

Wider den „Reformstau“ – Handlungsoptionen in Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik

- Innovative Ansätze für den Arbeitsmarkt.
Anmerkungen zur beschäftigungspolitischen Debatte

von Günther Schmid

Der Beitrag diskutiert zwei zentrale Reformkonzepte der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Debatte in Deutschland. Dabei handelt es sich zum einen um den Vorschlag des ifo Instituts zu beschäftigungsförderlichen Maßnahmen im Niedriglohnbereich, zum anderen um den Bericht der Hartz-Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, für den der Verfasser mitverantwortlich zeichnet. Abschließend werden weiterreichende Handlungsempfehlungen präsentiert, die auch Beschäftigungslücken im qualifizierten Dienstleistungsbereich angehen.

The following contribution discusses two reform concepts that dominate the current debate on labour market policy in Germany: on the one hand, the proposal of the Ifo Institute for Economic Research on job creating measures in the low-wage sector and, on the other, the report on “Service Modernization in the Labour Market” by the Hartz Commission, of which the author was a member. His concluding recommendations concern supplementing policies coping with employment problems in the qualified service sector.

I. Einleitung: Arbeit! Arbeit! Arbeit?

*„Zwei Faktoren bestimmen nun in jedem Land diese Pro-Kopf-Versorgung: Erstens die Produktivität der Arbeit als Ergebnis von Geschicklichkeit, Sachkenntnis und Erfahrung, und zweitens das Verhältnis der produktiv Erwerbstätigen zur übrigen Bevölkerung.“
(Adam Smith)*

*„Ungeliebte Arbeit, langweilige Arbeit, Arbeit, die nur geschätzt wird, weil andere nicht mal sie haben, auch wenn sie ungeliebt und langweilig ist – gehört zu den schlimmsten Missständen, unter denen Menschen zu leiden haben. Und es gibt kein Anzeichen dafür, dass sich diese Lage in den kommenden Jahrhunderten bessern wird.“
(Wisława Szymborska, Literatur-Nobelpreisträgerin 1996)*

Die beiden Zitate enthalten meine Kernargumente für und wider jene Reformoptionen, die die beschäftigungspolitische Diskussion derzeit prägen. Im Brennpunkt dieser Debatte stehen zum einen die Vorschläge der Hartz-Kommission¹,

1 Hartz, P. u. a.: Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, Berlin, 2002.

zum anderen der ifo-Vorschlag². Letzterer zielt auf die zweite Voraussetzung von *Adam Smith* für Wachstum und Wohlstand, nämlich auf die notwendige Steigerung des Beschäftigungsniveaus vor allem im Niedriglohnsektor. Der Stoßrichtung dieses Vorschlags stimme ich weitgehend zu. Er unterschätzt aber die mögliche Produktivitätssteigerung der Geringqualifizierten bzw. die negativen Anreize auf die Qualifizierung. Deshalb schlage ich zu diesem Punkt Modifikationen und Ergänzungen vor. Die Hartz-Vorschläge, die von mir als Mitglied der Kommission mitgetragen werden, zielen vor allem auf die Beschleunigung der Arbeitsvermittlung durch die Modernisierung der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Sie berühren zwar auch beschäftigungspolitische Strategien, insbesondere im Zusammenhang mit der „Legalisierung“ der Schwarzarbeit, bedürfen aber noch weiterer Ergänzungen, die auch die Beschäftigungslücken im qualifizierten Dienstleistungsbereich angehen.

Das Zitat von *Wisława Szymborska* wiederum verweist auf ein Werturteil, zu dem ich mich bekenne: Es gilt nicht, Arbeit um jeden Preis zu fördern. Im Zweifelsfall – also wenn die Arbeitspflicht zum Arbeitszwang zu kippen droht oder mit hohen Kontrollkosten verbunden ist – ziehe ich die Politik der Dänen und Niederländer vor. Sie leisten sich hohe Transferleistungen für Nichterwerbstätige oder ein hohes Beschäftigungsniveau in regulären öffentlichen Dienstleis-

Tabelle 1: Europäische Beschäftigungsstrategie. Erzielte Fortschritte in den Niederlanden, Dänemark, Deutschland und der Europäischen Union

	Beschäftigungsquoten					
	Gesamt		Frauen		Ältere	
	2001	Δ 95–01	2001	Δ 95–01	2001	Δ 95–01
Niederlande	74,1	9,6	65,2	11,6	39,6	10,5
Dänemark	76,2	2,8	72,0	5,3	58,0	8,2
Deutschland	65,8	1,1	58,8	3,5	37,7	0,0
EU	63,9	4,0	54,9	5,3	38,5	2,6
2010-Ziel	70 %		> 60 %		50 %	

Quelle: *Kommission der Europäischen Gemeinschaften*: Fünf Jahre Beschäftigungsstrategie – Eine Bestandsaufnahme, Brüssel, 17.7.2002, KOM (2002) 416 endgültig; *European Commission*: Employment in Europe 2002. Recent Trends and Prospects, http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/sep/employment_in_europe2002.pdf.

Beschäftigungsquoten = Beschäftigte in % der erwerbsfähigen Bevölkerung (15–64 Jahre), bzw. der erwerbsfähigen Frauen (15–64 Jahre), bzw. Ältere (55–64 Jahre).

Δ 95–01 = Veränderung der Beschäftigungsquoten in Prozentpunkten von 1995 bis 2001.

2 *Sinn, H.W. u. a.*: Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, in: ifo Schnelldienst 55/9 (2002), 3–52.

tungen, ohne bisher in große Not geraten zu sein. Im Gegenteil, beide Länder weisen zur Zeit Arbeitslosenquoten im Bereich der Vollbeschäftigung auf: die Niederlande 2,8 % und Dänemark 4,3 %, im Vergleich zu 8,3 % in Deutschland oder 7,7 % für die gesamte EU (August 2002). Auch im Hinblick auf den Grad der Zielerfüllung der Europäischen Beschäftigungsstrategie sind uns die Niederlande und Dänemark weit voraus (vgl. Tabelle 1).

II. Unbestreitbare Fakten

Zu Beginn einer Debatte ist es immer gut, sich der unbestreitbaren Fakten zu vergewissern, die zum Problem gehören oder dieses verursachen. Hier liste ich einige solcher Tatsachen auf, möchte dann aber nur zwei Punkte herausgreifen, bei denen die Gewichte etwas anders zu setzen sind als in der vorherrschenden Debatte.

- Ca. 800.000 Sozialhilfeempfänger (SH) sind erwerbsfähig, davon zwei Drittel gering qualifiziert.
- Ca. 220.000 beziehen sowohl Arbeitslosengeld (AG) und SH oder Arbeitslosenhilfe (AH) und SH.
- Es gibt einen Bestand von etwa 4.000.000 Arbeitslosen, davon sind etwa 40 % gering qualifiziert und 60 % qualifiziert.
- Die Schwarzarbeit im Umfang von ca. 16 % des BIP wird (nach Vollzeitäquivalent grob geschätzt) etwa von 5.000.000 Personen erbracht. Davon haben 60 % eine reguläre Vollzeit- (54 %) oder Teilzeitbeschäftigung (6 %), 4 % sind Arbeitslose, der Rest verteilt sich auf Rentner und Studenten³.
- Der Lohnabstand des Sozialhilfeanspruchs zum durchschnittlichen Nettolohn ist vor allem für Gering- und Alleinverdiener mit zwei oder drei Kindern gering (West 65 % bzw. Ost 75 % des Nettolohns).
- Die Transferenzugsrate bei Aufnahme einer Arbeit ist für SH-Empfänger prohibitiv hoch. Maximal 140 € können steuerfrei hinzuverdient werden, zwischen 537 und 818 € herrscht praktisch eine Entzugsrate von 100 %, d. h., in diesem Bereich lohnt sich Arbeit ökonomisch absolut nicht, denn auf jeden hinzuverdienten Euro wird ein Euro SH abgezogen.

Wenn wir uns nicht nur – wie das Kaninchen auf die Schlange – auf die 40 % fixieren, sondern auch die 60 % qualifizierten Arbeitslosen ins Auge fassen, und wenn es uns gelingt, diese schneller zu vermitteln oder ihnen durch Nachfrage-

3 Mummert, A./Schneider, F.: The German Shadow Economy: Parted in a United Germany?, in: Finanzarchiv N.F. 58/3 (2002), 286–316.

steigerung Arbeitsplätze zu verschaffen, dann profitieren auch die gering qualifizierten SH- oder AH-Empfänger. Darüber hinaus ist angesichts der tatsächlichen Verteilung der Eindruck falsch, Schwarzarbeit grassiere vor allem bei Arbeitslosen oder SH-Empfängern. Schwarzarbeit ist vor allem ein Problem der Etablierten, und dieses Problem können wir nur durch bessere Kontrolle und vor allem durch eine umfassende Reform des Steuer- und Abgabensystems in den Griff bekommen.

III. Der ifo-Vorschlag und seine wunden Punkte

Der ifo-Vorschlag, der hier nicht im Einzelnen darzustellen ist, enthält drei Grundelemente: *Erstens* soll für erwerbsfähige SH-Empfänger der SH-Anspruch drastisch um 50 % gesenkt werden, für Alleinstehende also z. B. von 624 auf 293 €. *Zweitens* sollen Alleinstehende, die Arbeit annehmen, eine Steuergutschrift erhalten, die sie auf jeden Fall besser stellt als beim Sozialhilfebezug.⁴ *Drittens* gewährleistet der Staat eine Beschäftigungsgarantie zum Sozialhilfeniveau für all diejenigen, die auch nach der Lohnkostensenkung kein Angebot auf dem Markt bekommen. Im Prinzip sollen *Lohnersatzleistungen zu Lohnergänzungsleistungen* transformiert werden, eine Stoßrichtung, die für die hier anvisierte Zielgruppe zu begrüßen ist. Dennoch sollte sie nicht zum allgemeinen Grundsatz gemacht werden, denn die Lohnersatzleistung der Arbeitslosenversicherung erfüllt noch andere Funktionen. Sie soll, und das war historisch der Sinn ihrer Einführung, den Arbeitslosen Autonomie und ökonomische Souveränität verschaffen, einen ihren Berufswünschen angemessenen neuen Arbeitsplatz zu finden. Dass es eine Balance zwischen dieser Autonomie und den Solidaritätsansprüchen der Versichertengemeinschaft zu schaffen gilt, versteht sich von selbst, aber das Autonomierecht der unfreiwilligen Arbeitslosen wird heutzutage gerne vergessen. Dass sich dieses Autonomierecht schließlich auch wirtschaftlich auszahlt, haben neuere Studien über den Zusammenhang von Lohnersatzleistungen und Sucheffektivität bzw. Dauer der Arbeitslosigkeit eindrucksvoll bestätigt⁵. Zu guter Letzt ist darauf hinzuweisen, dass das Ziel des ifo-Vorschlags, nämlich in absehbarer Zeit 2,3 Millionen Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, sogar noch

4 Im Bereich unter 200 € sollen z. B. 20 % Steuergutschrift hinzukommen, die SV-Beiträge der Arbeitnehmer werden erlassen, Arbeitgeber werden dagegen zur Beitragspflicht herangezogen; im Bereich zwischen 200 € und 400 € bleibt die Steuergutschrift konstant, aber nun tragen auch die Arbeitnehmer die Beitragslast; ab 400 € wird das Zusatzeinkommen zu 50 % abgeschmolzen.

5 Gangl, M./Schmid, G.: Anreizwirkungen der Arbeitslosenversicherung, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 82/8 (2002), 451–455; dort auch weitere Literaturverweise.

ehrgeiziger ist als die optimistischsten Schätzungen aller Hartz-Vorschläge zusammengenommen.

Der ifo-Vorschlag enthält jedoch eine Reihe weiterer kritischer Punkte oder offener Fragen, die im Folgenden kurz angedeutet werden: (1) Sind die Vorschläge verfassungs- oder gesetzeskonform? (2) Sind sie verhaltenskonform? (3) Sind sie marktkonform? (4) Berücksichtigen sie negative Nebenwirkungen und Umsetzungskosten?

- (1) Auch den Vertretern des ifo-Modells ist klar: Die drastische Reduzierung des SH-Niveaus garantiert kein menschenwürdiges Existenzminimum mehr. Die *Verfassungsmäßigkeit* bleibt aber auch dann ungewiss, wenn eine staatliche Beschäftigungsgarantie als Kompensation angeboten wird. Denn die für die Beschäftigungsgarantie vorgeschlagenen Kommunen müssten in nicht wenigen Einzelfällen eine Arbeitspflicht praktizieren, die nahe am Arbeitszwang liegt. Ein solcher widerspräche eindeutig dem Artikel 1 der Europäischen Sozialcharta. Außerdem haben die Kommunen erklärt, dass sie mit ca. 400.000 beschäftigten Sozialhilfeempfängern bereits an der Grenze ihres Leistungsvermögens seien. Andererseits ist die SH bzw. die AH schon jetzt an die Akzeptanz einer zumutbaren Arbeit gebunden, Leistungskürzungen der SH bis zu 25 % sind ohne Weiteres möglich, bis hin zum völligen Leistungsentzug (bei offener Verweigerung), wie das Leipziger Modell zeigt. Dass diese Möglichkeiten bisher nicht weitgehend genutzt wurden, lag an den unklaren oder ineffizienten Verantwortungsstrukturen zwischen Kommunen und Arbeitsämtern. Damit räumt der Reformvorschlag der Hartz-Kommission auf.
- (2) Die Erwerbsbereitschaft von *erwerbsfähigen SH- und AH-Empfängern* hängt auch von außerökonomischen Faktoren ab. Da das ifo-Modell nur auf ökonomische Anreize setzt, ist die Verhaltenskonformität in Frage gestellt. Arbeitslose sind nach Erkenntnis der neueren Umfrageforschung bei gleichem Einkommen signifikant weniger zufrieden. Studien über die Anreizstruktur des dänischen Sozialsystems (mit wesentlich höheren Sozialhilfesätzen) haben zum Beispiel gezeigt, dass sich für ca. 5 % der Erwerbstätigen in Dänemark ihre Beschäftigung, rein finanziell gesehen, nicht lohnt. Diese 5 % würden, wenn sie aus dem Arbeitsmarkt in den Sozialleistungsbezug wechselten, einen realen Einkommenszuwachs erzielen⁶. Ein Anreizproblem gibt es aber in der Tat für Langzeitarbeitslose, die sich an den Zustand gewöhnt haben. Deshalb müssen vor allem für diese Zielgruppe Aktivierungsangebote entwickelt wer-

6 Pedersen, P.J./Smith, N.: Taxed and Non-Taxed Labour Supply: Wages, Taxes, and Costs of Work, in: Mogensen, G.V. (Hg.): *Work Incentives in the Danish Welfare State*, Aarhus, 2002, 53–87, zitiert in: Lenzner, D.: *Die Erwerbsbeteiligung Geringqualifizierter in Dänemark und Deutschland*. Diplomarbeit, Universität Konstanz, 2002, 63.

den. Auch bei der Einstellungsbereitschaft der *Arbeitgeber* spielen außerökonomische Bestimmungsgründe eine große Rolle. Unternehmen stellen „unsichere Kantonisten“ mit geringer Motivation oder Zuverlässigkeit auch bei niedrigeren Löhnen nicht unbedingt ein (vgl. Effizienzlohntheorie). Die *Kommunen* schließlich haben jetzt schon starke Anreize, Erwerbsfähigen Arbeitsangebote zu machen, da sie überwiegend die Sozialhilfeausgaben zu tragen haben; allerdings herrscht zur Zeit noch eine Verantwortungsverschiebung zwischen Arbeitsamt und Kommune. Außerdem ist der Test der Arbeitsfähigkeit durch Arbeitsangebote mit hohen Kosten verbunden. Das Vorbild für ifo, das Wisconsin-Works-Modell, war zwar arbeitsmarktpolitisch erfolgreich (Reduzierung der Sozialhilfequote von 4,2 auf 0,7 %), aber die Sozialhilfeausgaben gingen nur um 4 % zurück⁷, da die Aufwendungen für Fördermaßnahmen und zusätzliches Betreuungspersonal stark stiegen.

- (3) Im Hinblick auf die Marktkonformität ist die Frage, ob nicht die positive Verknüpfung von Arbeitseinkommen und Transfer (negative Grenzbelastung in Phase 1 des ifo-Modells) zu ökonomischen Fehlanreizen führt. Diese Verknüpfung schiebt einen Keil zwischen die Arbeitsproduktivität und den Nutzen alternativer Verwendung der Zeit (beispielsweise zur Betreuung der eigenen Kinder) und veranlasst die Betroffenen, mehr als die volkswirtschaftlich effiziente Arbeitsleistung zu erbringen⁸. Die unzuverlässige Feststellung der Arbeitsfähigkeit kann die *Verteilungsgerechtigkeit* verletzen, und die an die Leistungsfähigkeit gebundenen positiven Transferzahlungen widersprechen dem Prinzip der Leistungsfähigkeit in der Besteuerung. Auch das Kriterium der *Investitionsanreize* wird berührt: Der an den Status quo der Einkommenskapazität gebundene Transferausgleich hat einen negativen Anreiz für Bildungsinvestitionen. Schließlich ist fraglich, ob die *effektive Nachfrage* für die (mögliche) Beschäftigungsausweitung infolge der Lohnkostenreduktion ausreichend vorhanden ist.
- (4) Ein Problem der *Mitnahmeeffekte* kann sich dadurch ergeben, dass Steuerschriften Arbeitnehmer und Arbeitgeber zur Manipulation des ausgezahlten Arbeitslohns bzw. der angegebenen Stundenzahl anreizen können; dies könnte vor allem im Bereich negativer Grenzbelastung passieren.⁹ Gewich-

7 Peter, W.: Das Wisconsin-Works-Modell: Vorbild für eine Reform der deutschen Sozialhilfe?, in: IW-Trends 29/2 (2002), 54–67, hier 55.

8 Vgl. auch Breyer, F.: Lohnsubventionen für Niedrigverdiener? Eine Kritik an neueren Reformvorschlägen zur Sozialhilfe, in: Wirtschaftsdienst. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 82/4 (2002), 208–212.

9 Es wäre wichtig, die Erfahrungen des EITC, an dem sich der ifo-Vorschlag stark orientiert, in dieser Hinsicht (und das gilt auch für die anderen möglichen Nebeneffekte) systematisch auszuwerten. Dazu fehlten mir bisher die notwendigen Informationen.

tiger sind wohl die schwer kontrollierbaren Substitutionseffekte in Form der Reduzierung der Stundenzahl im bzw. nahe des Abschmelzungsbereichs: Im ifo-Modell steigt durch die Transferentzugsrate nach Phase zwei, also im Abschmelzungsbereich, die Grenzbelastung schnell auf bis zu 75 %, so dass die Anreize zur Arbeitszeitreduktion steigen, weil die Einkommensausfälle durch die Arbeitsreduzierung nur relativ geringe Einbußen im Haushaltseinkommen verursachen. Dieser Punkt wird zwar im ifo-Gutachten auch als Problem gesehen, aber nicht weiter verfolgt. Zu Verdrängungseffekten kann es kommen, wenn die kommunalen Beschäftigungsgesellschaften bzw. die im ifo-Vorschlag präferierte kommunale Leiharbeit nicht-subventionierte Beschäftigung im privaten Bereich verdrängen. Das ifo-Gutachten erkennt dies auch an, hofft jedoch, dass sich die Beschäftigungsgarantie auf ein Minimum reduzieren lässt. Zu beachten sind allerdings auch Verdrängungseffekte innerhalb der kommunalen Beschäftigung, denn die Kommunen werden darauf achten, dass reguläre Beschäftigungen in einfachen Tätigkeiten in den Graubereich des „zweiten Arbeitsmarkts“ geschoben werden.¹⁰ Die größte Sorge beim ifo-Vorschlag bereitet die mögliche Abwärtsspirale der Löhne und die mit ihr korrespondierende Aufwärtsspirale der Transferansprüche: Beispielsweise arbeiteten in der Einkommensgruppe von etwa 400 € bis etwa 1.300 € (ungefähr der Abschmelzungsbereich dieser Einkommensgruppe im ifo-Vorschlag) im Jahr 2000 rd. 5,5 Mio. Personen. Nicht jeder dieser Arbeitnehmer käme für einen Sozialhilfebezug in Frage. Gleichwohl dürfte der ifo-Vorschlag eine erhebliche Ausweitung des Personenkreises mit Anspruch auf ergänzende Sozialhilfe bewirken.

Als Fazit der kritischen Würdigung des ifo-Modells ist auf der *positiven Seite* zu vermerken, dass hier ein sorgfältig durchgearbeitetes, plausibles und in sich konsistentes Modell zur Diskussion gestellt wird, das die Beschäftigung von erwerbsfähigen Transferempfängern mit geringer Einkommenskapazität erheblich steigern könnte, und zwar durch ökonomische Anreize, Umverteilung und notfalls durch öffentlich geförderte Beschäftigung: *Arbeit muss sich in der Tat lohnen!* Auf der *negativen Seite* ist zu beachten, dass der ifo-Vorschlag sowohl

¹⁰ Das Problem der Verdrängung oder Substitution ergibt sich im Übrigen auch für die von der Hartz-Kommission vorgeschlagenen Personal-Service-Agenturen (siehe hierzu Abschnitt IV., 6.). Gesamtwirtschaftlich, und darauf macht auch der ifo-Vorschlag aufmerksam, kann die auf Mikroebene zu beobachtende Verdrängung oder Substitution durch Produktivitäts- und Mobilisierungseffekte bzw. ein stärkeres Wirtschaftswachstum ausgeglichen werden. In den USA wurden im Zusammenhang mit den expandierenden Zeitarbeitsfirmen solche Effekte tatsächlich auch festgestellt, vgl. Katz, L. F./Krueger, A. B.: The High-pressure U.S. Labor Market of the 1990s, in: Brookings Papers of Economic Activity, Washington, 1999, 1–65.

außerökonomische Verhaltensannahmen als auch die hohen Kosten der Implementierung nicht ausreichend berücksichtigt. Bedenklich sind außerdem die positive Form der Lohnsteuergutschrift in Phase 1 und die im Abschmelzbereich unerwünschten sowie schwer kontrollierbaren Nebeneffekte. Die kommunale Beschäftigungsgarantie enthält die Gefahr eines sich verfestigenden zweiten Arbeitsmarkts, und schließlich bleiben die Defizite im qualifizierten Beschäftigungsbereich ungelöst und werden langfristig durch die negativen Anreize zur Investition in Bildung verstärkt. Da die Umsetzung des Modells in reiner Form auch gravierende Einschnitte in das Tarifgefüge (vor allem im unteren Segment) impliziert, ist es auch schwer vorstellbar, dass es in der Sozialpartnerschaft Deutschlands politisch Konsens finden kann. Demgegenüber enthält der Bericht der *Hartz-Kommission pragmatische Vorschläge*, die politisch eher konsensfähig erscheinen und sich zum großen Teil mit den Zielsetzungen des ifo-Vorschlags decken. Es geht nicht darum (wie auch der ifo-Vorschlag betont), den deutschen Sozialstaat zu zertrümmern, sondern ihn durch einen bedächtigen Umbau effektiver und effizienter zu machen.

IV. Vorschläge der Hartz-Kommission

Den Vorschlägen der Hartz-Kommission liegt ein klares strategisches Konzept zugrunde. Diese Strategie ist nicht – wie in der derzeitigen Debatte vielfach unterstellt – auf die „Aktivierung“ von Arbeitslosen begrenzt, sondern geht weit darüber hinaus. Mit dem Leitbild „*Eigenaktivitäten auslösen und Sicherheiten einlösen*“ verfolgt die Kommission das Ziel, Flexibilität und Sicherheit („flexicurity“) in umfassenderer Weise als bisher in Übereinstimmung zu bringen. Sie orientierte sich dabei stark am Konzept der *Übergangsarbeitsmärkte*.¹¹ Übergangsarbeitsmärkte (ÜAM) regeln den Übergang zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen und sichern die damit verbundenen Einkommensrisiken ab, z. B. beim Übergang zwischen Bildung und Arbeit, zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung oder zwischen Voll- und Teilzeitarbeit, zwischen Erwerbs- und Familienarbeit, zwischen Arbeitslosigkeit und Beschäftigung, zwischen Erwerbsarbeit und Rente. In der modernen Arbeitswelt sind solche Beschäftigungsbrücken zunehmend notwendig, um Familie und Beruf

11 Vgl. hierzu Keller, B./Seifert, H.: Flexicurity – Wie lassen sich Flexibilität und soziale Sicherheit vereinbaren?, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 35/1 (2002), 90–106, sowie Schmid, G.: Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt/M., 2002.

unter einen Hut zu bringen, den Beruf zu wechseln, sich gründlich (und nicht nur „on the job“) weiterzubilden oder Arbeitslosigkeit vorbeugend zu vermeiden. Das bedeutet, dass sich die Arbeitsmarktpolitik nicht auf die Eingliederung von Arbeitslosen durch „Fördern und Fordern“ beschränken kann, sondern viel frühzeitiger Eigenaktivitäten auf allen Ebenen auslösen muss, um Arbeitslosigkeit *präventiv* zu vermeiden. In ihrem „Masterplan“ fordert die Kommission darüber hinaus alle Personen in verantwortlicher Position auf („Profis der Nation“), durch ihr spezifisches Können zum Abbau der Arbeitslosigkeit beizutragen. Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist nicht nur eine Aufgabe der Politik, sondern auch ein zivilgesellschaftlicher Auftrag. Im Folgenden werden die wichtigsten Vorschläge kurz dargestellt.

1. Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Job-Center)

Die Kommission schlägt die organisatorische und finanzielle Zusammenführung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe für erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger vor. Damit wird zum einen die in vielen Fällen ungerechte Differenz der Leistungssätze zwischen Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfängern aufgehoben, zum anderen werden durch die gemeinsame Anlaufstelle der Jobzentren ineffiziente Doppelverwaltung, unprofessionelle Vermittlung oder die schlichte Nichtberücksichtigung von benachteiligten erwerbsfähigen Menschen beseitigt. Die Kommission hat dabei den Umfang der Leistungen für das bedürftigkeitsgeprüfte und steuerfinanzierte Arbeitslosengeld II (AG II) zwar offen gelassen, die Leistungen sollen aber deutlich „an die Bereitschaft des Arbeitslosen zur Mitwirkung an den Integrationsmaßnahmen“ geknüpft werden. Hier sehe ich die entscheidende Anknüpfungsmöglichkeit für einen modifizierten ifo-Vorschlag. Die Transferentzugsrate für AG II-Bezieher, die eine zumutbare Arbeit annehmen, muss deutlich unter 100 % liegen. Sie sollte aber nicht (vgl. die Kritik oben) – wie in der ersten Stufe des ifo-Modell (bzw. des EITC) – negativ, sondern durchgängig positiv bleiben und einen eng begrenzten Abschmelzungsbereich definieren. Über die Ausgestaltung, sei es in Form degressiver Sozialabgaben oder in Form einer „negativen Einkommensteuer“, muss der Gesetzgeber entscheiden.

2. Kleine Selbständigkeit („Ich-AG“)

Entsprechend der Europäischen Beschäftigungsstrategie verfolgt die Kommission das Ziel, die Kultur der Selbständigkeit zu fördern und darum die Schwellen zum Übergang in die Selbständigkeit zu senken. Für Arbeitslose eröffnet die kleine Selbständigkeit durch die Förderung des Job-Centers den Weg in eine einfache

Form selbstverantwortlicher und legaler Arbeit. Arbeitslose erhalten für einen Zeitraum von maximal drei Jahren Zuschüsse in der Höhe des ihnen sonst zustehenden Arbeitslosengeldes und den damit verbundenen Sozialversicherungsabgaben. Auf eine Einnahmen-Überschussrechnung wird verzichtet. Alle Einnahmen unterliegen einer Pauschalbesteuerung von 10 %. Handwerksbetriebe können auf die Leistungen dieser kleinen Selbständigen maximal in einem Verhältnis 1:1 regulärer Arbeitnehmer zurückgreifen. Privathaushalte erhalten steuerliche Abzugsfähigkeit, wenn sie Ich-AGs mit haushaltsnahen Dienstleistungen beauftragen. Die kleine Selbständigkeit leistet auf diese Weise einen Beitrag zur Eindämmung der Schwarzarbeit. Nach drei Jahren führt die Ich-AG im Idealfall in die volle Selbständigkeit. Gelingt dies nicht, ist die Wahrscheinlichkeit des Übergangs in eine reguläre abhängige Beschäftigung auf Grund der gesammelten Berufserfahrungen und der geschaffenen Netzwerke höher als bei sonstigem Verbleib in Arbeitslosigkeit.

3. Minijobs

Neben der kleinen Selbständigkeit sollen auch Einkünfte aus Schwarzarbeit legalisiert werden, die sich nicht zu einer selbständigen Beschäftigung als Vollerwerbsquelle transferieren lassen. Darum soll die Geringfügigkeitsgrenze für so genannte *Minijobs* in privaten Haushalten auf 500 € angehoben werden und der Beitragseinzug durch eine Sozialversicherungspauschale von 10 % vereinfacht werden. Da sich die Leistungen im Vergleich zu bisheriger Schwarzarbeit aufgrund der Pauschalabgaben leicht verteuern, wird den Haushalten durch Abzugsfähigkeit der Leistungen von der Steuerschuld ein Anreiz zur legalisierten Beschäftigung gegeben. Die Kommission betont auch das Ziel, diese Tätigkeiten über Dienstleistungsagenturen anzubieten. Für einkommensschwache und Rentnerhaushalte empfiehlt die Kommission, die Einführung einer steuerlichen Gutschrift zu prüfen; ich persönlich halte dies sogar für notwendig und gerecht. Darüber hinaus ist zu prüfen, den Tätigkeitsbereich solcher Minijobs zu erweitern. Ich denke dabei an Schülerbetreuung in Ganztagschulen oder an ergänzende Betreuungsleistungen in Pflegeheimen. Der Stoßrichtung des ifo-Vorschlags entsprechend empfiehlt die Kommission, für Arbeitslose eine Neuregelung der Nebenerwerbstätigkeit mit ggf. degressiver Anrechnung vorzusehen. Im weiteren Einkommensverlauf von 501 bis 1.000 € monatlich ist zudem an eine stufenweise Reduzierung der Sozialabgaben zu denken, um Arbeitsverhältnisse im Niedriglohnbereich zu fördern. Allerdings sind die daraus resultierenden Kostenwirkungen noch zu prüfen.

4. Kapital zur Arbeit („Job-Floater“)

Vor allem mit Blick auf die Unterentwicklung des kleinen und mittelständischen Gewerbes in Ostdeutschland hat die Kommission die Idee des „Job-Floaters“ entwickelt. Dabei handelt es sich um eine Art Arbeitsplatzkredit, d. h. um ein zinsgünstiges Darlehen, das jeweils zur Hälfte als Förderkredit und als eigenkapitalähnliches Nachrangdarlehen gewährt wird. Stellen ein mittelständisches Unternehmen mit maximal 500 Mio. € Jahresumsatz oder ein Freiberufler eine arbeitslose Person ein oder jemanden, der von Arbeitslosigkeit bedroht ist, gewährt die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gemeinsam mit einer Geschäftsbank einen Kredit von insgesamt 100.000 € mit einer Laufzeit von bis zu zehn Jahren. Eine Obergrenze für die Zahl neuer Jobs gibt es nicht. Es gibt dabei zwei gleich große Tranchen, einmal Fremd- und einmal so genanntes Nachrangkapital. Für das Fremdkapital gilt ein Förderzins, für das Nachrangkapital ein risikogerechter Zins. Allerdings gilt eine 100-prozentige Haftungsfreistellung der Hausbank, und es sind keine Sicherheiten erforderlich. Weil das Nachrangkapital im Konkursfall zudem erst nach Abgeltung „normaler“ Kreditschulden, aber vor Eigenkapitalansprüchen bedient wird, kommt es fast frischem Kapital gleich. Damit wird – wenn durch kommunale und andere Investitionsprogramme die Nachfrage gegeben ist – eine Lösung für die notorische Eigenkapitalschwäche der überwiegend kleinen und mittleren ostdeutschen Unternehmen (KMU) angeboten.¹²

5. Beschleunigung der Arbeitsvermittlung

Der gegenwärtige Bestand von über vier Mio. Arbeitslosen ist Resultat von Bewegungen am Arbeitsmarkt, die zu wenig Berücksichtigung finden. Abgesehen von gut einer Mio. Arbeitslosen, die sich aus Krankheitsgründen beim Arbeitsamt abmelden und dann wieder anmelden, werden zur Zeit jährlich etwa sechs Mio. Arbeitslose neu registriert (zum Teil allerdings mehrfach im Jahr). *Gut ein Drittel (35 %) dieser Arbeitslosen finden binnen drei Monaten wieder einen Job; sie tragen aber nur etwa 5 % zum Arbeitslosigkeitsvolumen (Zugang mal Dauer) bei. Etwa 20 % der Neuzugänge erleben jedoch das Schicksal der Langzeitarbeitslosigkeit, d. h.,*

12 Entsprechend dem von der Regierungskoalition Ende Oktober 2002 vereinbarten Programm liegt der Zinssatz für die Kredite zwar je nach Bonität des Unternehmens mit etwa 5,6 bis 7,5 % über dem Niveau von Förderkrediten, aber immer noch deutlich unter Kontokorrentkrediten, oder für Beteiligungskapital, für das etwa 15 % angesetzt werden müssen.

sie sind länger als ein Jahr arbeitslos, machen aber etwa zwei Drittel (64 %) des Arbeitslosigkeitsvolumens aus. Im Durchschnitt beträgt die Dauer der Arbeitslosigkeit gut 33 Wochen. Jede Strategie der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit muss also vor allem an der Dauer der Arbeitslosigkeit ansetzen, aber auch dafür sorgen, dass „Nürnberg nicht immer neuen Nachschub bekommt“, insbesondere nicht von Geringqualifizierten, die voraussichtlich langzeitarbeitslos werden.

Erste Voraussetzung ist die Modernisierung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) nach Prinzipen der neuen Steuerungstheorie, d. h. vor allem weg von der Kameeralistik und hin zu Kontraktmanagement und ergebnisorientierter Führung. Weil die Job-Center in Zukunft besser organisiert sind, wird ihnen eine schnellere Vermittlung der Arbeitslosen gelingen. Der Idealfall ist sogar der Wechsel von Beschäftigung in Beschäftigung, also die präventive Arbeitsvermittlung durch Nutzung der Aktionszeit. Nach dem geltenden Kündigungsschutzrecht beträgt diese Aktionszeit zwischen zwei Wochen und sieben Monaten vor potenzieller Arbeitslosigkeit. Arbeitnehmer, denen gekündigt wird, müssen sich sofort beim Job-Center melden und nicht erst nach Ablauf der Kündigung. Das Job-Center beginnt dann gleich mit der Arbeit. Noch während der Kündigungsfrist dürfen sich die zukünftigen Arbeitslosen bewerben oder Qualifizierungsmaßnahmen besuchen. Die Kommission verfolgte dabei das Prinzip der fairen Kostenaufteilung des Risikos unter Beteiligung der Sozialpartner: Arbeitgeber sind verpflichtet, einen Teil der Freistellungszeit mitzutragen, Arbeitnehmer tragen durch Aufzehren von Arbeitszeitkonten oder Urlaubsansprüchen bei. Die Freistellungsregelungen im Einzelnen treffen die Tarifparteien. Nichtmeldung nach Kündigung wird jedoch mit Kürzungen der Leistungen sanktioniert, und zwar gestaffelt nach Einkommensgruppen.

Weitere Maßnahmen zur schnelleren Vermittlung sind frühzeitige Chancenprognosen („Profiling“) der (potenziell) Arbeitslosen, aber auch der offenen Stellen. Ein Bonussystem sowie leistungsabhängige Bezahlung soll die Vermittler anreizen, nicht nur schneller, sondern auch nach sozialen Kriterien zu vermitteln, bei gleicher Qualifikation also bevorzugt Arbeitslose mit sozialen Verpflichtungen wie Kindererziehung oder Pflege älterer oder behinderter Menschen zu Hause. Die Job-Center sollen dabei ganz neue, regional organisierte Betreuungskonzepte entwickeln – also Kita-Plätze auch bei Unternehmen oder private Betreuung. Die Maßnahmen zur beschleunigten Vermittlung werden durch eine „Neue Zumutbarkeit“ verstärkt, die im Wesentlichen aus drei Elementen besteht. Erstens wird jüngeren Personen ohne familiäre Verpflichtungen eine größere regionale Mobilität zugemutet als bisher. Zweitens wird jede arbeitslose Person, die nicht beweisen kann, dass ein ihr vorliegendes Jobangebot nicht zumutbar ist, mit einer Sperrzeit belegt. Damit wurde die Beweislast umgekehrt, allerdings nur im Rahmen der

Einwendungen, die den persönlichen Bereich des Arbeitslosen betreffen. Drittens empfahl die Kommission – in Anlehnung an international gute Praktiken – dem Gesetzgeber, sowohl Höhe als auch Dauer der Sperrzeiten situationsgerecht zu differenzieren, um das Sanktionsinstrumentarium praktikabler und fairer zu gestalten.

6. Übergangsbeschäftigung (PSA und Zeitarbeit)

Das „Herzstück“ des Kommissionsvorschlags sind die *Personal-Service-Agenturen (PSA)*. Deren Ziel ist, Einstellungsbarrieren zu überwinden und Arbeitslose mit einer neuen Form vermittlungsorientierter Arbeitnehmerüberlassung schnell wieder in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Als eigenständige Organisationseinheiten erbringen die PSA Dienstleistungen für und im Auftrag der BA. Sie sind in tarifliche Strukturen eingebunden. Je nach örtlichen Gegebenheiten kann die PSA entweder von anderen Dienstleistern, in gemeinsamer Trägerschaft mit Privaten oder vom Job-Center als „Business Unit“ in privater Rechtsform betrieben werden. Die Verpflichtung zur Aufnahme einer Beschäftigung in der PSA ergibt sich für den Arbeitslosen gemäß der Regelungen der Neuen Zumutbarkeit. Eine Ablehnung ist mit leistungsrechtlichen Konsequenzen verbunden. Die Entscheidung über die Einstellung von Arbeitslosen obliegt der PSA. Ein Zielgruppenmix wird durch die Vertragsgestaltung mit der BA sichergestellt. Arbeitslose sind durch Vertragsabschluss mit der PSA sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Während der Probezeit, die bei Bewährung verkürzt werden kann, erhalten sie einen Nettolohn in Höhe des Arbeitslosengeldes, anschließend den tariflich vereinbarten PSA-Lohn. Wechselt ein Arbeitnehmer in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis, erhält er den dort üblichen Lohn.

Die PSA wirken vor allem auf den *beschleunigten Abgang aus Arbeitslosigkeit* durch Übernahme in Beschäftigung und Qualifizierung von Arbeitssuchenden. In Ostdeutschland sind die PSA voraussichtlich vor allem ein geeignetes Instrument zur Senkung der Jugendarbeitslosigkeit. Sie helfen nach der Ausbildung, die zweite Schwelle in den Beruf zu überwinden, eventuell auch über einen zeitweiligen Verleih in Regionen mit großem Bedarf an qualifizierten Fachkräften bei gleichzeitiger Anbindung und Rückkehrmöglichkeit in die Heimatregion. Mit der Zielgröße, in den nächsten drei Jahren bis zu 500.000 Arbeitslose in den vermittlungsorientierten Verleih der PSA zu übernehmen, verknüpfte die Kommission die Erwartung, dass zwischen einem Drittel und der Hälfte bei den Entleihern „kleben“ bleiben. Diese Erwartung basiert u. a. auf den Erfahrungen gemeinnütziger Arbeitnehmerüberlassungen in Hessen und Bayern sowie auf

einem Pilotversuch von START in Nordrhein-Westfalen, wo eine Eingliederungsquote von 45 % realisiert wurde. Die PSA und die *Job-Center* können aber auch darauf einwirken, indem sie beispielsweise durch Arbeitszeitberatung *Zugang in Arbeitslosigkeit reduzieren* und durch Arbeitnehmerverleih die Unternehmen befähigen, Überstunden zu vermeiden und durch flexible Arbeitskräfte zu ersetzen. Somit wird also die Arbeitsnachfrage erhöht bzw. verstetigt – und der „Nachschub nach Nürnberg“ unterbleibt. Die PSA können auch als *Transfargesellschaften* im Falle eines erforderlichen größeren Personalabbaus fungieren. Ein Modell dazu sind die *Arbeitsstiftungen* in Österreich, die hervorragende Wiedereingliederungsergebnisse und in rigorosen Evaluierungsstudien die besten Resultate erzielten.

V. Über die Hartz-Kommission hinaus

Der Auftrag der Kommission war nicht, ein umfassendes Konzept der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vorzulegen. Insbesondere war es nicht die Aufgabe, beschäftigungspolitische Strategien zu entwickeln, die völlig außerhalb des Handlungsbereichs der Bundesanstalt für Arbeit liegen, etwa Vorschläge zur Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik. Kritiken, die monieren, das Hartz-Konzept sei zur Schaffung von Arbeitsplätzen ungeeignet, gehen daher am Auftrag der Kommission vorbei. Dennoch hat sich die Kommission in der Tat keine engen Grenzen gesetzt und den Auftrag auch als Aufforderung verstanden, Vorschläge für neue Instrumente zu entwickeln, bei deren Umsetzung die BA nur teilweise oder indirekt beteiligt ist. Darüber hinausgehend sehe ich jedoch noch weiteren Handlungsbedarf bei den Lohnnebenkosten allgemein, der Flexibilisierung der Lohnstrukturen, der beruflichen Weiterbildung und der Weiterentwicklung der Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung.

1. Reduzierung der Lohnnebenkosten

Die Studie „Benchmarking Deutschland“ der Benchmarking Gruppe im Bündnis für Arbeit¹³ hat deutlich gezeigt, dass es vor allem die im internationalen Vergleich hohen Sozialabgaben sind, die das geringe Beschäftigungsniveau mit bedingen, und zwar nicht nur im Niedriglohnbereich, sondern auch im Hoch-

13 Eichhorst, W./Profit, S./Thode, E.: Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin, 2001.

lohnbereich. Das zeigt z. B. ein Vergleich des Beschäftigungsniveaus der USA mit Deutschland und den erfolgreichen Ländern Dänemark und Niederlande (vgl. Tabelle 2 und 3).

Tabelle 2: Beschäftigungslücken in Dänemark, Deutschland und den Niederlanden gegenüber den USA nach Lohnniveau: Geringbezahlte 1999

	Dänemark	Deutschland	Niederlande
Produzierendes Gewerbe	-1,6	1,2	2,3
Dienstleistungen	2,2	8,5	6,1
Hotels, Gaststätten	2,4	2,2	2,0
Einzelhandel	2,0	2,2	1,3
Kredit, Versicherungen	0,2	0,5	0,0
Untern. Dienstleistungen	k. A.	k. A.	k. A.
Öffentliche Verwaltung	k. A.	k. A.	k. A.
Bildung	0,8	1,4	1,4
Gesundheit/Soziales	-3,5	1,5	0,5
Kommunale Dienstleistungen	0,5	0,7	1,0
Insgesamt	0,5	9,7	8,5

Quelle: OECD Employment Outlook, 2001, 125.

Beschäftigungslücke = Beschäftigungsquote in den USA minus Beschäftigungsquote in Dänemark etc. Eine positive Zahl bedeutet daher eine Lücke gegenüber den USA, eine negative Zahl eine gegenüber den USA höhere Beschäftigungsquote; k. A. = keine Angabe.

Tabelle 3: Beschäftigungslücken in Dänemark, Deutschland und den Niederlanden gegenüber den USA nach Lohnniveau: Hochbezahlte 1999

	Dänemark	Deutschland	Niederlande
Produzierendes Gewerbe	0,6	-0,1	-0,4
Dienstleistungen	2,9	6,9	-1,1
Hotels, Gaststätten	k. A.	k. A.	k. A.
Einzelhandel	-0,9	-0,2	-1,2
Kredit, Versicherungen	0,7	1,1	0,1
Untern. Dienstleistungen	0,6	2,4	-0,3
Öffentliche Verwaltung	-1,4	-2,7	-2,4
Bildung	0,4	1,9	0,1
Gesundheit/Soziales	2,3	2,6	1,1
Kommunale Dienstleistungen	1,5	1,4	1,2
Insgesamt	3,5	6,8	-1,4

Quelle: OECD Employment Outlook, 2001, 125.

Beschäftigungslücke = Beschäftigungsquote in den USA minus Beschäftigungsquote in Dänemark etc. Eine positive Zahl bedeutet daher eine Lücke gegenüber den USA, eine negative Zahl eine gegenüber den USA höhere Beschäftigungsquote; k. A. = keine Angabe.

Abgesehen vom Hotel- und Gaststättengewerbe sowie dem Einzelhandel, wo auch die Nachbarländer ein geringeres Beschäftigungsniveau aufweisen, ist es vor allem der Bereich Bildung und Gesundheit, wo Deutschland Defizite im Niedriglohnbereich hat. Im Hochlohnbereich sind die Defizite noch drastischer. In den Sektoren Unternehmensnahe Dienstleistungen, Bildung und Gesundheit betragen die Differenzen zu den amerikanischen, zum Teil auch den dänischen und niederländischen Beschäftigungsquoten zwei und mehr Prozentpunkte. Dabei ist im Auge zu behalten, dass ein Prozentpunkt Unterschied etwa 550.000 Beschäftigten entspricht.

Betrachten wir den Abgabenkeil, also die Einkommensteuer und die Sozialversicherungsbeiträge in % der Arbeitskosten, dann ergibt sich, dass dieser sogar im Vergleich mit Dänemark für alle Haushaltstypen höher liegt. Besonders groß ist diese Differenz für Alleinerziehende mit zwei Kindern (vgl. Tabelle 4). Dänemark ist es gelungen, den Abgabenkeil durch Steuer- und Abgabenreformen in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zu senken, während er in Deutschland z. B. für Alleinerziehende noch gestiegen ist (vgl. Tabelle 5). Daraus folgt als *Konsequenz*, alle Einkommensquellen zur Finanzierung der sozialen Sicherung heranzuziehen, insbesondere zur Finanzierung von Elementen der Grundsicherung, und eventuell eine Differenzierung der Mehrwertsteuer zugunsten lohnintensiver Dienstleistungen.

Tabelle 4: Abgabenkeil (Einkommensteuer und SV-Beiträge) nach Haushaltstyp und Lohnniveau in Prozent der Arbeitskosten in Dänemark und Deutschland 1999

	Dänemark	Deutschland
Alleinstehend (67)	41,3	47,0
Alleinstehend (100)	44,5	51,9
Alleinstehend (167)	51,8	55,8
Alleinerziehend (67) (zwei Kinder)	14,3	30,9
Verheiratet (100/0) (zwei Kinder)	31,1	34,4
Verheiratet (100/33) (zwei Kinder)	36,3	40,8
Verheiratet (100/67) (zwei Kinder)	39,3	44,8
Verheiratet (100/33) (keine Kinder)	41,3	47,0

Quelle: OECD Taxing Wages, 2000, 46.

Tabelle 5: Die Entwicklung des Abgabenkeils in Deutschland und Dänemark 1993 bis 2000 für einen Alleinstehenden (100)

	1993	1997	2000	Δ
Dänemark	47,0	45,1	44,4	-2,6
Deutschland	46,4	52,3	51,3	4,9

Quelle: s. Tabelle 4 (ebd., 340).

2. Flexibilisierung der Lohnstruktur

Die Studie „Benchmarking Deutschland“ der Benchmarking Gruppe im Bündnis für Arbeit wie auch andere Studien¹⁴ haben gezeigt, dass im internationalen Vergleich der Zusammenhang zwischen Lohndifferenzen und Beschäftigung nicht eindeutig ist. So weist beispielsweise Dänemark eine noch komprimiertere Lohnstruktur auf als Deutschland, gleichzeitig jedoch die international höchste Beschäftigungsquote. Es gibt Hinweise, dass die Rigidität von Löhnen in der Bundesrepublik eher statusbedingt ist, z. B. in Form von Senioritätslöhnen, durch Abhängigkeit der Löhne vom formalen Bildungsniveau, starre Stellenkegel im öffentlichen Dienst, oder durch die enge Kopplung der sozialen Sicherheitsansprüche an die Lohnentwicklung verstärkt wird. Die Konsequenz aus diesem (noch untererforschten) Befund wäre die stärkere Bindung der Löhne an individuelle Leistung und an den Erfolg des Unternehmens. Insbesondere im Hinblick auf Beteiligungslöhne hinkt Deutschland hinter der internationalen Entwicklung her. Darüber hinaus könnte die investive Funktion von Löhnen verstärkt werden, etwa in Form der investiven Arbeitszeitverkürzung: Denkbar wäre beispielsweise die tarifliche Vereinbarung einer um eine Stunde verkürzten Wochenarbeitszeit bei einer gleichzeitigen arbeitnehmerseitigen Umwidmung einer Freizeitstunde in Bildungszeit. Auf diese Weise könnten wöchentlich zwei Stunden für Bildungszeit angespart und zu größeren Zeitblöcken kumuliert werden.

3. Qualifizierungsoffensive

Deutschland schneidet sowohl im Bildungsniveau als auch in der Verteilung der Bildungschancen international schlecht ab, hat volkswirtschaftlich jedoch ein mittleres Ausgabenniveau und neben Japan sowie der Schweiz die höchsten Lehrergehälter. In der beruflichen Weiterbildung nimmt Deutschland nur Rang 14 unter 17 vergleichbaren Ländern ein. Es gibt eine Vielzahl von Betrieben, die einen Weiterbildungsbedarf haben, diesen aber nicht umsetzen. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen können aufgrund ihrer dünnen Personaldecke kaum längere Zeit auf ihre Mitarbeiter verzichten. Wegen mangelnder Vorsorge in die Erhaltung oder Erweiterung der Beschäftigungsfähigkeit entstehen zunehmend *Qualifikations- und damit Wachstumsengpässe*. Da wenig qualifizierte ältere Erwachsene kaum noch Chancen der Reintegration in den

¹⁴ Eichhorst, W./Profit, S./Thode, E., a.a.O.; siehe auch u. a. Freeman, R. B./Schettkat, R.: The Role of Wage and Skill Differences in US-German Employment Differences, NBER Working Paper No. w7474, 2000.

Arbeitsmarkt haben, wenn sie arbeitslos werden, ist dringend ein massives Nachqualifizierungsprogramm erforderlich, wie es beispielsweise Schweden vorexerziert hat. Dort wurde von 1997 bis 2002 mit erheblichen öffentlichen Mitteln einer großen Zahl von gering qualifizierten (arbeitslosen oder beschäftigten) Erwachsenen die Chance gegeben, einen formalen Bildungsabschluss nachzuholen oder wichtige Zusatzqualifikationen zu erwerben. Bis zu 110.000 Weiterbildungsplätze wurden jährlich mit ca. 390 Mio. € gefördert. Auf die Bundesrepublik hochgerechnet entspricht dies jährlich etwa 3,5 Mrd. € und 900.000 Weiterbildungsplätzen. Eine bundesweite Offensive für die Nachqualifikation von Beschäftigten könnte dem Gedanken der Jobrotation (Weiterbildung von Beschäftigten und Einstellen von Arbeitslosen) Flügel verleihen und – ähnlich wie Mitte der 90er Jahre in Dänemark – substanziell zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen. Investitionen von heute zahlen sich morgen um ein Vielfaches aus¹⁵.

4. Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung

Wenn die Zukunft der Arbeit durch eine Erosion des Normalarbeitsverhältnisses gekennzeichnet ist, durch lebenslanges Lernen infolge des Alterns der Gesellschaft und neuer Technologien, und wenn darüber hinaus die grundlegende Chancengleichheit der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt verwirklicht werden soll, dann ist eine grundlegende Änderung der Arbeitslosenversicherung erforderlich. Nicht nur Einkommensrisiken bei Arbeitslosigkeit, sondern auch jene bei wechselnden Erwerbs- und Familienverhältnissen sind zu versichern. Nicht nur Arbeit, sondern auch (riskante) Übergänge zwischen verschiedenen Beschäftigungsverhältnissen während des Erwerbsverlaufs müssen sich lohnen. Damit würde die Bereitschaft der Arbeitnehmer zur Flexibilität beim Arbeitsplatz-, Berufs- und Ortswechsel gestärkt, und die erhöhte Flexibilität würde wiederum Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum befördern. Wegen dieser externen Effekte ist auch eine öffentliche Förderung von ÜAM sinnvoll, ebenso wie eine Ordnungspolitik, welche die altehrwürdige Arbeitslosenversicherung in Richtung einer Beschäftigungs- oder Arbeitslebensversicherung bewegt. Wichtige Elemente einer solchen Beschäftigungsversicherung werden langfristige, verzinsliche und kreditfähige Arbeitszeit-, Mobilitäts- und Bildungskonten sowie flexible Anwartschaften in der Rentenversicherung sein. Solche Konten eröffnen auch den Sozialpartnern neue Möglichkeiten zur tariflichen Gestaltung. Die Bildungskonten

¹⁵ Vgl. *Oschmiansky, H./Schmid, G./Uhrig, B.*: Qualifikation und Beschäftigung. Jobrotation als Instrument der Weiterbildung und Integration von Arbeitslosen, Bonn, 2001.

können beispielsweise mit tariflichen Leistungen (z. B. über Tariffonds) verbunden werden. Denkbar wäre, Lohnerhöhungen teilweise in Form von Einzahlungen auf Bildungskonten zu gestalten (Investivlöhne). Individuelles Ansparen auf Bildungskonten könnte darüber hinaus – vor allem für benachteiligte Zielgruppen des Arbeitsmarktes – durch Steuermittel gefördert werden.¹⁶

16 Vgl. *Schmid, G.: Wege in ein neue Vollbeschäftigung*, a.a.O., 175–322.