Transformation des deutschen Modells so zu gestalten, daß dessen Stärken – vor allem die Verbindung von sozialer Integrations- und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit – gerade durch die angestrebten Veränderungen beibehalten werden können. Im Gegensatz zur aktuellen Gepflogenheit, sich auf die erfolgreichen Beispiele unserer europäischen Nachbarn zu konzentrieren, beginnen wir unsere Überlegungen mit einem Blick in die eigene Geschichte und starten mit der Konzertierten Aktion von 1967. Denn gerade dies sollte das Ziel des neuen Paktes sein: aus der eigenen Stärke zu schöpfen, aus Fehlern zu lernen und offen zu sein für erfolgreiche Beispiele anderer Länder.

I. Die Konzertierte Aktion

In der bundesdeutschen Geschichte ist es 1998 erst zum zweiten Mal zu einem offiziell institutionalisierten dreiseitigen Arrangement zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden gekommen. Die erste Periode bundesdeutscher Bündnispolitik ist mit dem Begriff der Konzertierten Aktion (1967–1977) verbunden. Dieses damals neue Instrument wechselseitiger Konsultationen von Arbeitgebern, Gewerkschaften und Regierung lag einerseits ganz in der Tradition des deutschen Weges einer stark verbändezentrierten Aushandlungspolitik, die in gewissen historischen Situationen durch eine außerordentliche staatliche Koordinierung flankiert oder sogar auf ein neues

1 Vgl. Norbert Berthold/Rainer Hank, Bündnis für Arbeit: Korporatismus statt Wettbewerb, Tübingen 1999.

2 Vgl. bspw. Helmut Schauer, Bündnisaussichten, in: Kritische Theorie und politisches Engagement. Festschrift zum 65. Geburtstag von Oskar Negt, Hannover 1999.

3 Vgl. Josef Esser, Das Modell Deutschland in den 90er Jahren – Wie stabil ist der soziale Konsens?, in: Georg Simons (Hrsg.), Deutschland nach der Wende, Opladen 1998.

Qualitätsniveau gehoben wurde. Andererseits bildete diese Kooperationsform eine situationsadäquate Antwort auf den politischen Umbruch und die erste wirtschaftliche Rezession der Bundesrepublik Deutschland in der Mitte der sechziger Jahre. Unmittelbar beabsichtigte Ziele waren zunächst die nachhaltige Bekämpfung von Inflationstendenzen und der schnelle Abbau der anschwellenden Arbeitslosigkeit. Haushaltsdefizit, Inflationsanstieg, Reduktion des Wirtschaftswachstums und Anstieg der Arbeitslosenzahlen waren die zentralen Krisenindikatoren, die dazu führten, daß der Glaube an die immerwährende Prosperität des neuen sozialen Kapitalismus ins Wanken geriet. Gleich kommunizierenden Röhren korrespondierte die wirtschaftliche mit einer politischen Krise, die im Rücktritt der Regierung Ludwig Erhard (1966) ihren unmittelbarsten Ausdruck fand.

Der Start der Konzertierten Aktion war von dem gruppenübergreifenden Willen getragen, die Krise mit einem neuen Politikmodell zu überwinden. Die neue Qualität dieser Politik bestand darin, daß die keynesianische Wirtschaftspolitik als besonders effiziente Form zur Förderung der privaten Märkte betrachtet wurde. Dieses neue Zutrauen in die politische Steuerbarkeit des wirtschaftlichen und sozialen Geschehens fand seine regierungsamtliche Entsprechung im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (vom Bundestag am 10. Mai 1967 verabschiedet), wonach die Stabilität des Preisniveaus, ein hoher Beschäftigungsstand, außenwirtschaftliches Gleichgewicht und stetiges sowie angemessenes Wirtschaftswachstum zentrale Ziele staatlicher Politik sein sollten⁴.

Das erste Spitzengespräch der Konzertierten Aktion, an dem 34 Personen aus 9 Organisationen teilnahmen, fand am 17. Februar 1967 statt. Im Laufe der Zeit wurden nicht nur die Teilnehmerzahlen ständig erhöht, so daß schließlich fast 80 Teilnehmer zusammenkamen, sondern auch die Themenfelder wurden ständig umfassender und damit zugleich unverbindlicher. Will man den Ver-

lauf der Konzertierten Aktion in Zeitphasen einteilen, so reicht die erste vom Frühjahr 1967 bis in den Sommer 1969. Sie kann als die wohl erfolgreichste Etappe betrachtet werden. Mit den wilden Streiks im Sommer 1969 beginnt eine neue Phase, die mit dem Ausscheiden von Wirtschaftsminister Karl Schiller ihren Abschluß findet (1971). Danach schwand nicht nur die Bereitschaft der teilnehmenden Akteure zu einem gemeinsamen Vorgehen, sondern auch die polit-ökonomischen Rahmenbedingungen entwickeln sich so, daß die keynesianische Strategie nicht mehr länger handlungsleitend bleibt.

Wie kann man die Kalküle der beteiligten Gruppen einschätzen und das Projekt insgesamt bewerten? Fangen wir mit den Unternehmern an. Sie versprachen sich von einer Beteiligung an Gesprächen zur besseren Steuerung des Wirtschaftsprozesses eine Versachlichung der Tarifpolitik, um Kosten und Konflikte zu reduzieren sowie verbesserte Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Wachstum zu schaffen. Ihre Teilnahme verbanden sie mit der Bedingung, daß es keine Eingriffe in ihre Dispositionsfreiheit geben dürfe. Für die SPD, deren Wirtschaftsminister Karl Schiller dem Prozeß der Konzertierten Aktion in der Anfangsphase eine außerordentliche Autorität verschaffte, bildete die neue Bündniskonstellation die Basis für die Etablierung einer neuen politischen Mehrheit in Deutschland. Möglicherweise wäre ohne das Instrument der Konzertierten Aktion der Aufstieg einer sozialdemokratisch geführten Regierung in Deutschland nicht zu bewältigen gewesen.

Da die Inflationsbekämpfung und der Abbau der Arbeitslosigkeit im Zentrum der Konzertierten Aktion standen, war klar, daß der wichtigste Adressat dieser neuen Bündnispolitik die Gewerkschaften sein würden, die durch ihre Teilnahme auf eine Politik der Lohnzurückhaltung festgelegt werden sollten. Warum haben sich die Gewerkschaften auf eine Beteiligung an der Konzertierten Aktion eingelassen, wenn von vornherein feststand, daß gerade sie dazu gebracht werden sollten, an ihren Forderungen Abstriche vorzunehmen? Ihre zentralen Ziele lassen sich in vier Punkten zusammenfassen: Erstens ging es ihnen darum, durch ihre Beteiligung den lang ersehnten sozialdemokratischen Politikwechsel herbeizuführen. Zweitens sahen sie die Chance, als gleichberechtigter gesellschafts- und wirtschaftspolitischer Akteur ernst genommen zu werden und infolgedessen eine neue Qualität der Anerkennung in Deutschland zu erlangen. Drittens wollten sie darauf hinarbeiten, daß der Staat als sozialer Staat einen maßgeblichen Beitrag zur sozialen Vertei-

4 „Im Falle der Gefährdung eines der Ziele des § 1 stellt die Bundesregierung, Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten (Konzertierte Aktion) der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften, Unternehmerverbände zur Erreichung der Ziele des § 1 zur Verfügung. Diese Orientierungsdaten enthalten insbesondere eine Darstellung der gesamtwirtschaftlichen Situation. Der Bundesminister für Wirtschaft hat die Orientierungsdaten auf Verlangen eines der Beteiligten zu erläutern.“ Im § 3 des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes findet die Konzertierte Aktion also unmittelbare Berücksichtigung. Vgl. Alex Möller (Hrsg.), Kommentar zum Stabilitätsgesetz, Hannover 1969, S. 110.

lungsgerechtigkeit leiste und somit das Prinzip der sozialen Symmetrie verwirkliche. Viertens schließlich interpretierten sie die Politik der Globalsteuerung auf der Basis einer keynesianischen Antikrisenpolitik als die modernste und sozialste wirtschaftspolitische Interventionsform (Politischer Keynesianismus⁵). Ihre Teilnahme knüpften sie freilich an die Bedingung, daß es keine durch die Konzertierte Aktion fixierten Lohnleitlinien geben dürfe, denn solche würden einen fundamentalen Eingriff in die Tarifautonomie bedeuten.

Trotz positiver Signale zur Konzertierte Aktion, die insbesondere von den Gewerkschaftsvorsitzenden propagiert wurde, tobte eine heftige innerorganisatorische Auseinandersetzung darüber, ob sich die Teilnahme an der Konzertierte Aktion nicht doch negativ für die Gewerkschaften auswirke⁶. Man befürchtete, daß die Konzertierte Aktion nicht zur sozialen Symmetrie, sondern zur „Verschleierung wirklicher Tatbestände“ führen würde, an deren Ende sich „die Gewerkschaften mit ihren Forderungen der Koalitionspolitik unterzuordnen“ hätten. Weil viele Delegierte „nachteilige Auswirkungen für die weitere Tarifpolitik“ prognostizierten, gab es auf dem IG-Metall-Gewerkschaftstag 1968 in München eine derart polarisierte Debatte über das Verhältnis zur Konzertierte Aktion, daß es vermutlich nur dem engagierten persönlichen Einsatz des damaligen Vorsitzenden der IG Metall (1956–1972), Otto Brenner, zu verdanken war, daß die Widerstände letztlich relativiert und aufgebrochen werden konnten. In der Münchner Kampfabstimmung votierten 200 Delegierte für und 163 gegen das Verbleiben in der Konzertierte Aktion.

Damit die Bundesrepublik der Inflationsschere entgehe, sollten die Gewerkschaften auf der Basis von Orientierungsdaten zur lohnpolitischen Mäßigung bewegt werden⁷. Tatsächlich blieben die Tarifvereinbarungen zwischen 1967 und 1969 im Rahmen des anvisierten Korridors. Da sich jedoch

bald nach Beginn der Konzertierte Aktion die ökonomische Lage sprunghaft verbesserte, lagen die unter dem unmittelbaren Eindruck der Krise abgeschlossenen und länger wirkenden Tarifverträge bald unterhalb der Produktivität. Darauf reagierten einzelne gut organisierte Belegschaftsgruppen mit spontanen Streiks im September 1969 und korrigierten damit die Lohnentwicklung zu ihren Gunsten. Sie schöpften damit aber nicht nur den Verteilungsspielraum adäquater aus als die laufenden Tarifverträge; sie bereiteten auf diesem Wege auch eine offensivere Gangart in der Tarifpolitik vor, so daß in den Jahren 1970 bis 1973 die Abschlüsse weit oberhalb der Vorgabedaten der Konzertierte Aktion lagen. Die spontanen Streiks des Jahres 1969 zeigten also deutlich, daß die Beteiligung von Mitgliederverbänden in konzertierte Arrangements höchst fragil ist und sie um ihrer Verpflichtungsfähigkeit willen die politischen Tauschobjekte immer aufs neue plausibel vermitteln müssen.

Was waren die Ursachen des 1977 erfolgten Endes der Konzertierte Aktion? Als maßgeblich für diesen Prozeß können wohl die folgenden Gründe genannt werden:

- fehlende Entscheidungskompetenz und inflationäre Ausweitung des Teilnehmerkreises;
- wachsende Diskrepanzen zwischen den Wirklichkeitsinterpretationen und Interessen der beteiligten Akteure;
- vorrangige Diskussion von lohnpolitischen gegenüber preis-, investitions- und beschäftigungspolitischen Zielen;
- Versuche Torpedierung des Mitbestimmungsgesetzes durch Arbeitgeber und FDP;
- anhaltende Mitgliederproteste infolge der 1976 einsetzenden Sparpolitik der Regierung Helmut Schmidt in den Reihen der Gewerkschaften.

Trotz des Scheiterns der Konzertierte Aktion im Jahre 1977 war sie keinesfalls ein unnützes Projekt. Mit ihrer Einrichtung wurde in Deutschland erstmals ein Politikwechsel möglich, der den interventionsstarken Staat ins Zentrum rückte, die Moderationsfähigkeit der SPD unter Beweis stellte und den Gewerkschaften ein zuvor kaum erreichtes Maß an Anerkennung sicherte. In diesem Sinne hat die Konzertierte Aktion zur Stabilisierung des deutschen Modells industrieller Bezie-

tierte Aktion gegeben hätte. Auffallend ist, daß die Tarifabschlüsse lediglich in den ersten beiden Jahren im Rahmen der Vorgaben lagen.

5 Vgl. Georg Vobruba, Keynesianismus als politisches Prinzip, in: ders., Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Frankfurt am Main 1983.

6 Die folgenden Zitate stammen aus: Vorstand IG Metall, Protokoll des 9. ordentlichen Gewerkschaftstages der IG Metall in München 2. – 7. 9. 1968, Frankfurt am Main 1968.

7 In den neun Tarifrunden zwischen 1967 und 1976 lagen die jährlichen nominellen Tarifsteigerungen in vier Jahren unterhalb der gesetzten Orientierungsdaten. Für den Bereich der Metall- und Elektroindustrie stellte die Konzertierte Aktion keine grundsätzliche Präjudizierung der Tarifpolitik dar. Die niedrigen Tarifabschlüsse der Jahre 1968/69 und 1973/75, 1976 sind keine Besonderheit der Konzertierte Aktion. Auch in anderen Phasen der bundesdeutschen Geschichte akzeptierte die IG Metall Tarifabschlüsse (z. B. 1994), die in der Nähe der Inflationsrate lagen, ohne daß es eine Konzer-

hungen beigetragen und den beteiligten Akteuren Organisationshilfen an die Hand gegeben, die ihre Handlungs-, insbesondere ihre Verpflichtungsfähigkeit gegenüber der eigenen Mitgliedschaft gestärkt haben. Das deutsche Modell industrieller Beziehungen erfuhr in der Konzertierten Aktion eine Revitalisierung, die seine Handlungsfähigkeit auf einer höheren Stufe sicherte. Von der Substanz, die in dieser Phase gelegt worden ist, konnte das deutsche Modell in den letzten zwei Jahrzehnten zehren.

II. Nach dem Ende der Konzertierten Aktion – vor dem Bündnis für Arbeit

Mit dem Ende der Konzertierten Aktion war zwar die Idee kooperativer Krisenbewältigung nicht fragwürdig geworden, aber ihre Praxis hat sich nicht unerheblich geändert. Für einen längeren Zeitraum waren die Bündnisse nicht mehr auf der zentralen Verhandlungsebene angesiedelt, sondern auf der regionalen, sektoralen und betrieblichen Ebene⁸. Auf der bundesstaatlichen Ebene dominierte „die stille Suche nach Konsens im gemeinsamen Gespräch mit Gewerkschaften und Industriellen“⁹; von Fall zu Fall einberufene, öffentlich gemachte Spitzengespräche oder Kanzlerrunden sollten dazu beitragen, die Regierung zu entlasten. Darüber hinaus existierten natürlich weiterhin zahlreiche pluralistisch zusammengesetzte Gremien, in denen auch die Repräsentanten von Arbeit und Kapital ihren Sitz hatten.

Der entscheidende Wandel ist also nicht im Wegfall kooperativer Gremien zu suchen, sondern vielmehr in einem politischen Paradigmenwechsel. Dieser ging einerseits mit dem Regierungswechsel von 1983 einher, andererseits basierte er auf der international praktizierten Diskreditierung der keynesianischen Steuerungspolitik: politisch-praktisch vor allem in den USA und Großbritannien, ideologisch bei der Mehrzahl der Wirtschaftswissenschaftler in den OECD-Ländern. Während in keynesianischer Optik die Gewerkschaften und die von ihnen verfochtene aktive Lohnpolitik eine positive Rolle bei der Herstellung ökonomischer Stabilität spielen, gelangten Anhänger des aufstei-

8 Vgl. Josef Esser, *Gewerkschaften in der Krise*, Frankfurt am Main 1982.

9 Bernhard Wessels, *Die deutsche Variante des Korporatismus*, in: Max Kaase/Günther Schmid (Hrsg.), *Eine lernende Demokratie: 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland* (WZB-Jahrbuch 1999), Berlin 1999, S. 94.

genden Neoliberalismus zu einer gegenläufigen Diagnose: Danach waren es gerade die Gewerkschaften und die von ihnen verfochtenen Regulierungen, die abgebaut und geschwächt werden mußten, um eine bessere ökonomische Entwicklung erreichen zu können. In ihrer 16jährigen Regierungszeit schwankte die CDU/FDP-Koalition zwischen einer Politik, die einerseits aktiv darauf zielte, die Gewerkschaften zu schwächen, und andererseits auf deren partielle Unterstützung setzte, um in ökonomisch-politischen Krisensituationen als Regierung handlungsfähig zu bleiben.

Die De- und Reregulierungspolitik der christlich-liberalen Bundesregierung beim Arbeitsrecht führte dazu, daß sich das Verhältnis zwischen Regierung und Gewerkschaften respektive Gewerkschaften und Regierung regelrecht feindselig entwickelte. Zu den wichtigsten Konfliktthemen zählten das Beschäftigungsförderungsgesetz (1985), die Änderung des § 116 Arbeitsförderungsgesetz (1986), die Veränderung des Betriebsverfassungsgesetzes (1988) und schließlich die Verschlechterung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall und des Kündigungsschutzes (1996). Neben diesen Konfliktfällen steht die Praxis der vergleichsweise engen Kooperation zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften in der Politik der deutschen Einheit zwischen 1990 und 1993. Auch wenn die christlich-liberale Regierung phasenweise zwischen Kooperation und Konfrontation pendelte, bestand Kontinuität in ihrer skeptischen programmatischen Grundhaltung gegenüber starken Gewerkschaften und hoher Regulierungsdichte. Statt auf eine koordinierte und symmetrische Revitalisierung des deutschen Modells zu setzen, um die neuen Herausforderungen, die von der Globalisierung und der inneren Erosion gesellschaftlicher Kohäsionskräfte ausgehen, zu bearbeiten, dominierte eine regulierungs- und verbandsskeptische Politikoption. Da aber genau diese Politik nicht dazu führte, daß Staatsquote und Arbeitslosigkeit abgebaut wurden, nahmen auch in der Bevölkerung die Vorbehalte gegen eine sozial asymmetrische Politik zu¹⁰.

10 Hierzu die Kohl-Beraterin Renate Köcher vom Allensbacher Institut: „Das Wahljahr 1998 hat durchaus ein inhaltliches Leitmotiv, das vermutlich mit einem Kanzlerkandidaten Lafontaine noch weitaus klarer zu erkennen gewesen wäre. Das Leitmotiv war die ‚Gerechtigkeitslücke‘. In den letzten Jahren hat der Eindruck überhand genommen, daß die wirtschaftlichen Verhältnisse in der Bundesrepublik nicht gerecht sind. 1995 empfanden noch 39 Prozent die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse als gerecht, 1998 nur noch 23 Prozent, in Ostdeutschland gar nur 9 Prozent. 71 Prozent der gesamten Bevölkerung sind überzeugt, daß die soziale Gerechtigkeit in den letzten Jahren abgenommen

Daß es angesichts der sich verfestigenden Massenarbeitslosigkeit, des „Reformstaus“ und der Zunahme von Verteilungsungerechtigkeit eine Sehnsucht nach partei- und interessenübergreifenden Vereinbarungen in Deutschland gibt, die sich dieser Probleme annehmen, zeigte die Resonanz¹¹ auf den Vorschlag des IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel, ein „Bündnis für Arbeit“¹² einzurichten (30. Oktober 1995). Mit diesem Vorstoß thematisierte der IG-Metall-Vorsitzende die Möglichkeit, daß die gewerkschaftliche Tarifpolitik sich nur an der Preissteigerung orientiere und die beiden anderen Komponenten, Produktivitätsfortschritt und die Umverteilungskomponente, unberücksichtigt blieben, wenn Arbeitgeber und Regierung im Gegenzug über drei Jahre jährlich 100 000 neue Arbeitsplätze schufen, 10 000 Langzeitarbeitslose einstellten und auf die geplanten sozialen Kürzungen verzichten würden. Die IG Metall zeigte damit eine kooperative Alternative zur Politik der Marktliberalisierung auf, wobei durch eine nationale Gestaltungsinitiative der Weg aus der Defensive begangen werden sollte. Damit stellte sie sich bewußt in die normative Tradition der Schillerischen Konzertierte Aktion.

Aufgrund der positiven öffentlichen Resonanz auf den Zwickel-Vorschlag und einer nur knappen Regierungsmehrheit konnte die CDU/FDP-Regierung den IG-Metall-Vorschlag nicht einfach ignorieren. So bestand für einen kurzen Augenblick sogar eine gewisse Offenheit für einen Politikwechsel, der durch koordinierte Kooperation zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führen sollte. Doch binnen kurzer Zeit distanzieren sich Regierung und Arbeitgeber wieder von diesem Konzept des politischen Tauschs und setzen nur noch auf den

hat.“ (Renate Köcher, In der neuen Lage hat die CDU neue Aufgaben, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 14. 10. 1998, S. 5.)

11 In der Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen bewerteten Ende 1995 den Zwickel-Vorschlag 80,5 Prozent der westdeutschen und 84,7 Prozent der ostdeutschen Befragten als „gut“ (Forschungsgruppe Wahlen, Politbarometer West 1995, Maschinenlesbares Codebuch, ZA Nr. 2765, S. 142, o. J.)

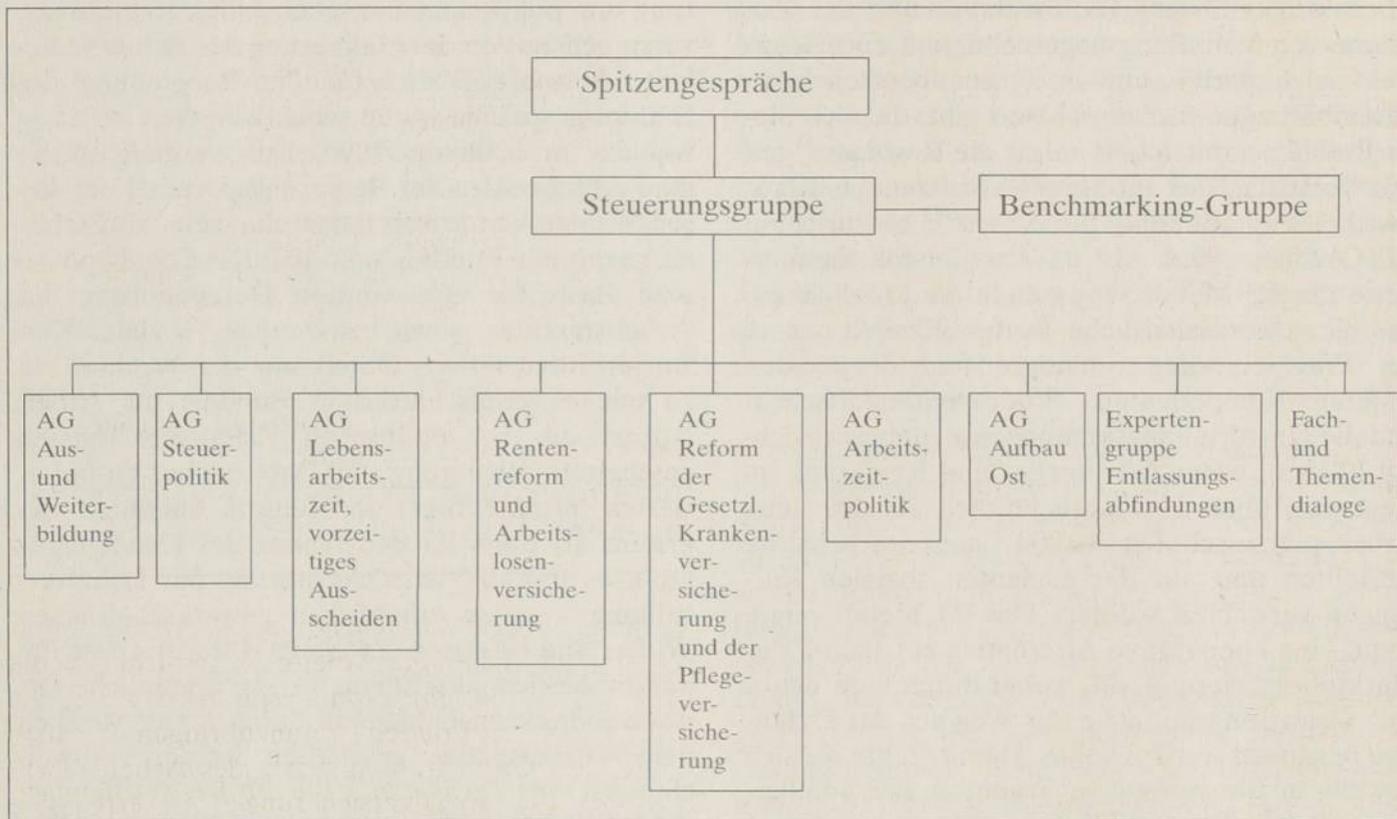
12 Zwickel formulierte: „Ich schlage der Bundesregierung sowie den Unternehmen und ihren Verbänden ein Abkommen auf Gegenseitigkeit zur Schaffung von Arbeitsplätzen vor, ein ‚Bündnis für Arbeit‘. Dieses Bündnis umfaßt auch einen eigenen Beitrag. Daran sind Voraussetzungen und Bedingungen geknüpft, ein Geben und ein Nehmen. Dieses Bündnis verpflichtet die Bundesregierung, die Arbeitgeber und auch uns zur Einhaltung und es verpflichtet zur Bilanz.“ Vorstand der IG Metall (Hrsg.), Protokoll 18. Ordentlicher Gewerkschaftstag der Industriegewerkschaft Metall, 29. 10. – 4. 11. 1995, Frankfurt am Main 1995. In gewisser Weise sollte damit der 1993 zwischen dem VW-Konzern und der IG Metall abgeschlossene Beschäftigungssicherungstarifvertrag verallgemeinert und auf ein nationales Projektniveau gehoben werden.

Prozeß einer zügigen marktorientierten Deregulierung zur politischen Umsetzung des Regierungsversprechens von der Halbierung der Arbeitslosigkeit. Ausschlaggebend für die Beendigung der Bündnisgespräche waren schließlich die Landtagswahlen im Frühjahr 1996. Das vergleichsweise gute Abschneiden der Regierungsparteien bei diesen Wahlen wurde von ihnen einerseits als Plebiszit gegen ein Bündnis und andererseits als politische Basis für eine weitere Deregulierung des Arbeitsmarktes sowie zusätzliche soziale Kürzungen interpretiert. Damit war der Wechsel hin zu einem gesellschaftlichen Bündnis für Arbeit vorerst an den politischen Kräfteverhältnissen gescheitert. Regierung und Arbeitgeber entpolitisierten fortan Projekt und Begriff, indem sie ihn erstens als Basis für den Abbau des Kündigungsschutzes und die Verschlechterung der Lohnfortzahlung – gegen erheblichen gewerkschaftlichen Widerstand – nutzten. Zweitens verlagerten sie ihn auf die betriebliche Ebene, wo der eigentliche Ort des Bündnisses sei, denn nur dort könnten wirklich neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Abweichungen vom Tarifvertrag, die mit Beschäftigungssicherheit flankiert wurden, erhielten nun das Etikett „Bündnis für Arbeit“.

III. Bündnis für Arbeit wird Regierungsprogramm

Im Bundestagswahlkampf warb die SPD damit, daß sie das „Bündnis für Arbeit“ zu einem Kernprojekt ihrer Regierungsarbeit machen würde. Nach ihrem Sieg formulierten SPD/Bündnis 90-Die Grünen im Koalitionsvertrag: „Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit wird die neue Bundesregierung alle gesellschaftlichen Kräfte mobilisieren. Wir wollen ein Bündnis für Arbeit und Ausbildung ... Zu diesem Bündnis für Arbeit haben alle Beteiligten in fairem Geben und Nehmen ihren Beitrag zu leisten.“ Das zentrale Ziel der Regierung besteht folglich darin, durch Konzertierung adäquate Antworten auf die Krise des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungssysteme zu finden, die effizienter sind und weniger Friktionen verursachen als eine von oben verordnete Strukturpolitik. Diese Entscheidung zugunsten einer verhandlungsorientierten kooperativen Politik entspringt der Tradition des deutschen Modells eines sozialkonsensualen und politisch regulierten Kapitalismus, eine gewisse Rolle spielt aber auch die Erfahrung mit der seinerzeit kaum für möglich erachteten gewerkschaftlichen Kampf- und Mobilisierungsfähigkeit gegen die

Graphik: Formalstruktur des Bündnisses für Arbeit



Quelle: Eigene Darstellung.

Kürzungs- und Deregulierungspolitik im Sommer 1996. Denn damit haben die Gewerkschaften unter Beweis gestellt, daß sie trotz hoher Arbeitslosigkeit und vielfältiger Verschiebungen im gesellschaftlichen Wert- und Sozialgefüge als politischer Faktor weiterhin, trotz vielfältigen Geredes von ihrem Niedergang, ernst zu nehmen sind und zumindest über eine ausgeprägte Vetoposition verfügen und daß ohne sie keine relevanten sozialstaatlichen Reformen zur Schaffung von mehr Beschäftigung und einer Reduzierung der Staatsquote erreicht werden können.

Auch wenn die Regierung das Bündnis für Arbeit zu ihrem Anliegen machte, so gibt es – ähnlich wie bei der Schillerschen Konzertierte Aktion – nicht unerhebliche Vorarbeiten der wichtigsten Verbände, wozu neben der Initialzündung durch die IG Metall auch die Initiative von Gesamtmetall, des wichtigsten deutschen Arbeitgeberverbandes, für eine „neue Partnerschaft“ zählt.

1. Die Organisation des Bündnisses

Strukturell knüpft das Bündnis in manchen Momenten an die Konzertierte Aktion an, in anderen unterscheidet es sich deutlich: Die formale Aufteilung in Spitzengespräch, Lenkungsgruppe und Arbeitsgruppen und deren paritätische Besetzung kannte bereits die Konzertierte Aktion. Der

entscheidende Unterschied besteht derzeit darin, daß die Teilnehmerzahlen in den entscheidenden Gremien des Bündnisses überschaubar sind und die Regierung einer inflationären Ausweitung der Beteiligten bisher widerstanden hat. Bevor wir weiter auf die Arbeitsweise des Bündnisses eingehen, möchten wir einen kurzen Blick auf seine Formalstruktur werfen¹³ (vgl. die Graphik).

Politischer Organisator des Bündnisses ist das Kanzleramt. Die dort wirkenden Akteure haben eine wichtige Koordinierungsfunktion zwischen politischem und verbandlichem System wie auch zwischen den beteiligten Ministerien und Politikfeldern. Das wichtigste Legitimationszentrum und die der Bevölkerung präsenteste Seite des Bündnisses besteht in den Spitzengesprächen, an denen sechs Minister, die vier Präsidenten der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft und fünf Gewerkschaftsvorsitzende beteiligt sind. Ihre Treffen finden etwa viermal jährlich statt. Im Spitzengespräch wird vor allem über die Prioritäten und die Vernetzung der verschiedenen Politikfelder entschieden. Unterhalb dieses Gremiums befinden sich neun Arbeitsgruppen, eine Benchmarking-Gruppe und die Steuerungsgruppe. Die Spitzenge-

13 Vgl. Rainer Hank, Das Bündnis wird Dauereinrichtung mit großem Apparat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24. 2. 1999.

Tabelle 1: Ziele, präferierte Instrumente, Ausschlußkriterien und Referenzmodelle der Akteure des Bündnisses für Arbeit

	Regierung	Gewerkschaften	Arbeitgeber
Zentrale Ziele	1. Arbeitslosigkeit abbauen 2. Staatsquote senken	1. Arbeitslosigkeit abbauen 2. Sozialstaat weiterentwickeln	1. Kosten senken 2. Sozialstaat reduzieren
kurzfristig präferierte Instrumente	1. Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit 2. Rente mit 60/Altersteilzeitgesetz	1. Programm gegen Jugendarbeitslosigkeit 2. Rente mit 60/Altersteilzeit	1. Steuersenkung 2. Moderate Lohnentwicklung
Tabu	Keine Erhöhung der Staatsquote	Kein Eingriff in die Tarifautonomie	Keine Eingriffe in die Dispositionsfreiheit des Unternehmens
Referenzmodelle	Großbritannien, Frankreich und Niederlande	Bündniskonzept 1995	Niederländisches Modell

sprache werden durch den Steuerungs Ausschuß vorbereitet, der etwa alle drei Wochen unter der Führung des Kanzleramts tagt. Dieser Ausschuß ist ebenfalls hochkarätig zusammengesetzt: Fünf Staatssekretäre, vier Hauptgeschäftsführer der Unternehmensverbände und die leitenden Funktionäre der Gewerkschaften gehören ihm an. Einen vergleichsweise eigenständigen Status besitzt die aus Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern zusammengesetzte Benchmarking-Gruppe. Sie ist so etwas wie das Dienstleistungszentrum des Bündnisses. Die dort entwickelten Referenzmodelle und international vergleichenden Daten können einen wichtigen Beitrag leisten, um die quantitative und qualitative Dimension der deutschen Strukturprobleme einordnen zu können und die Lösungsfindung zu versachlichen¹⁴. Die Arbeitsgruppen bilden den Unterbau, der auf definierte Politikfelder ausgerichtete Lösungsstrategien entwickelt, die letztlich im Spitzengespräch akzeptiert oder verworfen werden. Flankiert wird das regierungsamtlich moderierte „Bündnis für Arbeit“ durch vergleichbare Konstruktionen in fast allen Bundesländern und durch Bemühungen der Europäischen Kommission sowie der auf dieser Ebene angesiedelten Verbände.

2. Ausgangspositionen und Interessen: antagonistische Kooperation

Aus unterschiedlichen Motiven bevorzugten die Tarifverbände eine Teilnahme: Während es den Gewerkschaften um eine offensive Gestaltungspo-

litik gegen eine sozial ignorante Deregulierungspolitik geht, sehen die Arbeitgeber im Bündnis die Chance, sowohl ihr ordnungspolitisches Streben nach „sozialem Frieden“ voranzubringen wie auch eine nachhaltige Deregulierung des Arbeitsmarktes und der Sozialversicherungen zu erreichen. Innerhalb des Arbeitgeberlagers ist umstritten, ob die Teilnahme am Bündnis zu den intendierten Zielen führen wird. Vor dem Start des Bündnisses versuchten die Arbeitgeberverbände vergeblich, ihre Teilnahme von politischen Vorentscheidungen abhängig zu machen¹⁵. Die unterschiedlichen Ausgangspositionen der Akteure lassen sich unter systematischen Gesichtspunkten so differenzieren (vgl. Tabelle 1).

Die hinter dem Katalog der Ziele und Präferenzen stehenden unterschiedlichen Interessen bilden die Basis für eine antagonistische Kooperation. Ob dieser Prozeß erfolgreich sein wird, hängt von zwei Faktoren ab: erstens davon, ob ein deutlicher Abbau der Arbeitslosigkeit gelingt und die Wettbewerbsfähigkeit weiter entwickelt werden kann; zweitens davon, ob das Bündnis die Kompetenz zum politischen Tausch entwickelt, so daß für die beteiligten Akteure eine hinreichende Befriedigung der je eigenen Mitgliederinteressen möglich ist. Beide Dimensionen sind zusammen zu sehen: Es geht nicht nur um die Ergebnisse. Diese müssen auch so angelegt sein, daß die Handlungsfähigkeit der beteiligten Akteure dadurch nicht gefährdet wird. Auf der Ebene des Prozesses bedeutet dies, daß es nicht zu einer thematischen und zeitlichen

¹⁴ Interessant ist, daß die Arbeit der Benchmarking-Gruppe auch von gesellschaftlichen Kräften, wie der Bertelsmannstiftung, mit einem eigenen finanziellen Beitrag unterstützt wird, indem diese einen Teil der Kosten für die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Analyse mittragen.

¹⁵ Vgl. Peter Thelen, Kein Bündnis bei Rücknahme der Reformen, in: Handelsblatt vom 30. 9. 1998, S. 5. Auf den Druck der Arbeitgeber geht es zurück, daß der Name des Bündnisses erweitert wurde: „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“.

Tabelle 2: Direkte und indirekte Maßnahmenvorschläge zur Förderung der Beschäftigung im Bündnis für Arbeit

Maßnahmen	Sozialstaatsreform (indirekt)	Wettbewerbsfähigkeit (indirekt)	Arbeitsmarkt (direkt)
Strukturelle Reform der Sozialversicherung/Senkung der Lohnnebenkosten	X		
Beschäftigungsfördernde Arbeitsverteilung und flexible Arbeitszeiten			X
Unternehmenssteuerreform		X	
Verbesserung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen		X	
Rentenübergang verbessern			X
Beschäftigungsaufbauende Tarifpolitik			X
Kreditvergabe an kleine und mittlere Unternehmen verbessern		X	
Vermögensbildung und Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer verbessern	X		
Fach- und Themendialoge für Beschäftigung, Innovation und Wettbewerbsfähigkeit		X	X
Bedingungen für Unternehmensgründungen verbessern		X	
Perspektiven für geringqualifizierte Arbeitnehmer verbessern	X		X
Neue Initiativen im Kampf gegen Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit			X

Überlastung kommen darf. Hinsichtlich der Teilnehmerorientierung stellt das Verhältnis zwischen kleiner Eliterunde, die für das Handlungsvermögen notwendig ist, und umfassendem Integrationsgebot, was für die politische Akzeptanz unvermeidlich ist, eine große Herausforderung dar, die von den Teilnehmern außerordentliche Integrations- und Vermittlungsinitiativen verlangt. Insofern ist das Bündnis auch ein voraussetzungsvolles Projekt personaler Autorität. Es ist also vor allem ein prozeborientiertes Verfahren. Dies verlangt auch, daß die Akteure bereit sind, Fehler zu korrigieren. Zugleich müssen schnelle und eindeutige Richtungssignale ausgesendet werden: einerseits um dem Bündnis Autorität und Legitimität zu verleihen, andererseits um anzuzeigen, wie die Weiterentwicklung des deutschen Modells verlaufen wird. Das „Bündnis für Arbeit“ bietet demnach

die Chance, die derzeitige Infragestellung des deutschen Kapitalismusmodells zu minimieren und eine Arena zu institutionalisieren, in der die Veränderung des Modells Deutschland so gestaltet wird, daß dessen Stärken – vor allem die Verbindung von sozialer Integrations- und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit – nicht weiter abgebaut, sondern revitalisiert werden. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist und bleibt, die Handlungsfähigkeit der Verbände nach innen und nach außen zu verbessern.

3. Bisherige Ergebnisse

In den bisherigen Spitzengesprächen (am 7. Dezember 1998; am 26. Februar und 6. Juli 1999) konnten die formalen Grundlinien der Arbeit festgelegt werden, mit denen die angestrebten Ziele

Tabelle 3: Vergleich zwischen der Konzertierte Aktion und dem Bündnis für Arbeit

	Konzertierte Aktion	Bündnis für Arbeit
Ausgangsbedingungen	Vollbeschäftigungspolitik/Inflationsbekämpfung	umfassende Krise des Sozialstaates
Strukturen (Teilnehmer, Arbeitsstruktur etc.)	großer Teilnehmerkreis	kleiner Teilnehmerkreis
Politikfelder	Einkommenspolitik	Themenvielfalt: direkt und indirekt auf die Arbeitsmarktpolitik rückwirkend
Rahmenbedingungen	nationalstaatliche Perspektive/geringe Arbeitslosigkeit/Inflationsproblematik/stabile Sozialversicherungssysteme	globalisierte Perspektive/Dauer-Massenarbeitslosigkeit/Sozialversicherungen perspektivisch nicht gesichert
Wirtschafts- und sozialpolitische Leitideen	keynesianischer Steuerungsvorstellungen/durch koordinierte Einkommenspolitik Inflationsdruck abbauen	Angebotspolitik/differenzierte Lohnpolitik
Handlungsfähigkeit des Staates/Handlungsfähigkeit der Verbände	Staat als Steuerungsinstanz anerkannt/intakte Verbände	Staat als Moderator und Verpflichtungsfähigkeit der Verbände angeschlagen

auf dem Gebiet der Arbeitsmarkt-, Sozialversicherungs- und Wettbewerbspolitik gefördert werden sollten. Ausgangspunkt ist, daß Regierung, Arbeitgeber und Gewerkschaften keine übereinstimmenden Präferenzen hinsichtlich der Ziele haben. Es liegt deshalb an der Regierung, die verflochtenen Politikfelder und die daran beteiligten Akteure so zu koordinieren, daß sich Akteure und Politikfelder nicht gegenseitig blockieren, sondern vielmehr den Weg zu einer neuen Politik beschreiten. Die folgende Tabelle gibt einerseits einen Überblick über die Maßnahmen, die im ersten Spitzengespräch am 7. Dezember 1998 mit der „Magna Charta“ des Bündnisses beschlossen wurden. Andererseits werden die Maßnahmen im Hinblick auf ihre direkte oder indirekte Beschäftigungswirkung zugeordnet (vgl. Tabelle 2).

Der Gang der Debatte ist bisher dadurch gekennzeichnet, daß die Akteure auf der zentralen Ebene des Bündnisses die Fähigkeit zum Kompromiß besessen haben. Selbst die zuweilen hoch emotionalisierten Debatten über Lohnleitlinien, Niedriglohnssektor und die Reform des Rentensystems haben nicht verhindert, daß ein pragmatischer Konsens zustande kam, der die beteiligten Akteure nicht überforderte und der zugleich neue Perspektiven aufzeigt. Der in der dritten Gesprächsrunde vom 6. Juli 1999 erreichte Konsens, mit dem die Arbeitgeber quantitativ fixiert mehr Ausbildungsplätze zugesagt haben, sowie tarifliche Maßnahmen zum Abbau der Mehrar-

beit, zur Weiterentwicklung der Altersteilzeit und der Alterssicherung, stellten mehr dar, als man noch zu Beginn des Bündnisses für möglich gehalten hat. Ob diese programmatischen Aussagen halten, was sie versprechen, hängt nun wohl davon ab, ob die Akteure von der betrieblichen bis zur staatlichen Ebene sich an die Umsetzung begeben. Dabei wird wohl kaum von automatischen Übertragungen auszugehen sein. Gerade weil für die Durchsetzung der anvisierten Ergebnisse in den meisten Fällen innerhalb der Verbände erst mobilisiert werden muß, bieten die gefundenen Kompromisse wichtige politische Referenzpunkte für diesen Prozeß.

IV. Vergleich: Konzertierte Aktion und Bündnis für Arbeit

Die Tatsache, daß in der Bundesrepublik erst zwei Mal eine dreiseitige Verhandlungspolitik zustande gekommen ist, deutet darauf hin, daß die tief verwurzelten korporativen Traditionen und günstigen organisationspolitischen Strukturen der deutschen industriellen Beziehungen noch keine hinreichenden Voraussetzungen für eine ambitionierte institutionalisierte Bündnispolitik darstellen. Es bedarf anscheinend einer sozialdemokratischen Regierungsbeteiligung, um solche Projekte realisieren

zu können¹⁶. Die Konzertierte Aktion und das Bündnis für Arbeit sind Kinder des deutschen Modells, sie versuchen der im deutschen Kapitalismus immer schon vorhandenen Koordinierungspraxis eine neue politische und symbolische Dimension hinzuzufügen. So wie die Konzertierte Aktion keine Dauerinstitution wurde, dürfte dies auch ihr Nachfolger nicht werden – es handelt sich um längerfristig angelegte Übergangsregime, die dazu beitragen könnten, daß anschließend das deutsche Modell auf einem höheren Komplexitätsniveau agieren kann. Beide leben nicht nur von den Ergebnissen, sondern auch davon, daß es mit Autorität ausgestattete Akteure gibt, die die Arbeit dieser Gremien politisch ambitioniert vertreten können. Da bei allen Gemeinsamkeiten die Differenzen dominieren, sollen diese abschließend in Erinnerung gerufen werden (vgl. Tabelle 3).

Die Gegenüberstellung macht deutlich, daß die Probleme, Rahmenbedingungen und auch die Konzepte, mit denen die Akteure heute konfrontiert

16 Vgl. B. Wessels (Anm. 9).

sind, kaum mit denen in der Konzertierten Aktion verglichen werden können. Die Komplexität der Probleme besitzt ein derart hohes Niveau, daß demgegenüber die Konzertierte Aktion als eine Schönwetterveranstaltung erscheint. War es damals den Beteiligten überlassen, ob sie sich an die Abmachungen hielten, so haben sich die Erwartungen an die Akteure heute um ein Vielfaches gesteigert – man ist versucht zu sagen, vom Spielerischen zum Existentiellen. Es geht darum, ob in Deutschland weiterhin ein neues Rahmenbedingungen angepaßtes Gesellschafts- und Politikprojekt eines sozialkonsensualen, demokratischen und politisch regulierten Kapitalismus bestehen bleiben kann oder ob die neoliberale Tendenz derart dominant wird, daß die egalitären und überbetrieblichen Aushandlungsmuster wettbewerblichen Vorstellungen geopfert werden. Trotzdem: Gerade weil das Bündnis zum Erfolg verdammt ist und dies voraussetzt, daß die Mitglieder der Verbände die Verhandlungsergebnisse mittragen können, ist die Konzertierte Aktion ein Fundus, von dem gelernt werden kann. Für beide Pakte gilt, daß ihre reale Bedeutung größer ist als ihr Ruf.

Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis

In der Bundesrepublik Deutschland beobachten wir seit den achtziger Jahren die Auflösung von Normalitätsmustern der abhängigen Arbeit, die als Erosion des Normalarbeitsverhältnisses bezeichnet wird. Sie drückt sich in einer wachsenden Heterogenität von Beschäftigungsformen und einer Entstandardisierung und Destabilisierung der Erwerbsbiografien aus. Das institutionelle Normengefüge, das sich nach wie vor am herkömmlichen Normalarbeitsverhältnis orientiert, büßt an Regulierungs- und Schutzfunktionen ein; Normalität im Erwerbssystem und die Schutzwirkung rechtlicher Normen fallen immer mehr auseinander, und es setzen sich neue Formen der sozialen Ungleichheit durch.

Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses wird häufig auf die Veränderungen am Arbeitsmarkt – namentlich auf das von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus wachsende Niveau der Arbeitslosigkeit – sowie Politiken der Deregulierung zurückgeführt. Eine solche Erklärung greift aber zu kurz, wenn sie nicht den ökonomischen Strukturwandel einbezieht und auch die gesellschaftlichen Veränderungen berücksichtigt, welche die früheren Normalitätsmuster sprengen und zugleich die in diesen verborgenen Ungleichheitsstrukturen offenlegen.

Arbeitsmarktpolitik kann sich daher kaum mehr an Leitbildern der Vollbeschäftigung und standardisierter Beschäftigungsformen nach dem Vorbild der frühen siebziger Jahre orientieren; es sind Konzepte und Politiken nötig, die Differenzierungen in der Beschäftigung nicht beseitigen, sondern sozial regulieren und absichern und damit zugleich versperrte Zugänge zum Erwerbssystem öffnen.

Im folgenden werde ich zunächst Charakteristika des Normalarbeitsverhältnisses sowie die Ausdrucksformen und Ursachen seiner Erosion skizzieren und dann einige Ansätze der Neuordnung der Erwerbsarbeit vorstellen und diskutieren.

I. Die Ausbildung des Normalarbeitsverhältnisses in der Nachkriegszeit

Die Entwicklung des Beschäftigungssystems in der Nachkriegszeit der Bundesrepublik Deutschland war durch eine einzigartige Konstellation bestimmt. Der schnell wachsende industriell-marktwirtschaftliche Sektor verdrängte die landwirtschaftliche und handwerkliche Kleinproduktion und absorbierte rasch einen großen Teil der Arbeitskräfte des traditionellen Erwerbssektors. Dieser Prozeß wurde flankiert und gefördert durch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaats. Keynesianische Wirtschaftspolitik, soziale Umverteilung, der Ausbau der sozialen Versorgungs- und Sicherungssysteme trugen ebenso wie die Entwicklung der industriellen Beziehungen zur Vollbeschäftigung und zur Stabilisierung und relativen Angleichung der Einkommen bei¹. Es war in dieser Hochzeit des Fordismus (Fließbandfertigung), in der eine bestimmte soziale Beschäftigungsform normativ ausgestaltet und perfektioniert wurde und auch empirisch seine größte Verbreitung fand. Es bildete sich die Figur des „Normalarbeitsverhältnisses“ heraus, die nicht nur „Bezugspunkt für juristische Ge- und Verbote sowie Rechtsinterpretationen“², sondern auch Orientierungsrahmen für die Erwartungen und Strategien von Arbeitnehmern und Beschäftigern am Arbeitsmarkt wurde.

Für das Normalarbeitsverhältnis können folgende Elemente als konstitutiv angesehen werden:

- Abhängige Erwerbsarbeit ist die einzige Einkommens- und Versorgungsquelle. Sie wird in Vollzeit verrichtet und verschafft mindestens ein existenzsicherndes Einkommen. Das Arbeitsverhältnis ist unbefristet, im Prinzip auf Dauer angelegt und in ein engmaschiges Netz von rechtlichen und tariflichen Normen einge-

1 Vgl. Burkart Lutz, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität*, Frankfurt am Main 1984, S. 210 ff.

2 Ulrich Mückenberger, *Die Krise des Normalarbeitsverhältnisses*, in: *Mitteilungsblatt der Zentralen wissenschaftlichen Einrichtung „Arbeit und Betrieb“*, (1985) 11/12, Bremen, S. 4.

woben, die Vertragsbedingungen und soziale Sicherungen regeln. Auch die zeitliche Organisation der Arbeit – Länge und Lage der Arbeitszeit – wird standardisiert.

- Das Arbeitsverhältnis bildet einen mehr oder weniger langen Abschnitt einer kontinuierlichen Erwerbsbiographie, die allenfalls durch kurze Phasen der Arbeitslosigkeit unterbrochen ist. Alter, Beschäftigungsdauer, vor allem aber Betriebszugehörigkeit drücken sich in zunehmenden Statusrechten und -sicherungen aus. Tatsächlich sind Erwerbsverläufe nicht nur durch den Beruf, sondern auch durch strikte Alters- und Senioritätsnormen strukturiert und nehmen die Form von „Normalbiographien“ an, die durch karriereförmige Muster der Stabilisierung oder Verbesserung des beruflichen Status charakterisiert werden³.

Es ist dieser Typ von Arbeitsverhältnissen und Erwerbsverläufen, der (nach wie vor) im Zentrum der sozialen Schutzregelungen des Arbeits- und Sozialrechts steht und institutionell gestützt und abgesichert wird. Arbeitsrecht und Kollektivvereinbarungen schränken die Vertragsfreiheit ein, was die zeitliche Befristung und Kündigungen angeht, und räumen Alter und Seniorität einen hervorragenden Platz als Kriterien für sozialen Schutz ein. Die Ansprüche an die soziale Sicherung – so Arbeitslosenunterstützung, Rente aus der Sozialversicherung und betriebliche Zusatzrente – sind an die vorherige Erwerbsarbeit gebunden und bemessen sich an Erwerbsdauer, Einkommen und eingezahlten Beiträgen. Nur wer in seinem Erwerbsleben kontinuierlich und in Vollzeit arbeitet, kann demnach eine maximale soziale Absicherung erwarten.

Das Normalarbeitsverhältnis wurde gleichermaßen sozialpolitisches Leitbild, praktischer Orientierungsrahmen am Arbeitsmarkt und auch empirisch vorherrschende Beschäftigungsform in der Nachkriegszeit. Es schloß zwar eine Angleichung von bestimmten Beschäftigungsbedingungen ein. Bereits in der normativen Konstruktion wurden aber Formen der Ungleichheit festgeschrieben. Dies drückt sich etwa in Schutzfunktionen aus, die direkt oder indirekt an die Betriebsgröße gekoppelt sind und Beschäftigte in Großbetrieben mit etablierten Mitbestimmungsorganen und kompromißförmigen Personalpolitiken privilegieren. Aber auch faktisch waren große Gruppen von Personen

³ Vgl. Martin Osterland, „Normalbiographie“ und „Normalarbeitsverhältnis“, in: Peter A. Berger/Stefan Hradil, Lebenslagen, Lebensläufe, Lebensstile, Sonderband der Sozialen Welt, Göttingen 1990, S. 351 ff.

von den sozialen Stabilitäts- und Sicherungsverprechen des Normalarbeitsverhältnisses ausgeschlossen. Das Normalarbeitsverhältnis schien zwar universalistische Maßstäbe zu setzen, unterstellte aber eine Normalität von Lebensverhältnissen, die nur für einen Teil der Bevölkerung galt. Frauen etwa waren von den materiellen und sozialen Sicherungen des Normalarbeitsverhältnisses weitgehend ausgeschlossen, weil sie im Rahmen des herkömmlichen Geschlechterarrangements der „männlichen Versorgerehe bzw. Hausfrauenehe“ nicht oder nicht voll und kontinuierlich erwerbstätig sein konnten oder wollten. Demnach war der Mann durch kontinuierliche Vollzeit-Erwerbsarbeit für das Familieneinkommen und die soziale Sicherung auch der Frau verantwortlich, während die verheiratete Frau zur Versorgung der Familie und im Normalfall nicht zur Lohnarbeit verpflichtet war; sie bedurfte daher auch nicht der umfassenden Schutzrechte aus dem Normalarbeitsverhältnis⁴. Insgesamt setzte das traditionelle Familienmodell eine hochgradige Stabilität der Ehen und der Arbeitsteilung zwischen den Ehepartnern, den Verzicht der Frauen auf eine eigenständige Existenzsicherung und ihre Abhängigkeit von den Partnern voraus.

Das Normalarbeitsverhältnis baute so auf Strukturen der sozialen Ungleichheit auf und verfestigte sie. Auch andere Personengruppen – so etwa ausländische Arbeitskräfte, Berufs- und Betriebswechsler – waren dem Risiko ausgesetzt, aus dem Normalarbeitsverhältnis herauszufallen, weil sie nicht kontinuierlich und vollzeitig erwerbstätig sein und nur mindere Ansprüche auf Existenz- und Statussicherung stellen konnten.

II. Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses

Seit den achtziger Jahren zeigt sich ein deutlicher Erosionsprozeß. In der ersten Hälfte der vorigen Dekade waren erstmals mehr als zwei Millionen Personen als erwerbslos registriert. In den neunziger Jahren sprang die Zahl auf inzwischen über vier Millionen oder mehr als zehn Prozent. Be-

⁴ Vgl. Karl Hinrichs, Das Normalarbeitsverhältnis und der männliche Familienernährer als Leitbilder der Sozialpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 45 (1996) 4, S. 104; vgl. auch Birgit Pfau-Effinger, Der Mythos von der Hausfrauenehe. Entwicklungspfade der Familie in Europa, in: Soziale Welt, (1998) 2, S. 167 ff.; Zukunftskommission der Friedrich-Ebert-Stiftung, Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit, Bonn 1998, S. 269 ff.

zieht man die Personen, die an Maßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit teilnehmen, sowie die potentiellen Arbeitnehmer in der „Stillen Reserve“ ein, dann ergibt sich im Jahre 1999 ein Beschäftigungsdefizit von etwa sieben Millionen Arbeitsplätzen⁵.

Zugleich hat der Anteil von Erwerbsformen, die vom Normalarbeitsverhältnis abweichen, empirisch enorm zugenommen. Die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen schätzt, daß der Anteil von Personen in „Normalarbeitsverhältnissen“, d. h. mit unbefristeten Vollzeitverträgen, in Westdeutschland zwischen 1970 und 1995 von fast 84 Prozent auf 68 Prozent aller abhängig Beschäftigten zurückgegangen ist⁶.

Stark zugenommen hat demnach vor allem die Teilzeitbeschäftigung – von 6 Prozent auf 23 Prozent; sie wird ganz überwiegend von Frauen ausgeübt. Ein Teil dieser Beschäftigungsverhältnisse ist arbeits- und sozialrechtlich voll geschützt; ein anderer, die sog. „geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse“, sind auf einen monatlichen Höchstverdienst von gegenwärtig 630 DM begrenzt und vermitteln in der Regel allenfalls geringfügige Ansprüche auf soziale Sicherung. Bemerkenswert ist die schnelle Ausweitung des Anteils dieser Beschäftigungsform insbesondere in den neunziger Jahren⁷. Neben der Teilzeitarbeit bildet die formell befristete Beschäftigung eine zweite große Gruppe „abweichender“ abhängiger Erwerbstätigkeit. Sie macht (ohne Ausbildungsverhältnisse) etwa fünf Prozent abhängiger Beschäftigung aus, hat allerdings seit Mitte der achtziger Jahre nur geringfügig zugenommen⁸. Schließlich haben sich auch weitere Beschäftigungsformen ausgeweitet, so die Leiharbeit und die öffentlich subventionierte Beschäftigung (ABM-Maßnahmen).

Bei allen statistischen Ungenauigkeiten und widersprüchlichen Interpretationen kann man insgesamt von einer starken Differenzierung der abhängigen

Beschäftigung ausgehen. Das „Normalarbeitsverhältnis“ hat an Verbreitung verloren; zugleich haben Beschäftigungsformen zugenommen, die kein existenzsicherndes Einkommen, kaum stabile Perspektiven und/oder nur eingeschränkten arbeits- und sozialrechtlichen Schutz bieten. Zusammen mit der Arbeitslosigkeit tragen sie zur Ausbreitung diskontinuierlicher Erwerbsbiographien bei, die nur noch in unzulänglichem Maße Ansprüche an ein System der sozialen Sicherung begründen, welches noch auf dem Normalarbeitsverhältnis aufbaut. Hohe Arbeitslosigkeit und die Ausweitung von „abweichenden“ Beschäftigungsverhältnissen schaffen so wachsende Probleme generations- und geschlechtsspezifischer sozialer Ungleichheit: Einer älteren Generation (überwiegend Männer), die lebenslang im Normalarbeitsverhältnis erwerbstätig war und volle Ansprüche auf die soziale Sicherung erworben hat, stehen große Gruppen von Personen gegenüber, die wegen reduzierter oder diskontinuierlicher Beschäftigung nicht mit einer hinreichenden und stabilen individuellen Sicherung rechnen können, so vor allem Frauen und jüngere Arbeitnehmer.

III. Ökonomischer und soziokultureller Wandel und die Differenzierung von Beschäftigung

Viele Kritiker erklären die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses in Deutschland vor allem aus politischen und ökonomischen Veränderungen, die zu einer rigorosen Verschiebung der Machtbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit geführt haben. „Jobless Growth“ und Massenarbeitslosigkeit, begleitet von einer neoliberalen Deregulierungsoffensive, schaffen demnach Machtasymmetrien in der Gesellschaft und am Arbeitsmarkt, die es den Unternehmen erlauben, neue Flexibilisierungsstrategien durchzusetzen, das herkömmliche System hoher, dichter und egalitär ausgerichteter Schutzstandards auszuhöhlen und neue Differenzierungen zu Lasten der Arbeitnehmer zu schaffen.

Eine solche Argumentation ist sicherlich nicht unbegründet. Sie erscheint aber verkürzt, weil sie andere Quellen übersieht, die das Normalarbeitsverhältnis unter Veränderungsdruck setzen: den Strukturwandel der Wirtschaft, der die Basis für eine neuartige Differenzierung von Tätigkeiten und Arbeitsverhältnissen legt, sowie Prozesse des gesellschaftlichen Wandels, in dem sich auch die Ansprüche der Arbeitnehmer an die Beschäftigungsverhältnisse verändern und differenzieren.

5 Vgl. Wolfgang Streeck/Rolf Heinze, An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel, Nr. 19 vom 10. Mai 1999, S. 38.

6 Vgl. Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen 1996, Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Bonn 1997, Band I, S. 64.

7 Die Schätzungen der geringfügig Beschäftigten zeigen allerdings eine beträchtliche Spannweite auf, wie auch die Beiträge in: Jürgen Schupp/Felix Büchel/Martin Diewald/Roland Habich (Hrsg.), Arbeitsmarktstatistik zwischen Realität und Fiktion, Berlin 1998, zeigen. Vgl. Edeltraud Hoffmann/Ulrich Walwei, Das Arbeitsverhältnis aus Sicht der Rechtsökonomie und der Arbeitsmarktprognostik, in: ebd., S. 318, und Jürgen Schupp/Johannes Schwarze/Gert Wagner, Methodische Probleme und neue empirische Ergebnisse der Messung geringfügiger Beschäftigung, in: ebd. S. 95 ff.

8 Vgl. Kommission (Anm. 6) und Harald Bielinski, Befristete Beschäftigung, in: ebd., S. 171 ff.

1. Deregulierung

Die konservativ-liberale Koalition hat seit den achtziger Jahren und zumal im Zuge der Diskussion um den „Standort Deutschland“ Maßnahmen der rechtlichen Deregulierung durchgesetzt. Sie hatten u. a. folgende Schwerpunkte: die Ausweitung der rechtlichen Spielräume für Leiharbeit und für befristete Arbeitsverträge; die Einschränkung des Kündigungsschutzes und der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall; die Verminderung von Transferzahlungen an Arbeitslose und Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen⁹.

Insgesamt ist aber die rechtliche Deregulierung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eher moderat ausgefallen; sie ist widersprüchlich, wenig systematisch und eher „zögerlich oder gar halbherzig“¹⁰ eingeführt worden, und sie gibt jene eigentümliche Kontinuität wieder, welche den „rheinischen Kapitalismus“ (Michel Albert) mit seinem breiten Spektrum politischen Konsenses und letztlich doch relativ stabilen Mustern sozialen Kompromisses charakterisiert. Obwohl das hohe Niveau und die große Dichte der Regulierung in Deutschland kräftige Deregulierungseinschnitte durch die konservative Regierung erwarten ließen, blieben die regulativen Veränderungen im Rahmen der gewachsenen rechtlichen Grundstrukturen. Offensichtlich wirken, wie Berndt Keller und Hartmut Seifert feststellen, die „Regulierungsmechanismen, Institutionen und Handlungsstrategien der korporativen Akteure ... als Sicherungen, Barrieren und wichtige Stabilitätsbedingungen“¹¹. Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses ist daher weniger Ergebnis der Deregulierung von Rechtsnormen. Sie drückt vielmehr vor allem die Veränderung von Normalität im Rahmen gegebenen Rechts aus¹².

2. Veränderungen am Arbeitsmarkt und wirtschaftlicher Strukturwandel

Wie aber läßt sich der Wandel von Normalität erklären? Es liegt zunächst nahe, den Veränderungen am Arbeitsmarkt eine bestimmende Rolle einzuräumen.

9 Vgl. Edeltraud Hoffmann/Ulrich Walwei, Längerfristige Entwicklung von Erwerbsformen in Westdeutschland, in: IAB-Kurzbericht, (1998) 2, S. 4.

10 Berndt Keller/Hartmut Seifert, Deregulierung, Differenzierung und Dezentralisierung des Flächentarifvertrags, in: WSI-Mitteilungen, 50 (1997) 4, S. 530.

11 Ebd.

12 Vgl. Armin Höland, Normenwandel statt Normenerosion: Atypische Erwerbsformen aus rechtssoziologischer Sicht, in: Monika Frommel/Volkmar Gessner (Hrsg.), Normenerosion, Baden-Baden 1996, S. 100.

Seit den sechziger und insbesondere seit den siebziger Jahren haben sich die Wachstumsraten drastisch reduziert und sind beträchtlich unter der Steigerung der Produktivität geblieben. Mit der Produktivitätsschere hängt zusammen, daß das gesamtwirtschaftliche Arbeitsvolumen – also die gesamte für abhängige Arbeit aufgewendete Zeit der Gesellschaft in Westdeutschland – in den letzten 35 Jahren beträchtlich, nämlich um fast 20 Prozent geschrumpft ist. Im selben Zeitraum, vor allem in den achtziger Jahren, hat sich aber die Zahl der Erwerbspersonen stark, um fast 10 Prozent erhöht, bedingt durch die rasche Zunahme der Erwerbsbeteiligung von Frauen, die Zuwanderung und den Eintritt geburtenstarker Jahrgänge in den Arbeitsmarkt. Daß die Zahl der Arbeitslosen nicht noch wesentlich höher ist, ist insbesondere der starken Arbeitszeitverkürzung zuzurechnen: In den letzten 35 Jahren hat sich die reale Arbeitszeit je Arbeitnehmer um gut ein Viertel reduziert, also weit mehr als das Arbeitsvolumen. Das geringere Arbeitsvolumen verteilt sich daher auf eine größere Zahl von Erwerbstätigen¹³. Insgesamt haben sich aber die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt angesichts der Disparität von Angebot und Nachfrage gegenüber den sechziger und siebziger Jahren drastisch verändert und die Substitution von Normarbeitsverhältnissen durch abweichende Formen gefördert. So sind heute Beschäftigungsformen zumutbar, die früher kaum akzeptabel waren.

Es wäre aber zu kurz gegriffen, die Differenzierung der Beschäftigungsformen nur auf die Verschiebungen der Machtbeziehungen am Arbeitsmarkt zurückzuführen. Von zentraler Bedeutung ist auch der wirtschaftliche Strukturwandel, in dessen Verlauf sich Formen der Arbeit und Arbeitsorganisation und damit die Erwerbstätigkeiten selbst verändern. Seit den siebziger Jahren hat die rapide „Tertiarisierung“ den Arbeitsmarkt auf eine schleichende, aber darum nicht weniger dramatische Weise umstrukturiert: Der Dienstleistungssektor und darin vor allem der Bereich der unternehmensbezogenen und sozialen Dienstleistungen hat ein enormes Wachstum erfahren und die Industrie in ihrem Beitrag zu Wertschöpfung und Beschäftigung weit hinter sich gelassen¹⁴. Aber auch in der Industrie selbst zeigen sich Tendenzen der Tertiarisierung: „Direkte“ Produktionsarbeit

13 Vgl. Berliner Memorandum zur Arbeitszeitpolitik 2000, Berlin 1995.

14 Vgl. John Haisken-De New/Gustav Horn/Jürgen Schupp/Gert Wagner, Das Dienstleistungs-Puzzle: Ein aktualisierter deutsch-amerikanischer Vergleich, in: DIW-Wochenbericht, 65 (1998) 35.

verliert an Bedeutung; viele Tätigkeiten sind inzwischen eher den Dienstleistungen als der materiellen Produktion zuzurechnen¹⁵.

Dienstleistungsarbeit ist häufig in höchst flexible Organisations- und Zeitstrukturen eingebettet, die nur noch wenig mit der klassischen Industriearbeit und ihren standardisierten Ordnungsregimen zu tun haben. Im expandierenden Dienstleistungsbe- reich finden wir Tätigkeiten, die große Autonomie der Arbeits- und Kooperationsgestaltung, der Zeitverwendung und räumlichen Mobilität verlan- gen oder zulassen, ebenso wie Arbeiten, deren Rhythmus vor allem von den Flexibilisierungsin- teressen der Unternehmen diktiert und/oder, wie im Bereich der sozialen und persönlichen Dienst- leistungen, von dem Bedarf der Klienten bestimmt wird.

Diese Tendenzen des ökonomischen Strukturwan- dels tragen zur Veränderung der Profile und ebenso der organisatorisch-institutionellen Kon- texte von Erwerbstätigkeit bei. Erwerbstätigkeit wird immer weniger durch den Typ der Produkti- onsarbeit in der standardisierten Massenfertigung repräsentiert, sondern zeigt eine bislang unge- kannte Differenzierung von Arbeitstypen und Qualifikationsanforderungen selbst innerhalb der- selben Unternehmen und Institutionen. Und auch der Organisationstyp, der das Normalarbeitsver- hältnis stützte – das große Unternehmen –, büßt an Bedeutung ein gegenüber den kleinen und mitt- leren Unternehmen und/oder neuen, netzwerkför- migen Zusammenhängen mit oft instabilen Markt- bedingungen und flexiblen Organisationsformen und Zeitregimes¹⁶.

3. Erosion des traditionellen Systems von Kollektivvereinbarungen

Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, ökonomischer Strukturwandel und neuartige Differen- zierungen von Unternehmen und Erwerbstätigkeit setzen auch eine institutionelle Stütze des Normal- arbeitsverhältnisses unter Druck: das herkömmliche System der Kollektivvereinbarungen und sein Herzstück, den Flächentarifvertrag. Seit den acht- ziger Jahren, in Zeiten schrumpfender Wachstums-

15 Vgl. Christoph Deutschmann, Die Arbeitsgesellschaft in der Krise? Paradoxien der arbeitspolitischen Debatten der achtziger Jahre, in: Hans-Georg Zilian/Jörg Flecker (Hrsg.), Pathologien und Paradoxien der Arbeitswelt, Wien 1997, S. 42.

16 Vgl. Stefan Kühl, Wenn die Affen den Zoo regieren. Die Tücken der flachen Hierarchien, Frankfurt am Main–New York 1998; Ralf Rogowski/Günther Schmid, Reflexive De- regulierung. Ein Ansatz zur Dynamisierung des Arbeits- markts, in: WSI-Mitteilungen, 50 (1997) 8, 568 ff.

margen und wachsender Arbeitslosigkeit, hat die- ses System in zweierlei Hinsicht an allgemeiner Regulierungskraft eingebüßt: Erstens werden Pio- niervereinbarungen nicht mehr wie früher in den Tarifverträgen anderer Branchen übernommen und verallgemeinert, mit der Folge, daß sich die Kollektivvereinbarungen zwischen Wirtschaftsbe- reichen immer mehr unterscheiden. Zweitens wer- den zunehmend auch Standards des Flächentarif- vertrags selbst „flexibilisiert“, d. h. differenziert und spezifischen betrieblichen Bedingungen ange- paßt.

Nach der Lage und Länge der Arbeitszeiten – frü- her ein Kernstück tariflicher Standardisierung – sind in den neunziger Jahren auch Löhne und Sozialleistungen in den Flexibilisierungssog gera- ten¹⁷. So wurden zunehmend Öffnungsklauseln, die betriebsspezifische Abweichungen oder Aus- gestaltungen von tariflichen Normen erlauben, in die Tarifverträge eingeführt; Härteklauseln gestat- ten die befristete Unterschreitung von Tarifnor- men. In Tarifverträgen wurden Entgeltstandards differenziert und mitunter Sozialleistungen einge- schränkt. Neben kollektiv regulierten Formen gewinnen auch Formen der „wilden“ Flexibilisie- rung, die einseitig von Unternehmen durchgesetzt oder ohne Kenntnis der Gewerkschaft mit Betriebsräten vereinbart werden, an Boden.

Mit der „Verbetrieblichung“ der Arbeitsbeziehun- gen verändert sich nicht nur die Rolle der betrieb- lichen Akteure im Verhältnis zu den Repräsentan- ten der Verbände, welche die Flächentarifverträge aushandeln. Es verändert sich auch der Bezugsrah- men der Politiken, da nun die spezifische betriebliche Situation an Gewicht gewinnt. Schließlich wird einem Regelungssystem der Boden entzogen, das bislang die Angleichung von Arbeits- und Ver- tragsbedingungen förderte, und es öffnen sich mit den neuen Differenzierungen auch neue mate- rielle Disparitäten.

4. Veränderte gesellschaftliche Ansprüche an die Erwerbsarbeit

Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses wird schließlich auch durch sozio-kulturelle Verände- rungen befördert. Das wird besonders deutlich im Bereich der rasch expandierenden Teilzeitbeschä- ftigung. Im Jahre 1997 waren in Westdeutschland immerhin fast 40 Prozent aller erwerbstätigen Frauen und 10 Prozent der Männer teilzeitbeschäf-

17 Vgl. Reinhard Bispinck, Deregulierung, Differenzierung und Dezentralisierung des Flächentarifvertrags, in: ebd., S. 555 f.

tigt¹⁸. Die rasche Zunahme der Teilzeitarbeit seit den achtziger Jahren hängt eng mit den Veränderungen des Erwerbsverhaltens und der Erwerbsorientierungen zusammen. Von Bedeutung ist vor allem die wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen, die sich zunehmend der der Männer angleicht. Sie erklärt sich gleichermaßen aus dem in den letzten Jahrzehnten stark gestiegenen weiblichen Bildungs- und Ausbildungsniveau, aus der Erosion des traditionellen Familienmodells und der zunehmenden Verbreitung von Haushaltsformen, in denen die Berufstätigkeit der Frau zur wichtigen oder einzigen Einkommensquelle der Familie wird. Teilzeitbeschäftigung ermöglicht vielen Frauen, die aufgrund ihrer sozialen Verpflichtungen in der Familie – etwa Kindererziehung und Altenpflege – und der unzureichenden öffentlichen Betreuung keine Vollzeitbeschäftigungen eingehen können oder möchten, erst den Zugang zur Erwerbstätigkeit, ohne die – kulturellen – Ansprüche an die Familienversorgung und Kinderbetreuung zu verletzen und die traditionelle Arbeitsteilung in der Familie in Frage zu stellen. Teilzeitarbeit schafft so neue Spielräume, setzt aber auch soziale Ungleichheits- und Abhängigkeitsbeziehungen fort.

Auch für andere Gruppen schafft die Teilzeitbeschäftigung erst die Möglichkeit, die Erwerbstätigkeit mit anderen Tätigkeiten – etwa Ausbildung und Weiterbildung, Betreuung, Eigenarbeit oder ehrenamtliche Tätigkeiten – zu verbinden, selbst wenn sie meist kaum ein existenzsicherndes Individualeinkommen und keine angemessene soziale Sicherung für Alter und Ausfallszeiten vermittelt.

Insgesamt entspricht das traditionelle Normalarbeitsverhältnis immer weniger den vielfältigen Notwendigkeiten, Bedürfnis- und Interessenlagen in einer Gesellschaft, in der traditionelle kollektive Lebenszusammenhänge, -stile und -rhythmen aufbrechen und sich differenzieren und mit ihnen Lebensplanung und Erwerbsstrategien der Individuen.

IV. Konzepte zur Neuordnung der Erwerbsarbeit

Eine Rückkehr zum Normalarbeitsverhältnis ist – dies dürfte deutlich geworden sein – weder realistisch noch den ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen angemessen; zu sehr hat sich

18 Vgl. Elke Holst/Jürgen Schupp, Arbeitszeitpräferenzen in West- und Ostdeutschland, in: DIW-Wochenbericht, 65 (1998) 37.

das Erwerbssystem selbst im Zuge des wirtschaftlichen Strukturwandels differenziert, zu sehr haben sich auch gesellschaftliche Ansprüche an die Erwerbsarbeit aufgefächert und einer umfassenden Standardisierung den Boden entzogen. Das normativ-institutionelle Gefüge der Regulierung des Erwerbssystems ist aber noch weitgehend auf das Normalarbeitsverhältnis abgestimmt und unterstellt eine Normalität, die inzwischen zur Fiktion geworden ist. Mit der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, der Massenarbeitslosigkeit und der Differenzierung von Beschäftigungsformen sind aber neue Formen der sozialen Ungleichheit entstanden. Sie erfordern neue Politiken und regulative Vorkehrungen, wenn gesellschaftlicher Desintegration und der Vertiefung der Segmentierung im Erwerbssystem sowie der Gräben zwischen den Geschlechtern und Generationen entgegengewirkt werden soll. Dabei kann es nicht darum gehen, die Differenzierungen von Beschäftigungsformen zu beseitigen; es kommt vielmehr darauf an, sie sozial abzusichern und Wahl- und Wechselmöglichkeiten für die Beschäftigten zu schaffen. Es mangelt nicht an Vorschlägen¹⁹.

1. Ausweitung des Niedriglohnsektors

In das Zentrum kontroverser Diskussionen sind die Vorschläge zur Ausweitung des Niedriglohnsektors gerückt, die auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze für Personen mit niedrigen Qualifikationen vor allem im Dienstleistungssektor setzen. Ihnen liegt die Annahme zugrunde, daß das hohe Niveau tariflicher und sozialpolitischer Regulierung und die vergleichsweise geringe Lohnspreizung in Deutschland einfache Tätigkeiten, gemessen an ihrer Produktivität, zu teuer mache und den Aufbau von Arbeitsplätzen mit niedriger Produktivität behindere; Potentiale zusätzlicher Beschäftigung, die im Dienstleistungssektor und vor allem im Bereich der personalen und sozialen Dienstleistungen ausgemacht werden, könnten nicht ausgeschöpft werden. Von der Erweiterung des Niedriglohnbereichs wird eine massive Expansion der Beschäftigung für Arbeitskräfte mit niedrigen Qualifikationen in arbeitsintensiven Dienstleistungsbereichen erwartet.

Es läßt sich dabei die neoliberale, marktorientierte Konzeption, wie sie von der bayrisch-sächsischen Kommission für Zukunftsfragen vorgestellt wurde, von eher institutionalistischen Konzeptionen unter-

19 Vgl. zum folgenden auch Rainer Dombois, Auf dem Weg zu einem neuen Normalarbeitsverhältnis?, Arbeitspapier Nr. 36 der Zentralen wissenschaftlichen Einrichtung (ZWE) ‚Arbeit und Region‘, Universität Bremen (i. E.).

scheiden, die eine Umorientierung von Arbeitsmarktpolitik und eine Re-Regulierung des Arbeitsmarkts verlangen; zu letzteren ist der Vorschlag zu zählen, den Rolf Heinze und Wolfgang Streeck jüngst im Rahmen des Bündnisses für Arbeit vorgelegt haben. Die bayrisch-sächsische Kommission schlägt eine Radikalkur vor, die, wie Claus Offe und Susanne Fuchs kritisch vermerken, „drei Dinge methodisch miteinander verbindet: das unbedingte Vertrauen auf die wissenschaftliche Lehre (nämlich der Marktökonomie), die Mißachtung von bestehenden Institutionen und die heroische Zuversicht in die Mechanismen eines kontrollierten Bewußtseinwandels“²⁰. Sie plädiert für eine radikale Deregulierung, die Aufhebung bisheriger sozialstaatlicher oder tariflicher Mindeststandards und insbesondere eine Öffnung des Lohnsystems nach unten, die eine produktivitätsorientierte Entlohnung einfacher Dienste möglich machen und nach Vorbild des US-amerikanischen „Job-Wunders“ die Schaffung einer großen Zahl von zusätzlichen Arbeitsplätzen – bis zu vier Millionen – für Niedrigqualifizierte ermöglichen soll²¹. Es wird ausdrücklich in Kauf genommen, daß die erhoffte Integration über den Markt mit zunehmender sozialer Ungleichheit verbunden ist.²²

Heinze und Streeck setzen dagegen stärker auf eine Verbindung von Marktmechanismen mit staatlichen Regulierungs- und Umverteilungspolitiken, so vor allem eine degressive Subventionierung der Sozialversicherungsbeiträge für Niedrigeinkommen, die durch weitere Maßnahmen flankiert werden soll. Sie erwarten, daß dadurch Angebot wie auch Nachfrage im Bereich einfacher Dienstleistungstätigkeiten belebt, die hohe Arbeitslosigkeit von niedrigqualifizierten Arbeitskräften vermindert und sozial kaum geschützte geringfügige Beschäftigung sowie Schwarzarbeit in den ersten, regulierten Arbeitsmarkt überführt werden könnten.

Die Vorschläge zur Einrichtung eines Niedriglohnssektors sind auf breite Kritik aus unterschiedlichen Quellen gestoßen. Zentrale Annahmen werden in Zweifel gezogen. Von besonderem Gewicht ist der Einwand, daß soziale und personenbezogene

Dienstleistungen qualifizierten Personals bedürfen, eine stärkere Lohnspreizung daher kaum zu einer Ausweitung der Dienstleistungen, etwa im Gesundheits- und Ausbildungsbereich, führen würden²³. Weiterhin werden die hohen Kosten einer allgemeinen Subventionierung von Niedriglohntätigkeiten angeführt und Zweifel an den erwarteten Beschäftigungseffekten, zumal für die besonders von Arbeitslosigkeit betroffene Gruppe der Niedrigqualifizierten, erhoben²⁴. Schließlich gelten die Befürchtungen dem möglichen Mißbrauch und Mitnahmeeffekten, die dazu beitragen könnten, Sozialstandards in einen Abwärtssog zu ziehen und das institutionelle System industrieller Beziehungen auszuhöhlen²⁵.

2. Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzung

Während Konzeptionen zur Ausweitung des Niedriglohnssektors auf die Erschließung zusätzlicher Beschäftigungspotentiale setzen, zielen Strategien der Arbeitszeitverkürzung auf eine gleichmäßigere Verteilung eines gegebenen Erwerbsarbeitsvolumens, indem Beschäftigte ihren Arbeitsplatz zeitweise oder teilweise für Erwerbslose freimachen.

Es gibt inzwischen zahlreiche Ansätze der Arbeitsumverteilung auf betrieblicher, tariflicher und/oder gesetzlicher Ebene, die im Gegensatz zu früher verfolgten Politiken der Arbeitszeitverkürzung nicht mehr einen (vollständigen) Einkommensausgleich vorsehen²⁶. Dazu zählen: Regelungen, die Rechte auf Teilzeitbeschäftigung für bestimmte Beschäftigtengruppen (etwa Lehrer, Ältere) schaffen und dafür Neueinstellungen vorsehen; der Abbau von Überstunden; die Erweiterung von Freistellungen (Elternurlaub, Sabbaticals) mit befristeten Ersatzeinstellungen; schließlich auch betriebliche Bündnisse für Arbeit, welche eine befristete kollektive Arbeitszeitreduzierung ohne Lohnausgleich im Tausch gegen Beschäftigungsgarantien vorsehen (so etwa das VW₇-Modell).

20 Claus Offe/Susanne Fuchs, Wie schöpferisch ist die Zerstörung?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, (1998) 3, S. 297.

21 Vgl. Kommission (Anm. 6), Band III, S. 19.

22 Zur Kritik s. auch Joachim Bergmann, Die negative Utopie des Neoliberalismus oder Die Rendite muß stimmen, in: Leviathan, (1998) 3, 319 ff.; Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen (Hrsg.), Die Sackgassen der Zukunftskommission. Streitschrift wider die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen, Senatsverwaltung für Arbeit, Berlin 1998.

23 Vgl. Gerhard Bosch, Zukunft der Erwerbsarbeit. Zur Rolle von Bildung und Löhnen im internationalen Vergleich, Berlin 1999 (unv. Man.).

24 Vgl. Jürgen Schupp/Joachim Volz/Gert Wagner/Rudolf Zwiener, Zuschüsse zu den Sozialversicherungsbeiträgen im Niedriglohnbereich: Wenig zielgerichtet und teuer, in: DIW-Wochenbericht, (1999) 27; Stefan Bender/Bruno Kaltenborn/Helmut Rudolph/Ulrich Walwei, Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht, IAB-Kurzbericht, (1999) 6.

25 Vgl. Senatsverwaltung (Anm. 22), S. 135 ff.; Ursula Engelen-Kefer, Niedriglohn als Beschäftigungschance?, in: Einblick, (1999) 39, S. 1 ff.

26 Vgl. Hartmut Seifert, Arbeitszeitpolitik in Deutschland: auf der Suche nach neuen Wegen, in: WSI-Mitteilungen, 51 (1998) 9, S. 579 ff.

Anders als in Fällen freiwilliger, optionaler Arbeitszeitverkürzung, welche die Interessenabwägung den einzelnen überlassen (wie Elternurlaub oder Sabbaticals, aber auch das Gros der Teilzeitbeschäftigung), dürften der kollektiven Arbeitszeitverkürzung ohne Lohnausgleich enge Grenzen gesetzt sein. Es scheint kaum durchsetzbar, allgemeine, kollektive Verkürzungen dauerhaft akzeptabel zu machen, die weder nach besonderen Gruppen und ihren Zeit- und Einkommenspräferenzen differenzieren noch Spielräume für freiwillige Entscheidungen lassen. Schwierig ist dies insbesondere dort, wo Arbeitsumverteilung nicht so sehr auf die Stabilität der Beschäftigung im eigenen Betrieb, sondern allgemein auf die Verminderung von Arbeitslosigkeit zielt und somit „abstrakte Solidarität“ mit den Erwerbslosen einfordert.

Aber auch die optionalen Formen der Arbeitszeitverkürzung sind mit Restriktionen befrachtet, die die Reichweite der Arbeitsumverteilung beschränken. Sie sind nämlich entweder mit Einbußen – vor allem bei den Ansprüchen an Einkommen und soziale Sicherung – verbunden oder belasten öffentliche Sozialkassen zugunsten bestimmter Gruppen (etwa Ältere); auch gibt es kaum Garantien dafür, daß freigewordene Arbeitsplätze auch tatsächlich wieder neu besetzt und nicht zu Rationalisierungszwecken eingespart werden.

3. Vermittlung von Erwerbsarbeit mit anderen Tätigkeiten jenseits des Markts

Eine zentrale Rolle kommt der Arbeitszeitpolitik auch in Vorschlägen zu, welche nicht nur Räume für die Umverteilung der Erwerbsarbeit, sondern auch für eine bessere, flexiblere Abstimmung von Erwerbstätigkeit und nicht marktvermittelten Tätigkeiten wie Familien-, Eigen- und Gemeinwesenarbeit öffnen und so eine gleichmäßigere Verteilung der verschiedenen Tätigkeitsarten zwischen den Lebensphasen der Individuen sowie zwischen den Geschlechtern ermöglichen sollen. Strategien umfassen vor allem verschiedene Formen der Arbeitszeitverkürzung, sei es als dauerhafte oder phasenweise Reduzierung der täglichen oder wöchentlichen Arbeitszeit, sei es als blockartige Freistellung wie Sabbaticals oder Elternurlaub.

Bislang ist die Abstimmung der Erwerbsarbeit auf die differenzierten Lebenslagen und -ansprüche problematisch, weil „optionale“, spezifischen Interessen entsprechende Erwerbsformen – sofern sie überhaupt zugänglich sind – häufig nicht die individuelle Existenz sichern, meist auch mit erhöhten Risiken behaftet sind. Einen interessanten Vorschlag macht Günther Schmid mit der „Strategie flexibler Arbeits-

marktübergänge“. Dabei geht es vor allem darum, bisher blockierte oder riskante Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbsformen und Tätigkeitsbereichen durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu erleichtern und sozial abzusichern: Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, zwischen Bildung und Beschäftigung, zwischen Haushalts- und Erwerbstätigkeit, zwischen Erwerbstätigkeit und Rente, zwischen Kurz- und Vollzeitbeschäftigung. Dazu soll das vorhandene Instrumentarium der aktiven staatlichen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und der Tarifpolitik genutzt und ausgestaltet werden²⁷. Die Strategie der Übergangsarbeitsmärkte zielt auf eine spürbare Verminderung der Arbeitslosigkeit²⁸, zugleich aber auch auf eine flexiblere, den differenzierten Lebenslagen und -interessen entsprechende Gestaltung des Erwerbssystems mit einer Vielzahl unterschiedlicher Formen, die aber in höherem Maße als „abweichende Erwerbsformen“ im Regime des herkömmlichen Normalarbeitsverhältnisses sozial abgesichert sind.

Die hier nur skizzierten Konzeptionen und Strategien zeigen neue – teils komplementäre, teils alternative – Wege in der Arbeitsmarktpolitik auf. Bislang wenig ausgeschöpft sind die Möglichkeiten der gesellschaftlichen Umverteilung von Erwerbsarbeit – zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen, zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung. Wenig entwickelt sind auch noch Politiken, die flexiblere Abstimmungen und Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und anderen, nicht marktorganisierten Tätigkeitsbereichen fördern. Eine weitere gesellschaftliche Umverteilung von Erwerbsarbeit verlangt nicht nur materielle und soziale Anreize zur Reduzierung von Arbeitszeit oder zum phasenweisen Ausscheiden aus dem Erwerbsarbeitsmarkt zugunsten erwerbsloser Personen, sondern auch langfristige soziale Sicherungen und Garantien; es wird dies nicht ohne die Aufgabe herkömmlicher Prinzipien gehen, die Anrechte auf die soziale Sicherung an die Erwerbstätigkeit zu binden. In jedem Fall verlangen die neuen Wege einen Umbau des etablierten, am Normalarbeitsverhältnis orientierten institutionellen Regulierungssystems – so von Arbeits- und Sozialrecht und industriellen Beziehungen. Sie rühren stets auch an etablierte Ansprüche und Privilegien und erfordern daher neue gesellschaftliche Pakte und Konzessionen der korporativen Akteure.

27 Vgl. Günther Schmid, Übergänge in die Vollbeschäftigung. Perspektiven einer zukunftsgerechten Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12–13/94, S. 9–23; *Anmerkung der Redaktion*: Siehe auch den Beitrag des Autors in diesem Heft.

28 So kalkuliert G. Schmid einen Gewinn von 1,7 Millionen Arbeitsplätzen.

Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik

I. Einleitung

Mit der Neufassung des Arbeitsförderungsrechts im Sozialgesetzbuch (SGB III)¹ wurde ein grundlegender Richtungswechsel in der deutschen Arbeitsmarktpolitik vorgenommen. Durch die Vereinfachung von Regelungen, erweiterte Förderung von Berufsrückkehrerinnen und Ungelernten, Aktivierbarkeit von Sozialplanmitteln, durch neue Instrumente (Eingliederungsverträge, Trainingsmaßnahmen und Einstellungszuschüsse bei Neugründungen), Stärkung der Autonomie der Arbeitsämter, experimentelle und übertragbare Budgets und Elemente laufender Erfolgskontrolle wurde versucht, das Regelwerk den veränderten Verhältnissen auf dem Arbeitsmarkt anzupassen.

Die Gesetzesreform beinhaltet gleichzeitig eine Abkehr von der versorgenden Rolle der Arbeitsmarktpolitik. Arbeitnehmer müssen persönliche Risiken künftig zunehmend selbst tragen und die *Verantwortung* für ihre Lage am Arbeitsmarkt übernehmen. Das gleiche gilt in abgeschwächter Form für die Arbeitgeber, die bei ihren Entscheidungen *verantwortungsvoll* die Belange der Beschäftigten berücksichtigen sowie Entlassungen (und damit die Inanspruchnahme von Leistungen der Arbeitsförderung) vermeiden sollen (§ 2 SGB III). Mitwirkungspflichten bei der Vermittlung und Beratung (§§ 38, 39 SGB III) ergänzen diese besondere Verantwortung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern.

Die Auswirkungen dieser beachtlichen Neuerungen werden sich erst in einigen Jahren klar zeigen. Bereits jetzt läßt sich jedoch schon erkennen, daß die Konturen eines neuen arbeitsmarktpolitischen

Leitbildes schärfer herausgearbeitet und in weiteren Reformschritten umgesetzt werden müssen. Die vollzogenen Reformen und Neuerungen, so die hier verfolgte These, sind noch inkongruent. Den erhöhten Anforderungen an die Eigenverantwortung stehen nicht die nötigen Instrumente und angemessenen Infrastrukturen gegenüber, mit denen Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber/innen auch tatsächlich *befähigt* werden, ihrer „besonderen Verantwortung“ gerecht zu werden. Im folgenden möchten wir daher der Frage nachgehen, durch welche Reformen die Balance zwischen einer erweiterten *Verantwortung* der Arbeitsmarktakteure einerseits und der dazu notwendigen *Befähigung* andererseits besser ausartiert werden kann. Wir gehen zunächst auf die Grundlagen eines auf Eigenverantwortung und Befähigung aufbauenden Leitbildes ein, vor dessen Hintergrund dann die Reformoptionen erarbeitet werden sollen, die sich sowohl auf die Organisation als auch auf die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik beziehen.

II. Grundzüge einer ausbalancierten Reform der Arbeitsmarktpolitik

Die vielfältige Literatur zur Zukunft der Arbeit zeigt, daß es immer unklarer wird, was das „Normalarbeitsverhältnis“² ist und welche Erwerbsform für den einzelnen und die Gesellschaft mit welchen Chancen *und* Risiken verbunden ist. Einerseits gelten atypische Erwerbsformen in Abgrenzung zum Normalarbeitsverhältnis als weniger verrechtlicht bzw. sozial abgesichert, andererseits können sie Vorformen zum Normalarbeitsverhältnis darstellen und Brücken dazu bilden. Wovon wir aber bei aller Vielfalt der Prognosen mit Sicherheit ausgehen können, sind häufigere Positionswechsel innerhalb der Erwerbsbiographie. Es ist daher zunehmend mit kritischen Übergängen

1 Vom 16. Dezember 1997 mit Wirkung vom 1. Januar 1998; ein Großteil der Änderungen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) wurde mit dem Arbeitsförderungsreformgesetz (AFRG) schon im April 1997 wirksam; zum historischen Überblick vgl. Günther Schmid/Nicola Wiebe, Die Politik der Vollbeschäftigung im Wandel. Von der passiven zur interaktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Max Kaase/ Günther Schmid (Hrsg.), Eine lernende Demokratie. 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1999, S. 357–396.

2 *Anmerkung der Redaktion:* Zur Erosion des Normalarbeitsverhältnisses siehe den Beitrag von Rainer Dombois in diesem Heft.

zwischen verschiedenen Formen der Erwerbstätigkeit zu rechnen, in denen Qualifikationen anzupassen oder berufliche Netzwerke neu aufzubauen sind. Diese Übergänge werden mit Zeitaufwand und möglicherweise auch mit Einkommenslücken verbunden sein. In Zukunft werden nicht nur das Risiko der Arbeitslosigkeit, sondern auch vielfältige andere Beschäftigungsrisiken – wie berufliche Abstiege – abzusichern sein.

Im Rahmen eines Vollbeschäftigungsziels, das dauerhafte Beschäftigungsfähigkeit bei geregelten variablen Beschäftigungsverhältnissen von Männern und Frauen anstrebt, hat Arbeitsmarktpolitik die Aufgabe, Handlungsoptionen zu eröffnen und Flexibilität bei dem Wechsel zwischen verschiedenen Formen der Erwerbs- und Nichterwerbstätigkeit herzustellen. Damit sich unerwünschte individuelle Arbeitsmarktlagen nicht unproduktiv verfestigen, gilt es, institutionelle Arrangements zu begründen, die Übergänge zwischen unterschiedlichen Beschäftigungsformen auf Dauer anlegen, regeln und begünstigen. Systematisch lassen sich dabei fünf Arbeitsmarktübergänge unterscheiden, die durch dauerhafte und in beide Richtungen begehbare Beschäftigungsbrücken zu fördern sind: (1) Übergänge zwischen verkürzter und vollzeiter abhängiger Beschäftigung, (2) Übergänge zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, (3) Übergänge zwischen Bildung und Beschäftigung, (4) Übergänge zwischen privater und beruflicher Tätigkeit, (5) flexible Übergänge von der Arbeit in die Rente. „Übergangsarbeitsmärkte“ können die geeignete institutionelle Form sein, die widersprüchlich erscheinende Anforderung von Flexibilität und Sicherheit in Einklang zu bringen³.

In welchem Verhältnis steht die Reform des Arbeitsförderungsrechts zu diesem Ziel? Die Rechtsveränderungen zielen vor allem auf stärkere individuelle Verantwortung und auf die Bereitschaft zu höherer Flexibilität. Dieser Eigenverantwortung wird bei den Erwerbspersonen durch die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln bei der Aufnahme einer Beschäftigung und durch die Rücknahme von Leistungen Nachdruck verliehen⁴. Nach einem halben Jahr Arbeitslosigkeit ist nun jede Beschäftigung zumutbar, die unabhängig

vom Berufsabschluß ein Nettoentgelt in Höhe des Arbeitslosengeldes einbringt; auch höhere Pendelzeiten müssen dann in Kauf genommen werden. Beim Arbeitslosengeld wurden die Altersgrenzen für einen verlängerten Bezug deutlich angehoben und bei Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) die Entgelte gesenkt. Diese Betonung von Pflichten und drohenden Sanktionen im Gegenzug zu Rechten und Ansprüchen entspricht ganz der neuen Arbeitsethik („workfarism“), die in den arbeitsmarktpolitischen Programmen der Blair-Regierung oder in der großen Sozialhilfereform der Clinton-Regierung zum Ausdruck kommt.

Der ursprüngliche Kernbereich einer Arbeitslosenversicherung, nämlich die Versicherung des individuellen Risikos, unverschuldet arbeitslos zu werden, wurde damit weiter zurückgenommen und teilweise privatisiert. Somit kann ein immer größerer Anteil der Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit (Berufsausbildung, Förderung und Erhaltung von Arbeitsplätzen, Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit, allgemeine Ausbildung, Sprachförderung bis hin zur Struktur- und Regionalpolitik) nicht mehr dem Bereich klassischer Sozialversicherung zugeordnet werden⁵. Bei diesem Anteil handelt es sich eher um ein öffentliches Gut, das einem breiteren Personenkreis zugute kommt.

Es lohnt sich, die mit der Gesetzesreform eingeleitete Neujustierung von Kosten, Nutzen, Risiken und Verantwortung in der Arbeitsmarktpolitik theoretisch genauer zu betrachten. Die Theorie öffentlicher Güter unterscheidet zwei Anlässe, die einmal getroffene Unterscheidung in private und öffentliche Güter zu überdenken. Der erste – in der Literatur als Allmendeproblem⁶ stilisierte – Anlaß ist die zerstörerische Übernutzung des öffentlichen Gutes, die dadurch entsteht, daß einzelne aus selbstsüchtigen Motiven das System überstrapazieren. In einer Privatisierung der persönlichen Arbeitsmarktrisiken kann danach der Versuch gesehen werden, den vermeintlich eigen-nützigen und selbstverschuldeten Bezug von Lei-

5 Vgl. Klaus Mackscheidt, Finanzierung der Arbeitslosigkeit, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B34–35/91, S. 26 und 31.

6 Die Allmende ist die Dorfweide, die allen Dorfbewohnern kostenlos (oder gegen eine pauschale Gemeindesteuer) zur Nutzung zur Verfügung gestellt wird. Da alle ihren Vorteil nutzen, führt jeder oder jede möglichst viele Ziegen, Schafe oder Kühe auf die Weide. Diese ist dann bald übergrast, so daß individuelle Nutzenmaximierung (ökonomische Rationalität) zum Schaden aller führt. Eine (u. a. mögliche) institutionelle Lösung leuchtet unmittelbar ein: Differenzierung der Gemeindesteuer je nach Grad der Nutzung der Weide.

3 Vgl. Günther Schmid, Übergangsarbeitsmärkte im kooperativen Sozialstaat: Entwicklungstendenzen der Arbeitsmarktpolitik in Europa, in: W. Schmähl und H. Rische (Hrsg.), *Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik*, Baden-Baden 1999, S. 123–150.

4 Vgl. Stefan Sell, Entwicklung und Reform des Arbeitsförderungsrechts als Anpassung des Sozialrechts an flexible Erwerbsformen?, in: *MittAB*, 31 (1998) 3, S. 532–549 (*MittAB* = Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung).

stungen des Systems der Arbeitslosenversicherung einzudämmen, oder – um im Bild der Versicherung zu bleiben – das Ausnutzungsverhalten („moral hazard“) zu begrenzen. Die zugrundeliegende Annahme überwiegend motivational bedingter Arbeitslosigkeit ist jedoch empirisch wie theoretisch fragwürdig⁷. Auch wenn man der Annahme folgte, sind die daraus gezogenen Schlußfolgerungen in der neuen Arbeitsförderung nicht konsequent umgesetzt.

Wenn es darum geht, Passivität und Immobilität am Arbeitsmarkt zu sanktionieren, wäre es folgerichtig, im Gegenzug Anreize zu Mobilität und Eigeninitiative zu geben. Für die Gestaltung der fünf Übergänge des Arbeitsmarkts hieße dies, die teilweise Rücknahme der Sicherungsleistungen durch befähigende Infrastrukturen und Spielregeln zu kompensieren. Die Übernahme von Verantwortung setzt erstens die Beteiligung an Entscheidungen voraus, die Risiken enthalten, beispielsweise über Art und Umfang von Arbeitsfördermaßnahmen. Zweitens müssen die Akteure mit den Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet sein, die sie in die Lage versetzen, tatsächlich mehr Verantwortung zu übernehmen. Schließlich sollten, drittens, auch finanzielle Anreize die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit während des gesamten Erwerbszyklus unterstützen.

Ein zweiter Grund, die Nutzen und Kosten neu zu verteilen und die Abgrenzung zwischen öffentlichem und privatem Bereich in der Arbeitsmarktpolitik neu vorzunehmen, sind Externalitäten, also Nutzen- und Produktionsinterdependenzen. Arbeitsmarktpolitik kann in dieser Sichtweise externe Effekte für Individuen oder Betriebe verursachen und umgekehrt („Mischgut“). Zum Beispiel kann ein einzelner Betrieb von den Weiterbildungsaktivitäten des Arbeitsamts so profitieren, daß er eigene Weiterbildungsangebote unterläßt. Ein anderes Beispiel ist die oftmals angeführte mangelnde Initiative von Arbeitslosen, durch die dem System der Arbeitslosenversicherung externe Kosten aufgebürdet werden. Durch die Neujustierung von Anreizen und Sanktionen sollen die Kosten dieser Effekte den Verursachern zugewiesen (internalisiert) und positive Nutzenüberflüsse (spillovers) besonders belohnt werden. Gefragt wird dabei also danach, ob Arbeitsmarktpolitik per se eine öffentliche Angele-

genheit ist oder ob nicht das Gut „flexible Beschäftigungsverhältnisse“ durch private oder durch privat-öffentliche Arrangements genauso gut oder gar besser gestaltet werden kann als in staatlicher Regie.

Aus der Perspektive der Arbeitsmarktpolitik als Mischgut folgt, daß die Übergänge zwischen verschiedenen Erwerbs- und Nichterwerbsphasen durch gemischt privat-öffentliche Arrangements gestaltet werden sollten. Hierzu ist dem Staat eine neue Rolle zuzuweisen: Anstatt durch eine hierarchische Zentralinstanz sollte Arbeitsmarktpolitik in Kooperation zwischen privaten und öffentlichen Akteuren erbracht werden. Dies setzt eine intensivere Interaktion der jeweils Beteiligten voraus. Der Staat ist dann weniger der Erbringer als der Vermittler und Ermöglicher von Leistungen. Bei der Finanzierung wird sich die neue Arbeitsmarktpolitik zunehmend auf Mischfinanzierungssysteme stützen, die diejenigen in die Finanzierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einbeziehen, die von positiven Externalitäten profitieren, d. h., sie wendet sich vom Prinzip der Vollfinanzierung ab und beschränkt sich auf die Kofinanzierung. Dabei können in unterschiedlichen Kombinationen Löhne oder Gehälter mit Transferzahlungen aus beitragsfinanzierten Fonds oder Steuermitteln oder mit Finanzmitteln der Unternehmen zusammengeführt werden.

Auf die Frage, welche Organisations- und Finanzierungsstrukturen der Produktion eines „Mischgutes Arbeitsmarktpolitik“ zugrunde liegen könnten und wie negative Anreize durch positive ergänzt werden können, werden wir in den nachfolgenden Abschnitten genauere Antworten suchen. Wir beginnen mit dem Aspekt der Organisation.

III. Stärkung wettbewerblicher Steuerungselemente

Versteht man Arbeitsämter im oben erläuterten Sinne als Vermittler, teilweise auch „Produzenten“ arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, so repräsentieren in einem Marktmodell die arbeitsmarktpolitischen Träger und Unternehmen die Angebotsseite und Arbeits-, Aus- und Weiterbildungssuchende, Wiedereinsteiger in das Berufsleben und – in einigen Fällen – auch Unternehmen die Nachfrageseite. In einem idealen, effizienten Markt würde die *Nachfrageseite* nach Arbeitsfördermaßnahmen sowohl das Angebot an unterschiedlichen Maßnahmetypen als auch das Spek-

⁷ Vgl. Günther Schmid/Bernd Reissert, Unemployment Compensation and Labour Market Transitions, in: Günther Schmid/Jacqueline O'Reilly/Klaus Schömann (Hrsg.), International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation, Cheltenham 1996, S. 235–276.

trum der durchführenden Träger kennen (Markttransparenz). Sie würde ferner selbst entscheiden können, ob und an welchen Maßnahmen sie teilnimmt (freier Marktzugang). Anreize, eine kostengünstige Maßnahme zu wählen, würden über Preise in Verbindung mit einer Budgetrestriktion hergestellt.

Unter den optimalen Marktbedingungen ist auf der Nachfrageseite allenfalls die Markttransparenz gegeben. Dazu tragen die Bildungs- und Projektträger durch eigene Öffentlichkeitsarbeit bei, und Weiterbildungsdatenbanken sowie Arbeitsmarktbörsen bieten weitere Informationen an. Dies nützt den Arbeitslosen, Bildungsinteressierten und Wiedereinstiegswilligen allerdings wenig. Es besteht für sie kein freier Marktzugang, da sie in der Regel genau definierte individuelle Leistungsvoraussetzungen erfüllen müssen, um zum begünstigten Personenkreis einer bestimmten Maßnahme zu gehören⁸. Nicht alle Versicherten haben also im Falle der Arbeitslosigkeit oder Bildungsbedürftigkeit die gleichen Zugangsrechte zu Maßnahmen. Darüber hinaus werden sie vom Arbeitsamt in Maßnahmen zugewiesen, wobei sie oftmals weder den Maßnahmentyp noch den durchführenden Träger selbst auswählen dürfen. Sie sind daher darauf angewiesen, daß die Arbeitsverwaltung im Zweifel besser als sie selbst weiß, welche Maßnahme zum besten Ergebnis am Arbeitsmarkt führt.

Natürlich verfügt die Arbeitsverwaltung über detaillierte Kenntnisse der regionalen Arbeitsmärkte und kann folglich abschätzen, welche Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt für welche Gruppen zu guten Eingliederungsergebnissen führen können. Mit der gestärkten Kompetenz der Arbeitsämter vor Ort und der nun eingeführten Rechenschaftspflicht (Eingliederungsbilanzen) wird sich diese Fähigkeit vermutlich weiter verbessern⁹. Auf der anderen Seite verfügen jedoch auch die Arbeits-, Aus- und Weiterbildungssuchenden

über hochspezialisierte Informationen, nämlich hinsichtlich ihrer individuellen Kenntnisse, Fähigkeiten, Bedürfnisse, Lebensentwürfe und Motivation. Daher wird nur eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme, die sowohl hinsichtlich der Arbeitsmarktlage als auch der persönlichen Dispositionen stimmig ist, erfolgversprechend sein. Da sich die individuellen Anforderungen nicht auf die Zugehörigkeit zu einer arbeitsmarktpolitischen „Zielgruppe“ reduzieren lassen, ist ein freier oder wenigstens mitbestimmter Marktzugang, so unsere These, ein bedeutendes Element befähigender Arbeitsmarktpolitik. Die im Arbeitsförderungsrecht in diesem Aspekt noch vorhandene Inkongruenz spiegelt sich auch in der Verteilung der Kosten und Nutzen wieder: Die Arbeitsverwaltung entscheidet zwar über den optimalen Mitteleinsatz (Teilnehmerkreis, Maßnahmetyp, Träger), im Falle des Scheiterns sind aber die Kosten von den Betroffenen zunehmend selbst zu tragen, indem die Leistungen bei (erneuter) Arbeitslosigkeit herab- und die Zumutbarkeitsgrenzen heraufgesetzt wurden¹⁰.

Unter den Vorzeichen dieser gestörten Balance stellt sich auch die Frage nach der Berechtigung, die Förderung überwiegend auf Zielgruppen zu konzentrieren. Sicherlich ist es die Aufgabe der Arbeitsförderung, besonders die Möglichkeiten von benachteiligten Bildungs- und Arbeitsuchenden zu verbessern (§ 1 SGB III) und bei Ermessensleistungen die Zielgruppen angemessen zu berücksichtigen (§ 7 Abs. 3 SGB III). In einem voll solidarischen System, das Risiken vergesellschaftet, muß Schwachen zweifellos zu Lasten der Starken geholfen werden. Dies ist auch unter Kosten-Nutzen-Aspekten angezeigt, da Personen mit besonderen Problemen am Arbeitsmarkt dem System der Arbeitslosenversicherung langfristig die höchsten Kosten verursachen. Wenn nun jedoch einige Mitglieder der Solidargemeinschaft ihre persönlichen Arbeitsmarktrisiken zunehmend individuell finanzieren müssen, steht die Rechtfertigung in Frage, mit den Finanzmitteln, zu denen alle Arbeitnehmer beigetragen haben, dauerhaft vorrangig bestimmten Gruppen zu helfen. Die Verantwortung für eine adäquate Maßnahmenwahl kann ein Individuum den regional gut informierten Arbeitsämtern nur dann überlassen, wenn diese nicht „parteiisch“ zur Förderung bestimmter

8 Dies läßt sich am Beispiel der neuen Eingliederungszuschüsse verdeutlichen. Nach § 218 SGB III können diese nur für Arbeitnehmer erbracht werden, die nach Auffassung der Arbeitsämter einer besonderen Einarbeitung bedürfen oder die einer der Zielgruppen (z. B. ältere Langzeitarbeitslose) angehören.

9 In den im SGB III gesetzten Impulsen zu einer organisatorischen Reform der Arbeitsverwaltung (Eingliederungsbilanzen, Experimentiertöpfe § 10 SGB III, ortsnahe Leistungserbringung § 9 SGB III) zeichnet sich ein Rückzug aus der traditionellen Zentralsteuerung durch detaillierte Normen und Einzelanweisungen ab. Durch globale Zuweisungen für Ermessensleistungen (Eingliederungstitel) und durch einen Experimentiertopf von zehn Prozent dieser Zuweisungen sollen sich die Arbeitsämter vielmehr zu dezentralen und eigenverantwortlichen Dienstleistungsagenturen entwickeln

und ihre Leistung jährlich durch eine vergleichbare „Eingliederungsbilanz“ (§ 11 SGB III) dokumentieren.

10 Ein Beispiel für dieses Ungleichgewicht ist die neue Regelung des SGB III, nach der durch eine Weiterbildungsmaßnahme kein erneuter Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben werden kann.

Personengruppen verpflichtet sind. Sonst muß es in die Lage versetzt werden, für sich selbst Partei zu ergreifen.

Diese Inkongruenz könnte insbesondere durch die Stärkung der individuellen Wahlfreiheit bei der Auswahl von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abgeschwächt werden. Ein gestärktes Mitspracherecht kann sich auf den Maßnahmetyp und -träger beziehen, bis hin zu einem verbindlichen Rechtsanspruch auf die Teilnahme an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik. Damit würde erstens die bislang tendenziell noch vernachlässigte Information über die individuelle Disposition des Arbeitssuchenden im Sinne einer besseren Allokation der Mittel aktiviert. Zweitens stünde – insbesondere bei der (Wieder-) Einführung des Rechtsanspruchs – der gesteigerten Verantwortung ein höheres Maß an Befähigung gegenüber. Ein gestärktes Mitspracherecht könnte sich auch im Initiativrecht auf Ausarbeitung eines Aktionsplans zur Wiedereingliederung ausdrücken, wobei eine Schiedsstelle Konfliktfälle zwischen individuellen Vorstellungen und Arbeitsverwaltung schlichten würde. Nimmt das Individuum das Initiativrecht nicht wahr, muß es auf die Pläne der Arbeitsverwaltung eingehen. Ergebnis solcher Aushandlungsprozesse wären Aktionspläne, die spätestens nach drei Monaten Arbeitslosigkeit aufgestellt werden müßten¹¹.

Auf der Finanzierungsseite könnte ein Rechtsanspruch auf Arbeitsmarktpolitik in einem Extrem darauf hinauslaufen, eine prinzipielle Deckungsfähigkeit der Ausgaben für passive Unterstützungsleistungen (Arbeitslosengeld und -hilfe) mit Ausgaben für aktive Maßnahmen einzuführen, über die jede/r Arbeitslose entscheiden kann. Personen könnten ihre erworbenen Ansprüche auf Arbeitslosengeld und -hilfe demnach eigenständig zum „Erkaufen“ von Leistungen ihrer Wahl einsetzen. Derartige Vorschläge sehen beispielsweise vor, daß Arbeitslose ihr Arbeitslosengeld kapitalisiert einem Unternehmen als Einarbeitungszuschuß, Qualifizierungsgutschein oder gar als Existenzgründungshilfe zur Verfügung stellen. Aber nicht nur Erwerbslose könnten in den Genuß dieser Deckungsfähigkeit kommen. Auch Beschäftigte könnten im Sinne präventiver Arbeitsmarktpolitik einen Teil ihrer in der Arbeitslosenversicherung „zwangsgesparten“ Mittel nach einer bestimmten Anspannzeit zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktlage einsetzen dürfen. Zum Beispiel könnte die Anspannung für aufstiegsorientierte Maßnahmen der Jobrotation oder für betriebliche

Weiterbildung genutzt werden. Hier wäre darauf zu achten, daß sich die Betriebe in angemessener Weise an den Kosten beteiligen.

Das Problem dieser weitreichenden Vorschläge ist sicherlich, daß die individuelle Verfügungsmacht über die Mittel der Arbeitslosenversicherung noch stärker als bisher die Übernahme individueller Risiken beinhalten müßte. Sind die Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung ohne Erfolg aufgebraucht – z. B. weil eine falsche Maßnahmenwahl getroffen wurde oder der Arbeitsmarkt schlicht keine Beschäftigungsmöglichkeiten bietet –, stellt sich die Frage, wie dann die Einkommenssicherung und weitere notwendige Arbeitsmarktmaßnahmen gewährleistet werden können. Sind diese Ergebnisse von individuellen Wahlhandlungen nicht abgesichert, führt der Vorschlag zu einer reinen Beitragsäquivalenz und läßt das Solidarprinzip außen vor. Damit würden die Probleme der zuletzt eingeleiteten Reformen des Arbeitsförderungsrechts sogar noch verschärft. Um zu einer besseren Balance zwischen Verantwortung und Befähigung zu kommen, schlagen wir daher einen mittleren Weg vor. Die Wahlfreiheiten sollten zwar erhöht werden, die Entscheidungen jedoch in Abstimmung, Kooperation und entsprechenden Vereinbarungen mit den Arbeitsämtern getroffen werden, welche über die solidarische Umverteilung einen Teil der Risiken übernehmen. Finanzierungsseitig könnten der regelgebundene Bundeszuschuß und die Spaltung der Arbeitsmarktbeiträge zum Zuge kommen, auf die wir weiter unten eingehen.

Auch durch die Regulierung der *Angebotsseite*, also der Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, entstehen bedeutende Marktunvollkommenheiten. Die erste besteht darin, daß kein freier und kostenloser Markteintritt und -austritt der Anbieter gegeben ist. Dabei können objektive, institutionelle und strategische Markteintrittsbarrieren für Träger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen unterschieden werden¹². *Objektive Barrieren* bestehen, wenn hohe spezifische Investitionen den Markteintritt erschweren oder riskant machen, z. B. für die aufwendige Konzipierung von Weiterbildungsprogrammen. *Institutionelle Eintrittsbarrieren* beziehen sich auf Institutionen, die den Markteintritt verhindern oder erschweren. Eine solche Barriere wird beispielsweise vom Arbeitsförderungsrecht aufgebaut, wenn nur bestimmte Träger für die

11 Solche Aktionspläne sind Teil der erfolgreichen Vermittlungsoffensiven in Dänemark und Großbritannien.

12 Vgl. Frank Scharr/Heidemarie Hermann, Notwendigkeiten und Möglichkeiten eines Umbaus in der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus regionaler Perspektive, ISA Consult, Hamburg 1995, S. 46 f.

Durchführung einzelner Maßnahmen zugelassen werden (z. B. nur Mitglieder eines der Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege für soziale Projekte). In gleicher Weise wirkt die „freihändige“ Vergabe von Beschäftigungsprojekten an Träger, die der Arbeitsverwaltung bekannt sind, anstelle einer öffentlichen Ausschreibung. Ein anderes Beispiel sind komplexe Förder- und Finanzierungsbedingungen, die nur von „Insidern“ bewältigt werden können. *Strategische Eintrittsbarrieren* werden schließlich von denjenigen Marktteilnehmern errichtet, die ihn gegen Konkurrenten abschotten wollen. In der arbeitsmarktpolitischen Praxis spielen diese z. B. bei Finanzierungscoalitionen eine Rolle, bei denen sich mehrere Träger zusammenschließen, um einen Anteil der regionalen Fördermittel für sich zu sichern.

Eine weitere Marktunvollkommenheit besteht darin, daß der Preis für die Leistungen der Träger oftmals noch nach dem Selbstkostenprinzip gebildet wird, indem die tatsächlich entstandenen Kosten – teilweise mit Hilfe von festen Verrechnungssätzen oder unter Anwendung von Obergrenzen – abgerechnet werden. Das heißt, daß im Rahmen der Abrechnungsvorschriften keine Budgetrestriktion vorhanden ist und Sparen nicht belohnt wird. Durch dieses Verfahren besteht die Gefahr der Verschwendung; entsprechende Preisenthüllungen bringen die öffentliche Beschäftigungsförderung regelmäßig in Verruf. Es entstehen dadurch auch negative Anreize bei den Maßnahmen. Bildungsträgern erwachsen z. B. bei vorzeitigem Maßnahmeabbruch von Teilnehmern finanzielle Nachteile, weil deren Teilnahmegebühren nicht mehr abgerechnet werden können. Folglich haben die Träger kein Interesse, einen Übergang ihrer Teilnehmer in reguläre Beschäftigungsverhältnisse zu fördern. Auch diese kontraproduktiven Anreize stehen der individuellen Verantwortungübernahme entgegen.

Als Folge der verschiedenen Markteintrittsbarrieren sowie des fehlenden Preismechanismus leidet der Wettbewerb unter den Trägern, und somit wird entweder die höchste Qualität der Leistung und/oder der dafür zu entrichtende minimale Preis nicht voll ausgeschöpft. Bei einer erweiterten Wahlfreiheit auf der Nachfrageseite könnte der Wettbewerb dadurch angeregt werden, daß die „Kunden“ sich das Leistungsangebot selbst auswählen. Bei der weitreichenden Variante, in der Arbeitslose die Leistungen mit knappen Mitteln aus ihrer Arbeitslosenunterstützung selbst einkaufen, entstünde sogar eine harte Budgetrestriktion. Eine Regulierungsmöglichkeit auf der Angebotsseite besteht darin, unter den Trägern einen Wett-

bewerb um Fördermittel zu organisieren. Dies kann z. B. durch die wettbewerbliche Vergabe von Maßnahmen geschehen, wie es erstmals in größerem Umfang von der Treuhandanstalt bei Strukturanpassungsmaßnahmen in Ostdeutschland erfolgreich praktiziert wurde¹³. Der Vorrang der Vergabe von ABM im gewerblichen Bereich ist in der letzten Reform des Arbeitsförderungsrechts entsprechend gestärkt worden. Möglichkeiten der Vergabe bestehen aber grundsätzlich auch im nichtgewerblichen Bereich der öffentlichen Beschäftigungsförderung, und sie kann auch bei der Förderung von Aus- und Weiterbildungsträgern Produktivitätsreserven aufdecken. Allerdings sind der Vergabe auch Grenzen gesetzt, und sie ist nicht universell für alle Maßnahmetypen anwendbar. So sind insbesondere die Leistungen in sozialen Projekten schwer ausschreibetauglich zu definieren und standardisieren, oder das Projektmanagement ist ein so integraler Bestandteil von Projektdurchführung und -erfolg, daß es nicht ausgetauscht werden kann (z. B. Aids-Projekte von Betroffenen für Betroffene).

Ein funktionales Äquivalent zur Vergabe kann bei Beschäftigungsprojekten aber auch die Durchführung in Regie einer Gebietskörperschaft sein¹⁴. Ein Träger, der ein originäres institutionelles Interesse am Arbeitsergebnis hat und zudem an den Kosten beteiligt ist, wird eine Maßnahme ähnlich effektiv organisieren wie ein anderer Träger, der sich im Wettbewerb behaupten muß. Bei Trägern mit primär beschäftigungspolitischen Interessen (z. B. Beschäftigungsgesellschaften) besteht dagegen kein eigener Anreiz zum kostensparenden und effizienten Arbeiten, so daß hier ein wettbewerbliches Verfahren notwendig ist. Schließlich gibt es unterschiedliche Organisationsmodelle für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die den Wettbewerb z. B. durch Konkurrenz um Fördermittel einbeziehen. Es wäre dann Aufgabe der Arbeitsämter, diese Modelle zu realisieren. Auch bei ihnen müßten dafür allerdings die Handlungsoptionen und -ressourcen weiter erhöht werden, um sie dazu auch zu befähigen.

Ein weiteres Problem bei der Regulierung der Angebotsseite ist die gering entwickelte Leistungsbeobachtung, sowohl auf der Ebene der Träger

13 Vgl. Birgitta Rabe/Knut Emmerich, Mehr Markt in der öffentlichen Beschäftigungsförderung. Zur wettbewerblichen Vergabe von § 249h-Maßnahmen bei der Treuhandanstalt, in: MittAB, 29 (1996) 1, S. 93–105.

14 Vgl. Matthias Knuth, Wege aus der Nische. Organisationsformen sinnvoller Arbeit in Beschäftigungsprojekten, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit, Berufliche Bildung und Frauen, Nr. 27, Berlin 1996, S. 59 ff.

arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen als auch auf der Ebene der Arbeitsämter als Vermittler dieser Leistungen. Ein erster Schritt zur Behebung dieses Problems wurde mit der Einführung von Eingliederungsbilanzen bei der Arbeitsverwaltung bereits gegangen. So kann ein fruchtbarer Wettbewerb zwischen den Arbeitsämtern entstehen, und durch die Nachvollziehbarkeit („accountability“) ihrer Aktivitäten werden die Arbeitsämter ihre öffentliche Anerkennung verbessern. Eine breite und in den Regionen institutionalisierte Evaluationsforschung muß freilich hinzukommen, um die tatsächlichen Nettoeffekte sowie deren Nachhaltigkeit zu überprüfen¹⁵.

Als *Fazit* bleibt festzuhalten: Wettbewerbliche Elemente könnten in einigen Bereichen die Effizienz der Leistungserbringung der Arbeitsverwaltung erhöhen, und sie sind oftmals als funktionale Entsprechung von zugemuteter Eigenverantwortung zu sehen. Für die Arbeitsämter als Vermittler der Leistungen leitet sich daraus ab, daß zusätzliche Freiheitsgrade in den Handlungs- und Managementoptionen nötig sind. Das gleiche gilt für die Arbeits- und Bildungssuchenden, deren Wahlfreiheiten zu erhöhen sind. Dieser Neujustierung von Handlungskompetenzen stehen auch veränderte Finanzierungskonstellationen gegenüber, die nachfolgend diskutiert werden.

IV. Zur Finanzierung interaktiver Arbeitsmarktpolitik

Wie bereits ausgeführt, entspricht einer Betrachtung der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als ein Mischgut eine gemischte Finanzierung, bei der alle profitierenden Akteure einen Beitrag entsprechend der ihnen zufallenden Nutzen leisten. Die Bundesrepublik ist neben Österreich das einzige Land in der OECD, das die Arbeitsförderung fast ausschließlich aus Beiträgen finanziert¹⁶. Das belastet sowohl die Lohnnebenkosten der Unternehmen als auch das Nettoentgelt der Arbeitnehmer. Bei abnehmendem Anteil der aktiven, abhängig beschäftigten Erwerbsbevölkerung sinkt die Bemessungsgrundlage. Da Maßnahmen

der aktiven Arbeitsmarktpolitik positive Effekte weit über den Kreis der Beitragszahler hinaus haben, ist dieser Finanzierungsmodus nicht sachgerecht („Inkongruenzproblem“). Dies gilt insbesondere auch für die Subvention eines Niedriglohnssektors, die nach aktuellen Vorschlägen aus Beitragsmitteln finanziert werden soll.

Der Staat könnte durch einen *regelgebundenen Bundeszuschuß* zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit in die Finanzierung aktiver Arbeitsmarktpolitik einbezogen werden¹⁷. Ein solcher Zuschuß würde sich an der Regel orientieren, daß Entlastungs- und Belastungswirkungen politischer Maßnahmen (hier der aktiven Arbeitsmarktpolitik) übereinstimmen. Da der Bundeshaushalt durch eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik mehr Rückflüsse an Steuern erhält, als er selbst zur Finanzierung der Maßnahmen beiträgt, sollte er auch als Kofinanzierer eingebunden werden. Die Regelbindung würde die Verstetigung der Ausgaben sicherstellen und prozyklische Effekte ausschließen. Der Zuschuß wäre an die Höhe der fiskalischen Entlastungseffekte (30 bis 40 Prozent)¹⁸ zu binden, die dem Bund durch aktive Arbeitsmarktpolitik zufließen. Der entsprechende Betrag hätte 1993 etwa 18 Milliarden, das sind einhalb Prozentpunkte der Beitragseinnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, entsprochen. Er wäre aufkommensneutral über eine Erhöhung der indirekten Steuern zu finanzieren¹⁹. Damit würden auch Selbständige und Beamte in die Finanzierung einbezogen. Die Voraussetzung für eine langfristige Beschäftigungsexpansion ist allerdings, daß sie nicht durch überproportionale Lohnerhöhungen zunichte gemacht wird und daß die Einnahmewüchse der Sozialversicherung für Beitragssenkungen genutzt werden²⁰. Die gemeinhin

17 Vgl. Günther Schmid, Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: Karl-Jürgen Bieback (Hrsg.), Perspektiven der Sozialversicherung und ihrer Finanzierung, Frankfurt am Main – New York 1986, S. 256–282.

18 Vgl. Gert Bruche/Bernd Reissert, Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt am Main 1985; Bernd Reissert, Beitrags- oder Steuerfinanzierung der Arbeitsmarktpolitik? Rückblick und Ausblick auf eine Debatte, in: Hubert Heinel/Gerd Bosch/Bernd Reissert (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik nach der Vereinigung, Berlin 1994, S. 43–57.

19 Modellrechnungen des IAB zeigen, daß von einer Beitragssatzsenkung sowohl bei der Finanzierung durch eine Mehrwertsteuererhöhung als auch durch eine Mineralölsteuer zunächst expansive Effekte ausgehen; vgl. Friedrich Buttler, Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, IAB Werkstattbericht, Nr. 8, Nürnberg 1994, S. 22 ff.

20 Vgl. Viktor Steiner, Finanzierungsalternativen der Sozialen Sicherung und ihre Beschäftigungswirkungen, in: ders./Klaus Zimmermann (Hrsg.), Soziale Sicherung und Arbeitsmarkt: Empirische Analyse und Reformansätze, Baden-Baden 1996, S. 35–55.

15 Die Bundesanstalt für Arbeit erprobt neuerdings eine auf regionaler, Landes- und Bundesebene koordinierte Zielplanung und unternimmt damit erste Schritte in die richtige Richtung.

16 Vgl. Günther Schmid/Bernd Reissert/Gert Bruche, Unemployment Insurance and Active Labour Market Policy. An International Comparison of Financing Systems, Detroit 1992.

bemängelten regressiven Verteilungswirkungen der indirekten Steuer können unter Umständen durch die Reintegration von Personen mit geringen Einkommen in den Arbeitsmarkt kompensiert werden.

Außer dem Bundeshaushalt profitieren je nach Maßnahmetyp auch die Länder, Kommunen sowie die Renten- und Krankenversicherung von aktiver Arbeitsmarktpolitik. Ein Beispiel sind Beschäftigungsprojekte, aus deren Gütern oder Dienstleistungen die Länder und Kommunen einen Nutzen ziehen können. Durch die saubere Zuordnung der Kosten zu den Nutzenempfängern würde sich die finanzielle Basis für Arbeitsmarktpolitik erweitern. Eine Lösungsmöglichkeit für dieses Inkongruenzproblem wäre ein Fonds, aus dem arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Programme finanziert werden und in den die öffentlichen Institutionen entsprechend ihrer fiskalischen Entlastung aus den jeweiligen Maßnahmen einzahlen²¹. Grundlage für die Beiträge müßten fiskalische Be- und Entlastungsrechnungen sein²². Allerdings scheiterte die Realisierung eines solchen Fonds bislang unter anderem an den Widerständen der beteiligten Institutionen und an methodischen wie empirischen Zweifeln an der Zuverlässigkeit der zugrundeliegenden Berechnungen.

Ein weiterer Weg der Kostenaufteilung auf die profitierenden Akteure sind Kofinanzierungsmodelle. Hierbei bietet die Bundesanstalt für Arbeit eine Teilfinanzierung bestimmter arbeitsmarktpolitischer Vorhaben an und versucht durch diesen Anreiz, andere Akteure zur Kofinanzierung zu bewegen. Solche Modelle sind zwischen einigen Unternehmen, Gebietskörperschaften und Parafiski (die Bundesanstalt für Arbeit oder andere Sozialversicherungsträger) seit einigen Jahren schon Realität. So beteiligen sich unter anderem die Europäische Gemeinschaft im Rahmen des Europäischen Sozialfonds, die Bundesländer sowie zunehmend auch die Kommunen an der Finanzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen²³.

21 Vgl. Bernd Reissert, Finanzierung von Arbeit statt Finanzierung von Arbeitslosigkeit: Wege aus dem „Inkongruenzproblem“, in: Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen (Hrsg.), Zukunftsorientierte Arbeitsmarktpolitik. Ausbau eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors, Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen, Bd. 5, Berlin 1994, S. 310–317.

22 Vgl. z. B. Hans-Uwe Bach/Eugen Spitznagel, Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – Entlastungswirkungen und Budgeteffekte, in: BeitrAB 163, Nürnberg, 1992, S. 207–227 (BeitrAB = Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung).

23 Vgl. u. a. Susanne Blancke/Josef Schmid, Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer im Vergleich. Pro-

Hierfür sind auch instrumentelle Innovationen des Arbeitsförderungsrechts wie die Strukturanpassungsmaßnahmen verantwortlich, die für ihre Realisierung eine Kofinanzierung voraussetzen. Ein Kofinanzierungsmodell, das Unternehmen einbezieht, ist im neuen Recht durch die Möglichkeit der Umwidmung von Sozialplanmitteln angelegt (§§ 254 ff. SGB III). Denkbare Einsatzfelder für Kofinanzierungsmodelle wären außer der öffentlichen Beschäftigungsförderung z. B. Maßnahmen der aufstiegsorientierten Jobrotation und Zielqualifizierungsmaßnahmen.

Die Höhe der Zuweisungen der Bundesanstalt für Arbeit könnte auf der Grundlage regionaler Arbeitsmarktindikatoren oder wiederum auf Basis von Berechnungen der budgetären Be- und Entlastungseffekte bestimmt werden. Beteiligt sich die Bundesanstalt z. B. an bestimmten Projekten oder Maßnahmen mit 50 Prozent, müßten Unternehmen, Länder oder Kommunen die fehlenden 50 Prozent mobilisieren. Dadurch könnte die Arbeitsverwaltung ähnlich wie bei der Anrechnung von Spenden auf die Einkommensteuer solche Projekte identifizieren, die von Akteuren vor Ort als sinnvoll und somit als finanziell förderungswürdig angesehen werden. Wenn zwei oder mehr Kofinanziers die Kosten übernehmen, müssen sie auf dem Wege freiwilliger Verhandlungen eine Einigung über die jeweiligen Finanzierungsbeiträge erzielen. Erscheinen die Transaktionskosten dabei als zu hoch – sie steigen mit der Anzahl der beteiligten Akteure –, kann es sinnvoll sein, daß die Bundesanstalt für Arbeit Korridore festlegt, in denen sich die Kostenteilung bewegen sollte, oder sich als Mediator in die Verhandlungen einschaltet.

Nun zur Einnahmeseite der Finanzierung. Die Gestaltung der Arbeitgeberbeiträge hat zweifellos Einfluß auf die betrieblichen Beschäftigungsanreize; dennoch hat sich der Gesetzgeber mit dieser Seite der Finanzierung bisher kaum beschäftigt. Hier stellt sich die Frage, welche Bemessungsgrundlage und welche Tarifstruktur Anreize für eine beschäftigungsintensive Personalpolitik setzt, ohne die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu vermindern. Als alternative Bemessungsgrundlage wird seit Jahrzehnten u. a. die Wertschöpfungssteuer diskutiert, bei der nicht nur der Faktor Arbeit (Löhne), sondern auch der Faktor Kapital zur Finanzierung der sozialen Sicherung herangezogen wird. Die Bemessungsgrundlage für die Arbeitgeberbeiträge ist danach die Bruttowert-

gramme, Konzepte, Strategien, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Occasional Papers Nr. 18, 1998.

schöpfung, die neben der Lohn- und Gehalts-
summe die Gewinne, Fremdkapitalzinsen, Mieten,
Pachten, Unternehmenssteuern und Abschreibun-
gen einschließt. Diese Bemessungsgrundlage wäre
fast doppelt so hoch wie die bisherige. Die Bei-
tragssätze könnten daher halbiert und die Arbeits-
einkommen bzw. die Lohnnebenkosten der Unter-
nehmen entsprechend entlastet werden²⁴, wodurch
Beschäftigungsanreize entstünden.

Die Wertschöpfungssteuer ist insbesondere wegen
der im Vergleich zur lohnbezogenen Beitragsfinan-
zierung starken Belastung kapitalintensiver Unter-
nehmen und den davon erwarteten Wettbewerbs-
schädigungen nach wie vor umstritten. Allerdings
würden umgekehrt die bislang stark mit Lohnne-
benkosten belasteten, arbeitsintensiven Dienstlei-
stungsbereiche bei einer Wertschöpfungssteuer
expandieren können. Eine vergleichbare Wirkung
wird derzeit durch die Subventionierung eines
Niedriglohnsektors aus Beitragsmitteln angestrebt,
bei der Betriebe mit Beschäftigung in den unteren
Lohnsegmenten bevorzugt würden. Fraglich ist, ob
von einer alternativen Bemessungsgrundlage nicht
positivere Beschäftigungseffekte ausgehen wür-
den. Hier schließt sich ein weiteres Argument für
die Erweiterung der Bemessungsgrundlage an, das
eher systematischer Art ist: Ein Abgabensystem,
das nicht nur eine Versicherungsfunktion, sondern
auch eine solidarische Funktion hat, sollte grund-
sätzlich an der Leistungsfähigkeit ansetzen. Hier-
für ist die Wertschöpfung zwar kein optimaler,
aber immerhin ein besserer Indikator als die bei-
tragspflichtigen Löhne und Gehälter.

Nun zur beschäftigungswirksamen Reform der
Tarifstruktur der Arbeitgeberbeiträge: Ein Vor-
schlag, der unabhängig von der zugrundeliegenden
Bemessungsgrundlage durchführbar ist, sieht vor,
eine vom Risiko abhängige Gestaltung der Arbeit-
geberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung ein-
zuführen, die Ausnutzungseffekte begrenzt²⁵. Ähn-
lich wie bei der Kfz-Haftpflichtversicherung wür-
den die Beiträge der Unternehmen nach die-
sem Vorschlag von ihrem Entlassungsverhalten in
der Vergangenheit abhängen, so daß sich die
Kooperation zwischen Unternehmen und der Ver-
sicherung kostensenkend auswirkte. Damit wür-
den Anreize zum Sparen erzeugt. Einen Schritt
weiter gedacht könnten Arbeitgeberbeiträge zur
Arbeitslosenversicherung auch bei Schaffung
zusätzlicher Arbeitsplätze reduziert werden. Sie

hätten dann die Wirkung arbeitsplatzschaffender
Lohnsubventionen, wie sie in Ostdeutschland
im Rahmen der Strukturanpassungsmaßnahmen
bereits gewährt werden. Auch an Bonus-Malus-
Systeme für beschäftigungsfreundliche Arbeits-
zeitarrangements („Bestrafung“ von ständigen
Überstunden durch höhere Beitragssätze, „Beloh-
nung“ für qualifizierte Teilzeitarbeitsplätze durch
niedrigere Beitragssätze) wäre zu denken. Eine
derartige Reform der Tarifstruktur würde die
Beschäftigungsanreize der Unternehmen gegen-
über dem Status quo verbessern. Die Gestaltung
der Vor- und Nachteile bei der Tarifstruktur müßte
sich jedoch jeweils am Durchschnitt der jeweiligen
Branche orientieren, damit Branchen mit besonde-
ren Strukturproblemen nicht durch „Bestrafung“
in weitere Abwärtsspiralen gezogen werden²⁶.

Auf der *Arbeitnehmerseite der Finanzierung* stellt
sich das Problem etwas anders. Hier ist einerseits zu
fragen, wie das individuelle Interesse an einer vor-
beugenden Aktivität zur Erhaltung oder Verbesse-
rung der Beschäftigungsfähigkeit gesteigert werden
kann, und andererseits, wie die Arbeitssuchenden
durch gestärkte Verfügungsgewalt über die Mittel
ihre Befähigung zur Verantwortungsübernahme
erhöhen können. Oben wurden die Nachteile eines
reinen Äquivalenzprinzips in der Finanzierung auf-
geführt (unzumutbare individuelle Sicherungs-
risiken). Eine diskutabile Lösung, welche diese
Nachteile vermeidet, könnte in der Aufspaltung
des Beitrags zur Bundesanstalt für Arbeit liegen.
Der erste Beitrag diene der solidarischen Risikosi-
cherung und der zweite der individuellen Pflege der
Beschäftigungsfähigkeit. Der erste Beitrag zur
Arbeitslosenversicherung würde also, wie bisher,
Ansprüche auf Arbeitslosengeld begründen und
damit das individuelle Risiko, arbeitslos zu werden,
versichern, der zweite berechtige zu Leistungen,
welche die Erwerbchancen verbessern. Dazu wür-
den nicht nur Maßnahmen der Weiterbildung und
Arbeitsförderung gehören, sondern beispielsweise
auch die etwaige Aufstockung des Einkommens
durch ein Teilzeitarbeitslosengeld, wenn z. B. zum
Berufs(wieder)einstieg vorübergehend eine Teil-
zeitbeschäftigung angenommen wird²⁷. Eine solche
Regelung liefe auf eine prinzipielle Deckungsfähig-

26) Zur risikoabhängigen Gestaltung der Arbeitgeber-
beiträge („experience rating“) vgl. Joachim Genosko/Georg
Hirte/Reinhard Weber, Quersubventionierung in der Ar-
beitslosenversicherung, in: Wirtschaftsdienst, (1999) 1, S. 44–
49.

27) Die Einzelheiten eines solchen Teilzeitarbeitslosengel-
des wären (im Rahmen allgemeiner gesetzlicher Bestimmun-
gen) in Tarifverträgen, betrieblichen Vereinbarungen oder in
individuellen Arbeitsverträgen zwischen Arbeitgebern und
Arbeitnehmern auszuhandeln.

24) Vgl. Jürgen Kühl, Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik,
Schriftenreihe der Senatsverwaltung für Arbeit und Frauen,
Bd. 2., Berlin 1994, S. 9.

25) Vgl. K. Mackscheidt (Anm. 5), S. 34.

keit zwischen „passiven“ und „aktiven“ Mitteln der Arbeitsmarktpolitik hinaus, zumindest was den zweiten Beitragsteil anbelangt. Wenn die Arbeitssuchenden an der Finanzierung aktiver Maßnahmen in ähnlicher Weise beteiligt wären wie an der Finanzierung ihrer Arbeitslosigkeit, würden ihre Ansprüche an das Preis-Leistungs-Verhältnis ebenso steigen wie ihre Motivation, das Beste aus der Maßnahme herauszuholen. Dies könnte die Effizienz der Beschäftigungsförderung verbessern.

Auf der Leistungsseite sollte für den Erhalt und die Pflege der persönlichen Beschäftigungsfähigkeit ein höheres Entgelt entrichtet werden als bei der bloßen Lohnersatzleistung, auch wenn der Anreiz zur Teilnahme an beschäftigungsfördernden Maßnahmen in erster Linie von der gewonnenen Beschäftigungsfähigkeit und höheren Einkommenserwartungen herrühren sollte. Zu überlegen wäre daher unter anderem, ob das seit 1975 sukzessive auf das Niveau des Arbeitslosengeldes reduzierte Unterhaltsgeld für berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen wieder angehoben werden sollte.

V. Resümee

Wir kommen zum *Resümee*. Die Frage, wie die Balance zwischen einer erweiterten *Verantwortung* einerseits und der dazu notwendigen *Befähigung* andererseits besser austariert werden kann als im reformierten Arbeitsförderungsgesetz (SGB III), haben wir versucht auf drei Ebenen zu beantworten. Ausgegangen sind wir von der Erosion des bisherigen Normalarbeitsverhältnisses, dessen neue Konturen zwar noch nicht festgelegt sind, jedoch zumindest durch zunehmend variierende Beschäftigungsverhältnisse gekennzeichnet sein werden. Der Erhalt und die ständige Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit werden in diesem Kontext zum vorrangigen Ziel einer zukunftsfähigen Arbeitsmarktpolitik. Dafür ist eine Stärkung der Befähigung zu mehr Eigenverantwortung und eine breitere Kooperation der arbeitsmarktpolitischen Akteure notwendig.

Im Hinblick auf die organisatorischen Reformen haben wir die Verstärkung von Wettbewerbselementen gerechtfertigt und die Bedingungen abgeleitet, unter denen Arbeitnehmer zu größerer

Eigenverantwortung befähigt werden. Auf der Nachfrageseite des „Marktes der Arbeitsförderung“ müssen Arbeits- und Weiterbildungssuchende sowie die Betriebe als mögliche „Kunden“ in stärkerem Maße mitbestimmen dürfen, welche Maßnahme oder welches Förderangebot für sie tauglich ist, und sie sollten dabei nach Möglichkeit einer Budgetrestriktion unterliegen. Auf der Angebotsseite kommt es dagegen darauf an, daß die objektiven, institutionellen und strategischen Barrieren abgebaut werden, die den Marktzutritt beispielsweise im Geschäft der Weiterbildung oder der Arbeitsförderung behindern. Nicht in allen, aber doch in mehr Fällen als bisher wäre mehr wettbewerbliche Ausschreibung das geeignete Instrument dazu, während in anderen die Durchführung in eigeninteressierter Regie zu empfehlen ist.

Auf der Finanzierungsseite haben wir drei Ansatzpunkte diskutiert, welche die Balance von mehr dezentraler Verantwortung und entsprechender Befähigung verbessern könnten: Erstens folgt aus der Tatsache, daß sich das Gewicht der Arbeitsförderung zunehmend von einer reinen Versicherung auf präventive und gestaltende Risikovorsorge verschiebt, eine stärkere Finanzierungsbeitragung aus allgemeinen Steuermitteln. Ein geregelter Bundeszuschuß zur Finanzierung der (sich verändernden) Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit wäre dafür ein taugliches Instrument. Das erweiterte Kooperationsmodell impliziert auch komplexe Kofinanzierungsmodelle, die sich im Prinzip an den jeweiligen Nutzen-Kosten-Relationen orientieren sollten. Die Bundesanstalt für Arbeit könnte dabei ihre Finanzierungszusagen mit Anreizen zur Mobilisierung zusätzlicher privater, kollektiver oder staatlicher Mittel verknüpfen. Zweitens stellt sich die Frage nach einer Gestaltung der Arbeitgeberbeiträge zur Bundesanstalt für Arbeit, die Anreize für mehr Beschäftigung setzt und den Erhalt oder die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit belohnt; wir halten eine leistungsbezogene Bemessungsgrundlage der Beiträge und eine variable Tarifstruktur für tauglich, solche Anreize zu setzen. Drittens könnte eine Spaltung des Arbeitnehmerbeitrags in ein solidarisches und in ein weitgehend selbst bestimmbares Element zu mehr Eigenverantwortung in der Risikovorsorge befähigen. Auch in der Gewichtung dieser beiden Elemente ist die Übernahme größerer beschäftigungspolitischer Verantwortung eine Frage der Balance.

Wolfgang Schroeder/Josef Esser: Modell Deutschland: Von der Konzertierte(n) Aktion zum Bündnis für Arbeit

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/99, S. 3–12

Das von der rot-grünen Regierung installierte „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ wird vor dem Hintergrund folgender Fragestellung diskutiert: Kann ein solcher sozialer Pakt zwischen Staat, privater Wirtschaft und Gewerkschaften dem deutschen Modell eines sozial-konsensualen und politisch regulierten Kapitalismus im Rahmen von Globalisierungsprozessen, seiner seit längerem anhaltenden inneren Erosion sowie im Hinblick auf wirkungsmächtige neoliberale Umbauprojekte zu neuem Leben verhelfen? Ausgehend von der These, daß ein solches Bündnis zumindest die Chance bietet, die notwendige Transformation des deutschen Kapitalismus-Modells so zu gestalten, daß dessen Stärken – vor allem die Verbindung von sozialer Integrationsleistung und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit – durch die angestrebte Bündnisstrategie beibehalten werden könnten, werden politische Ausgangsbedingungen und Interessen der beteiligten Akteure, die Organisation und Funktionsweise sowie die bisherigen Ergebnisse des Bündnisses analysiert und mit seinem Vorläufer – der „Konzertierte(n) Aktion“ zwischen 1967 und 1977 – verglichen.

Rainer Dombois: Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/99, S. 13–20

In der Bundesrepublik Deutschland beobachten wir seit den achtziger Jahren die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses, eine wachsende Heterogenität von Beschäftigungsformen und eine Entstandardisierung und Destabilisierung der Erwerbsbiographien. Das arbeits- und sozialrechtliche Normengefüge büßt an Regulierungs- und Schutzfunktionen ein; Normalität im Erwerbssystem und die Schutzwirkung rechtlicher Normen fallen immer mehr auseinander, und es setzen sich neue Formen der sozialen Ungleichheit durch. Die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses wird häufig auf die Veränderungen am Arbeitsmarkt – namentlich das von Konjunkturzyklus zu Konjunkturzyklus wachsende Niveau der Arbeitslosigkeit – sowie auf Politiken der Deregulierung zurückgeführt. Der Beitrag hebt demgegenüber die Bedeutung des ökonomischen Strukturwandels und auch der soziokulturellen Veränderungen hervor, welche die früheren Normalitätsmuster sprengen. Arbeitsmarktpolitik kann sich demnach kaum mehr an Leitbildern der Vollbeschäftigung und standardisierter Beschäftigungsformen nach dem Vorbild der frühen siebziger Jahre orientieren. Es werden schließlich Konzepte und Strategien der Erwerbsarbeit vorgestellt und diskutiert, die Differenzierungen in der Beschäftigung nicht aufzuheben, sondern sie sozial zu regulieren und abzusichern und damit zugleich versperrte Zugänge zum Erwerbssystem zu öffnen suchen.

Birgitta Rabe/Günther Schmid: Eine Frage der Balance: Reform der Arbeitsmarktpolitik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 37/99, S. 21–30

Es wird die Frage gestellt, wie die Balance zwischen einer erweiterten *Verantwortung* der von Arbeitslosigkeit Betroffenen hinsichtlich eines neuen Arbeitsplatzes und der dazu notwendigen *Befähigung* besser austariert werden kann als im reformierten Arbeitsförderungsgesetz des Sozialgesetzbuchs (SGB III). Zunächst wird festgestellt, daß zwar die Konturen eines *neuen Normalarbeitsverhältnisses* noch nicht festgelegt sind, aber übereinstimmend immer stärker variierende Beschäftigungsverhältnisse erwartet werden, so daß Beschäftigungssicherheit zunehmend von einer anpassungsfähigen Professionalisierung abhängt. Erhalt und ständige Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit werden somit zum vorrangigen Ziel einer zukunftsfähigen Arbeitsmarktpolitik. Dieses Ziel kann nur durch eine Stärkung der Befähigung zu mehr Eigenverantwortung und durch eine breitere Kooperation der arbeitsmarktpolitischen Akteure erreicht werden.

Dies erfordert *organisatorische Reformen*, die über die Ansätze im SGB III hinausgehen und vermehrt wettbewerbliche Steuerungselemente einbeziehen. Es wird theoretisch begründet, daß auf der Nachfrageseite größere Beteiligungsmöglichkeiten bei der Auswahl von Förderungsmöglichkeiten geschaffen werden müssen, während auf der Angebotsseite ein verbesserter Marktzutritt für Träger sowie eine stärkere Nutzung wettbewerblicher Ausschreibungen naheliegen.

Weiterhin wird die *Finanzierungsseite* geprüft, zu der die bisherige Reform noch gar nichts beigetragen hat. Die positiven Effekte aktiver Arbeitsmarktpolitik sprechen für eine stärkere Finanzierungs-beteiligung aus allgemeinen Steuermitteln; ein geregelter Bundeszuschuß zur Finanzierung der Aufgaben der Bundesanstalt für Arbeit (BA) wäre dafür ein taugliches Instrument. Das erweiterte Kooperationsmodell impliziert auch die Kofinanzierung durch mehrere Akteure, deren Finanzierungsanteile sich im Prinzip an den jeweiligen Nutzen-Kosten-Relationen orientieren sollten. Ein Zuschuß der BA könnte dazu dienen, die Kofinanzierung weiterer Akteure anzuregen. Reformspielraum ergibt sich auch bei der Gestaltung der Arbeitgeberbeiträge; es wird sowohl für eine leistungsbezogene Bemessungsgrundlage der Beiträge als auch für eine variable Tarifstruktur plädiert, die deutliche Anreize für höhere Beschäftigung und für die Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit setzt. Schließlich wird die Spaltung der Arbeitnehmerbeiträge in ein solidarisches und in ein weitgehend selbst bestimmbares Element zur Diskussion gestellt, um die Befähigung zur eigenverantwortlichen Risikoversorge auch auf der Arbeitnehmerseite zu stärken.