

## AUFSATZ

Günther Schmid

### Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung

#### 1. Brauchen wir schon wieder eine Arbeitsmarktreform?

Diese Frage provoziert. Haben wir nicht die Debatten um »Hartz I-IV« gerade erst hinter uns? War nicht die Arbeitsmarktlage schon lange nicht mehr so gut wie heute? Staunt nicht die Welt über das deutsche Beschäftigungswunder und meldet nicht die Bundesagentur für Arbeit Arbeitslosenzahlen deutlich unter drei Millionen? Und hat Deutschland zurzeit nicht andere Sorgen? Einige Länder Europas stehen am Abgrund. Ihre und unsere eigenen Schulden oder Bürgschaften geben Anlass, die Zukunft in düsteren Farben zu beschreiben. Die Fiskalisierung der Politik droht, »jeden Versuch einer aktivistisch gestaltenden Politik links von der Mitte zu delegitimieren«.<sup>1</sup>

Die Warnungen von Seiten der Forschungsinstitute hinsichtlich der Nachhaltigkeit des Wirtschaftswachstums sind unüberhörbar. Darüber hinaus sind die segensreichen Folgen des letzten Konjunkturaufschwungs bei Langzeitarbeitslosen, Schwerbehinderten, Rehabilitanden und vielen Niedriglohnbeziehern noch kaum angekommen. Trotz einiger Erfolge ist die Zahl der Arbeitslosen noch viel zu hoch, und auf der Kehrseite sind viele der im letzten Jahrzehnt neu geschaffenen Arbeitsplätze keineswegs das, was mit »guter Arbeit« verbunden wird: ein Arbeitsverhältnis in Vollzeit, mit auskömmlichem Lohn oder Gehalt, unbefristet und sozial abgesichert. Es wurden überwiegend Teilzeitarbeitsplätze oder befristete Arbeitsverhältnisse geschaffen; unter den letzteren sind viele Menschen in Leiharbeitsverhältnissen, die von der Wucht der letzten Wirtschaftskrise als erste getroffen wurden und auch bei der nächsten Krise die ersten Opfer sein werden. Viele wagten auch den Sprung in die eigene Selbstständigkeit, sind aber von besonders hohen Auftragsrisiken, entsprechend hohen Einkommensschwankungen im Lebensverlauf und Altersarmut bedroht.

Die Arbeitsversicherung wäre nichts völlig Neues. Es ist nur wenig bekannt, dass eine Arbeitsversicherung schon im Arbeitsförderungsgesetz von 1969 enthalten ist, in dem der Vorrang der Arbeitsförderung vor der Zahlung des Arbeitslosengeldes begründet wurde. Und das noch ältere Instrument der Kurzarbeit, das dazu beitrug, dass in Deutschland das Abrutschen in die Krise weitgehend ausgeblieben ist, kann geradezu als Paradigma einer Arbeitsversicherung betrachtet werden. Es stabilisiert die Beschäftigung durch die Versicherung gegen konjunkturell bedingte Einkommensschwankungen. Dadurch wird nicht nur Arbeitslosigkeit vermieden, sondern auch die Kaufkraft stabilisiert. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wie die

1 Streeck 2010, S. 171.

präventive Förderung der Weiterbildung oder die staatlich unterstützte Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen gehören ebenfalls zur Arbeitsversicherung. Und das Arbeitslosengeld hat ebenfalls, genau genommen, arbeitsfördernde Funktionen, indem es die nachhaltige Produktivität der Arbeitssuche gewährleistet.

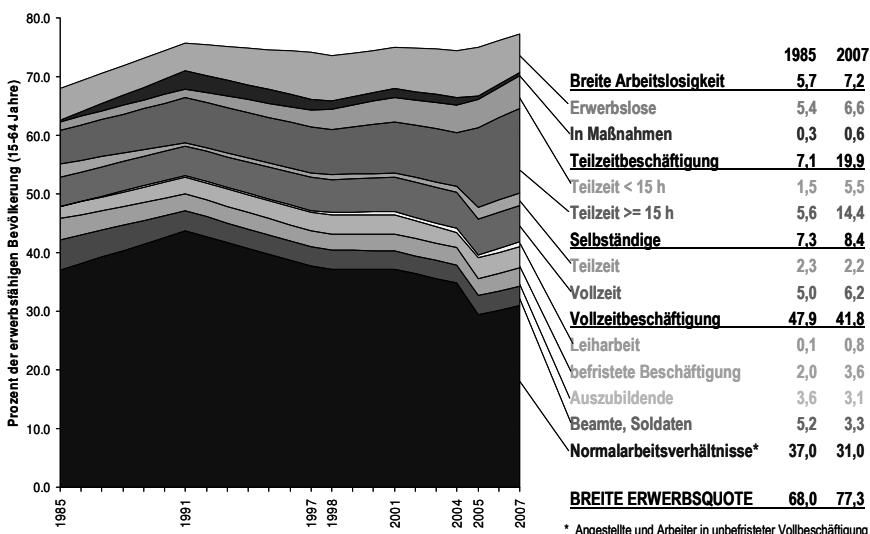
Es geht also nicht darum, das Rad neu zu erfinden. Es geht darum, die Grundidee einer Arbeitsversicherung wieder in Erinnerung zu rufen, sie erneut zu begründen und an die Zukunft der Arbeit anzupassen. Diese ist, wie im *zweiten Abschnitt* ausgeführt wird, durch eine Differenzierung der Arbeitsverhältnisse geprägt, bei der vor allem hoch riskante atypische Beschäftigungsverhältnisse hervorstechen. Dass es sich nicht um eine deutsche Sonderentwicklung handelt, zeigt der internationale Vergleich. Diese Entwicklung provoziert zwei Fragen: Was sind die treibenden Faktoren? Was sind die Folgen für die soziale Sicherheit? Diesen Fragen widmet sich der *dritte Abschnitt*, der als Antwort auf eine bedrohliche Parallele hinweist: So wie der wachsenden spekulativen Risikofreude in der Finanzwelt keine Sicherheiten gegenüberstanden, so mangelt es an neuen Sicherheiten zum Ausgleich der Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen. So wie der zügellose Finanzkapitalismus mit der Schaffung eines Markts für Unternehmen kurzfristige Profitorientierung anstatt Investitionsfreude in nachhaltige Innovationen beförderte, so verführte die Deregulierung der Arbeitsverhältnisse die Unternehmen dazu, die kurzfristigen Kostenvorteile atypischer Beschäftigungsverhältnisse zu nutzen, statt in die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Belegschaften zu investieren. Dieses Ergebnis führt uns, im *vierten Abschnitt*, zunächst zu einigen Vorschlägen, wie neue Sicherheiten in das Arbeits- und Sozialrecht eingebaut werden könnten, um die Risiken atypischer Beschäftigung für die Beschäftigten zu bändigen oder ihnen vorzukehren.

Im *fünften Abschnitt* wenden wir uns der Grundidee der Arbeitsversicherung zu: Wenn die Risiken der zukünftigen Arbeitswelt nicht mehr nur im Risiko unfreiwilliger Arbeitslosigkeit liegen, sondern auch in vielen anderen, nicht sogleich erkennbaren Risiken, die flexible Arbeitsverhältnisse im Lebensverlauf mit sich bringen, dann stellt sich die Frage, in welcher Form die jetzt schon vorhandenen Elemente einer Arbeitsversicherung gestärkt und weiterentwickelt werden können. Neben der Inklusion der Risiken atypischer Beschäftigungsverhältnisse in das bestehende Arbeits- und Sozialrecht sowie dem Einbau von mehr Beweglichkeit in das bestehende Normalarbeitsverhältnis wird ein drittes innovatives Element für eine Neuordnung des Arbeitsmarkts zur Diskussion gestellt: die Etablierung individueller Ziehungsrechte aus einem Weiterbildungsfonds, der neben der Stärkung selbstbestimmter Arbeit im Lebensverlauf auch dazu beitragen könnte, das wachsende Problem gleichzeitig hoher Langzeitarbeitslosigkeit und partiell steigenden Fachkräftebedarfs zu lösen. Schließlich wird im *sechsten Abschnitt* die Idee einer Arbeitsversicherung noch einmal aus übergeordneter normativer wie verhaltenstheoretischer Perspektive begründet.

## 2. Die Entwicklung atypischer Beschäftigung in Deutschland und Europa

Zunächst ist in den letzten Jahrzehnten generell ein leichter Anstieg der Erwerbsbeteiligung zu konstatieren, obwohl die jüngeren Generationen immer länger im Bildungssystem verweilen (Abbildung 1).<sup>2</sup> Dieser Anstieg beruht vor allem auf der Ausbreitung atypischer Arbeitsverhältnisse. Gestiegen sind insbesondere Arbeitsverhältnisse in Teilzeit, Befristung und Selbstständigkeit. Im engen Sinne definierte Normalarbeitsverhältnisse, also *abhängig* Beschäftigte in *unbefristeter Vollzeit*, haben deutlich abgenommen.

Abbildung 1: Entwicklung der Arbeitsverhältnisse in Deutschland, 1985-2007



Quelle: Mikrozensus, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

Statistische Erläuterungen für die Abbildungen 1 bis 3 (ab 1991 einschließlich Ostdeutschland):

1) Die Erwerbsquoten werden hier in Prozent der »erwerbsfähigen« Bevölkerung (15-64 Jahre) gemessen. Diese bisher übliche Bezugsgröße für die Erwerbsbeteiligung ist allerdings zunehmend in Zweifel zu ziehen. Einerseits verschiebt sich der tatsächliche Eintritt in das Erwerbsleben infolge verlängerter Bildungszeiten zunehmend in höhere Altersgruppen, andererseits nehmen immer mehr Personen (vor allem Teilzeitbeschäftigte und Selbständige) im Alter von 65 und darüber hinaus am Erwerbsleben teil. Laut Mikrozensus waren dies 520.000 (2005) und 594.000 (2007) Personen, die in die Berechnungen einbezogen wurden.

2) Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden als Erwerbspersonen hinzugerechnet, soweit sie als »arbeitsuchend« gemeldet sind, aber nicht – wie etwa bei befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten (seit 2005 »Ein-Euro-Jobs«), bei Kurzarbeit oder subventioniert Beschäftigten in privaten Unternehmen – statistisch zu den Erwerbstätigen gerechnet werden. Teilnehmer in Umschulungs-

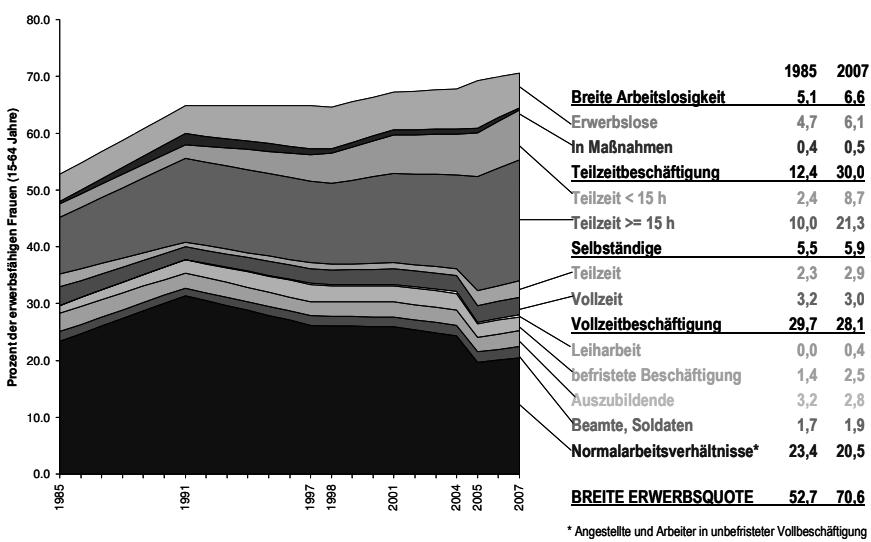
- 2 Hierzu und zum Folgenden ausführlicher sowie mit weiteren Abbildungen, Tabellen und Literaturverweisen vgl. Schmid, Protsch 2009 und Schmid 2010 sowie 2011 a, dort vor allem S. 13-37.

maßnahmen werden im Mikrozensus unter den Auszubildenden erfasst. Die Messung dieser Kategorie ist mit Unsicherheiten behaftet und über die Jahre hinweg nicht strikt vergleichbar.

3) »Teilzeit« ist hier definiert als Arbeitszeit von 1 bis (einschließlich) 35 Stunden. Die hoch erscheinende Teilzeitquote der Männer in 2007 resultiert vor allem aus der großen Zahl von Männern in der Kategorie 32-35 Stunden »normalerweise je Woche geleistete Arbeitsstunden in der ersten Erwerbstätigkeit«.

4) Da der Mikrozensus Leib- oder Zeitarbeitnehmer erst ab 2006 erfasst, wurde für Zeitarbeiter die Arbeitnehmerüberlassungsstatistik herangezogen. Zur Vermeidung von Doppelzählungen sind jedoch Zeitarbeitnehmer in Teilzeit (17 Prozent) und Zeitarbeitnehmer in befristeter Vollzeit (31 Prozent) laut Ergebnissen des Mikrozensus 2006 aus den Angaben der Arbeitnehmerüberlassungsstatistik für die Jahre 2005 und 2007 herausgerechnet worden.

*Abbildung 2: Entwicklung der Arbeitsverhältnisse von Frauen in Deutschland, 1985-2007*

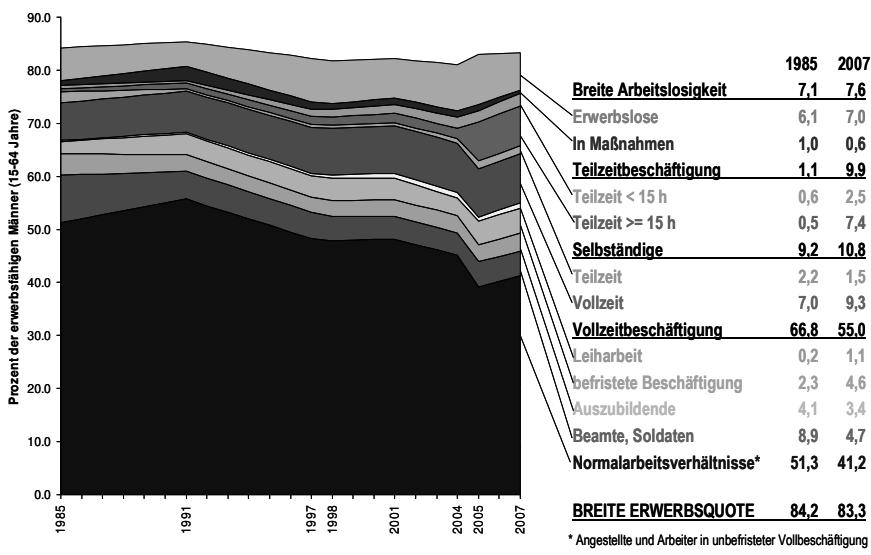


Quelle: Mikrozensus, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

Die höhere Erwerbsbeteiligung geht allerdings nur auf Frauen zurück (Abbildung 2), und diese sind überwiegend in atypischen Arbeitsverhältnissen beschäftigt: Nur jede fünfte Frau im erwerbsfähigen Alter hat ein sogenanntes Normalarbeitsverhältnis. Im Jahr 2010 arbeiteten 52 Prozent der weiblichen Beschäftigten Teilzeit (inklusive Minijobberinnen), 22 Prozent mehr als 1991. Im Schnitt möchten die regulär teilzeitbeschäftigten Frauen jedoch etwa vier Stunden pro Woche länger arbeiten, die geringfügig beschäftigten Frauen sogar etwa neun Stunden. Knapp 50 Prozent dieses zusätzlichen Potenzials betrifft höher qualifizierte Frauen und Personen mit einer Berufsausbildung. Es gibt also ungenutzte Potenziale vor allem von Frauen, die ihre Teilzeitarbeit gerne aufstocken würden, worauf später noch einzugehen ist.<sup>3</sup>

3 Wanger 2011.

*Abbildung 3: Entwicklung der Arbeitsverhältnisse von Männern in Deutschland, 1985-2007*



Quelle: Mikrozensus, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, eigene Berechnungen

Die Erwerbsbeteiligung der Männer (Abbildung 3) ist dagegen leicht gesunken, aber auch in der männlichen Arbeitswelt ist das Spektrum atypischer Arbeitsverhältnisse breiter geworden. Nur noch gut 40 Prozent der Männer im erwerbsfähigen Alter sind in einem Normalarbeitsverhältnis. In den letzten 20 Jahren sank auch das Arbeitsvolumen der männlichen Beschäftigten, und zwar um 13,7 Prozent, während das Arbeitsvolumen der Frauen um vier Prozent anstieg.<sup>4</sup> Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass Normalarbeitsverhältnisse männlicher Erwerbstäger zum Teil durch atypische Beschäftigung der Frauen substituiert wurden.

Die Konturen der Erosion des Normalarbeitsverhältnisses gewinnen in dynamischer Betrachtung weiter an Schärfe. Tabelle 1 zeigt, wie sich das Wachstum der Beschäftigung im letzten Konjunkturaufschwung in die verschiedenen Beschäftigungsverhältnisse aufgliedert. Knapp zwei Drittel des Zuwachses sind atypische Beschäftigungsverhältnisse, vor allem Teilzeit und Zeitarbeit.

Die Verhältnisse im jüngsten Aufschwung (2009/2010) sind ähnlich. Zwar kam der Beschäftigungsaufbau dem Normalarbeitsverhältnis wegen höherer Wachstumsraten absolut etwas mehr als 2006/2007 zugute, aber er wurde immer noch sehr stark von Leiharbeit oder Teilzeitbeschäftigung getragen. Das Statistische Bundesamt berechnete 7,84 Millionen atypisch Beschäftigte für 2010 (hier sind Teilzeitbeschäftigte mit 20 und mehr Wochenarbeitsstunden nicht eingeschlossen) und

4 Ebd.

*Tabelle 1: Zunahme der Zahl der Erwerbstätigen nach Arbeitsverhältnis von 2005 bis 2007*

	in 1.000	in Prozent
Erwerbstätige* insgesamt	1.595	4,4
Normalarbeitsverhältnisse	669	4,1
atypische Beschäftigung	926	4,6
darunter:		
- Teilzeit unter 15 Stunden	283	10,4
- Teilzeit 15 bis 35 Stunden	314	4,2
- Selbstständige Teilzeit	76	6,8
- Selbstständige Vollzeit	- 21	- 0,6
- Zeit-/Leiharbeiter Vollzeit	156	61,4
- Befristete Vollzeitbeschäftigte	12	0,6
- Auszubildende	105	6,6
- Beamte und Soldaten	1	0,1

*Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.*

\* Es ist darauf hinzuweisen, dass das Erwerbstätigenkonzept des Mikrozensus nicht identisch ist mit der Erwerbstätigenrechnung (ETR) der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die vielfältige Quellen (45 an der Zahl) zusammenführt. Die hier aufgeführten Gesamtwerte sind deshalb nicht mit ETR/VGR-Werten vergleichbar. Der Vorteil des Mikrozensus ist jedoch die Möglichkeit einer tieferen Untergliederung der Erwerbsformen oder des Arbeitsverhältnisses.

stellte fest, dass ihr Anteil am Gesamtwachstum der Zahl abhängiger Beschäftigter von 2009 auf 2010 (322.000) auf 75 Prozent zugenommen hat.<sup>5</sup>

Sind dies Beobachtungen, die auf eine deutsche Sonderentwicklung hindeuten? Die Antwort ist eindeutiges Nein. Die aufgezeigte Entwicklung ist mehr oder weniger Trend aller dynamischen Volkswirtschaften.<sup>6</sup> Mit wenigen Ausnahmen stieg die Teilzeitbeschäftigung in allen EU-Mitgliedstaaten. Beispielsweise waren in den Niederlanden im Jahr 2008 gut 27 Prozent, also mehr als ein Viertel aller Erwerbsfähigen im Alter von 15 bis 64 Jahren, in Teilzeit beschäftigt. Mit 15 Prozent ist Deutschland in der Spitzengruppe vertreten.<sup>7</sup> In Süd- und vor allem in Osteuropa ist Teilzeitarbeit jedoch noch nicht stark ausgebaut.

Bei der *Befristung* (inklusive Leih- oder Zeitarbeit) liegt Deutschland im oberen Mittelfeld. Spitzenreiter ist Spanien: 16 von 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter

5 Statistisches Bundesamt 2011

6 Vgl. im Detail hierzu wieder Schmid, Protsch 2009; Schmid 2010, 2011 a.

7 Anteilig, bezogen auf die gesamte Beschäftigungsquote (70,7 Prozent), also 21,2 Prozent – die geläufigere, für zeitliche Vergleiche aber ungeeignete Zahl.

haben dort befristete Arbeitsverträge, in Deutschland nur gut acht Prozent.<sup>8</sup> Außer in Polen ist Befristung in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten selten. Europaweit ist die Befristung von Arbeitsverhältnissen nur leicht angestiegen. In einigen Ländern, beispielsweise Großbritannien und Dänemark mit gering regulierten Arbeitsmärkten, hat die Bedeutung von Befristung sogar abgenommen.

Die selbstständige Arbeit (ohne weitere abhängig Beschäftigte) hat sich ganz unterschiedlich entwickelt. Generell spielt diese Soloselbstständigkeit in allen Ländern keine große Rolle. Selbst in der Spitzengruppe sind – außer in Griechenland – nur etwa sieben bis acht Prozent aller Erwerbsfähigen in Selbstständigkeit auf eigene Rechnung. Deutschland liegt hier am unteren Ende, in guter Gesellschaft mit Dänemark und Frankreich, bei etwa drei Prozent. Hinter selbstständiger Arbeit verstecken sich ganz verschiedene Berufe: vom Kioskbetreiber bis zur hochqualifizierten Softwareberaterin; vom Biobauer bis zur Medieninformatikerin in der »Kreativwirtschaft«. Deshalb finden wir im internationalen Vergleich auch keine einheitliche Entwicklung. In Deutschland wie im Nachbarland Niederlande und in Italien stieg diese atypische Beschäftigungsform leicht an, in vielen anderen, noch stark landwirtschaftlich geprägten Ländern (wie Polen, Portugal, Griechenland) hat sie jedoch deutlich abgenommen.

Fassen wir alle drei atypischen Formen der Arbeit zusammen und kontrollieren dabei die möglichen Überschneidungen (also etwa befristete Teilzeitbeschäftigung oder teilzeitbeschäftigte Selbstständige), dann ergibt sich die gesamte atypische Beschäftigungsquote (Abbildung 4). Diese streut zwischen 43 Prozent in den Niederlanden und nur sieben Prozent in Estland. Deutschland ist in der Spitzengruppe: Hier sind 27 von 100 Erwerbsfähigen in atypischer Beschäftigung.

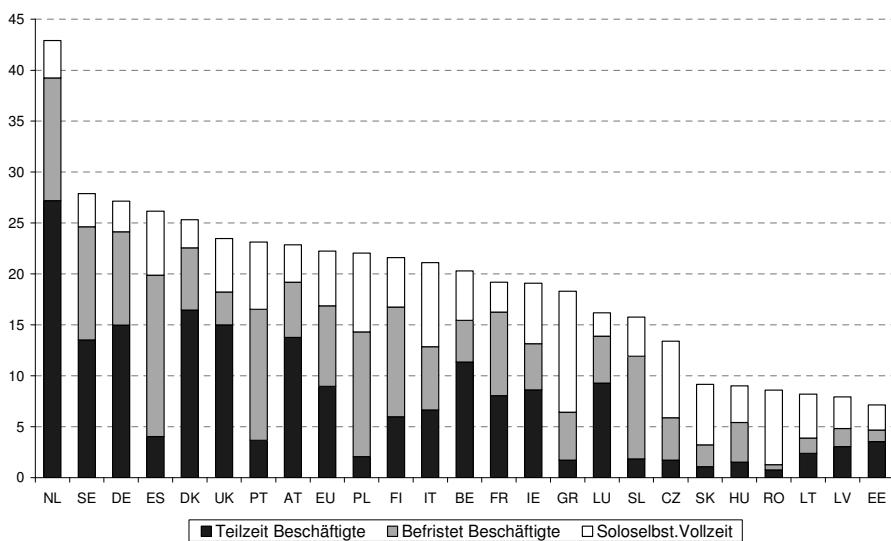
In fast allen Ländern hat die Quote atypischer Beschäftigung also zugenommen. Die Unterschiede sind jedoch enorm und hängen – noch wichtiger – mit der wirtschaftlichen Dynamik zusammen. EU-Mitgliedstaaten mit hohem Wachstum und mit hohem Bruttoinlandprodukt pro Kopf haben auch hohe Quoten atypischer Beschäftigung. Das berechtigt nicht zu einem kausalen Schluss, aber es stärkt die These, dass die Differenzierung von Arbeitsverhältnissen ein Kennzeichen dynamischer und prosperierender Volkswirtschaften ist. Dass diese Differenzierung nicht notwendigerweise mit atypischer Beschäftigung verbunden sein muss, wird Gegenstand späterer Erörterungen sein. Doch zunächst gilt es, die Vermutung zu begründen, warum die Arbeitswelt komplexer geworden ist und sich diese Entwicklung fortsetzen wird.

### 3. Gründe und Folgen der Zunahme atypischer Beschäftigung

Sind es die *Strukturveränderungen* der Wirtschaft, insbesondere der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, die für die Zunahme atypischer Beschäftigung verantwortlich sind? Die Antwort liefert das kurze Fazit des For-

8 Hier die entsprechenden Anteilswerte: Spanien 24,5 Prozent (von 64,3 Prozent Beschäftigungsquote); Deutschland 11,3 Prozent (von 70,7 Prozent Beschäftigungsquote).

*Abbildung 4: Atypisch Beschäftigte in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre), 2008*



schungsstands, das sich in drei Punkten zusammenfassen lässt: Erstens wachsen Wirtschaftszweige mit *volatilem*, oft *Rund-um-die-Uhr-Angebot* (etwa Handel, Reparatur-, Hotel- und Gaststättengewerbe, Bau, Pflege); zweitens nehmen Produktionsweisen mit *Projektcharakter* zu, vor allem im Künstler-, Wissenschafts- und Medienbereich, aber auch im wachsenden Segment ausgelagerter Industriedienstleistungen; schließlich beobachten wir infolge der Globalisierung eine *Verlängerung der Wertschöpfungsketten*, das heißt die Auslagerung von immer mehr Abschnitten des Produktionsprozesses. Dabei gilt die Regel: »Die letzten beißen die Hunde«, was bedeutet, dass vor allem die Zulieferer am hinteren Ende der Kette einem enormen Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind. Es sind insbesondere diese Zulieferer, die der »*Kostenversuchung*« erliegen, die Arbeit über billige atypische Beschäftigungsverhältnisse erledigen zu lassen.

Etwa ein Viertel der Zunahme an atypischer Beschäftigung ist dem Struktureffekt geschuldet, also dem Wandel von der Industrie mit stabiler Massenfertigung zu Dienstleistungen mit einem oft unerwartet rasch variierenden Angebot und entsprechender Nachfrage. Ein anderes Viertel wird auf das veränderte Geschlechterverhältnis im Arbeitsangebot zurückgeführt. In den 27 EU-Mitgliedstaaten wurden von 2000 bis 2008 16,5 Millionen zusätzliche atypische Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. 10,5 Millionen davon, also knapp zwei Drittel, waren für Frauen.

Für weitere Erklärungen offen bleibt also noch gut die Hälfte der Varianz, und die lässt sich auf den Arbeitsmarkt regulierende Institutionen zurückführen. Eine Menge möglicher Faktoren wäre hier zu beachten, die nur stichwortartig aufgeführt werden können: Anreize durch das spezifische Abgaben- und Transfersystem (Bei-

spiele in Deutschland: Minijobs plus Grundsicherung, Ehegattensplitting, subventionierte Altersteilzeit); Anreize des Lohnbildungssystems (Beispiele: Lohnabschläge bei Frauen, Lohndumping durch niedrig bezahlte Leih- oder Zeitarbeit); mangelnde soziale Infrastrukturen für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen; Effekte der Ungleichheit im Bildungssystem (mangelnde Marktmacht Geringqualifizierter); Effekte nicht marktgerechter Bildung (wodurch die Kluft zwischen Angebot und Nachfrage schwerer zu überbrücken ist); Kündigungsschutzregeln.

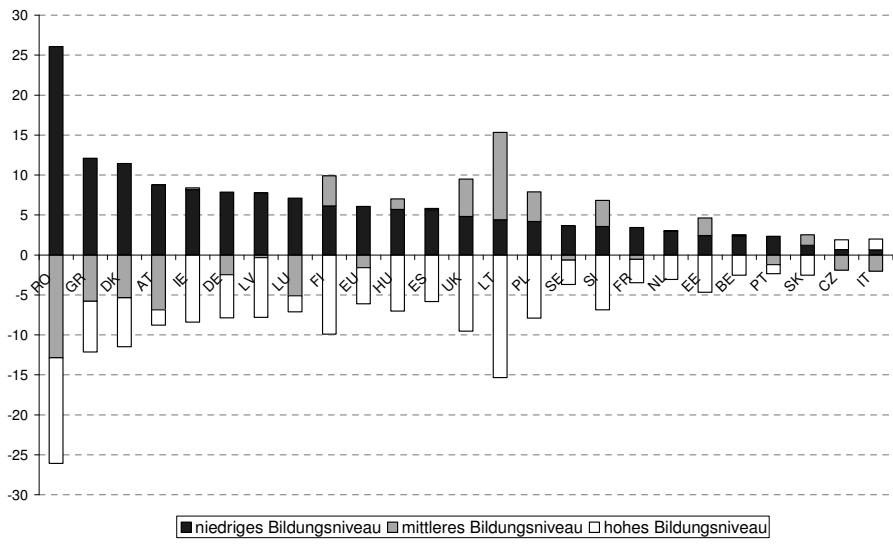
Schließlich, aber nicht zuletzt, hinterließ der Wandel, vor allem aber das Versagen des Finanzmarkts seine Spuren auch auf dem Arbeitsmarkt. Viele Banken haben das ihnen anvertraute Kapital in spekulativen Geschäften angelegt, weil die Renditeerwartungen auf dem Markt künstlich hochgeschraubt worden waren und das Kapital im produktiven Sektor zu geringe Wachstumsaussichten bot, in dem es in reguläre Arbeitsplätze gelenkt worden wäre. Soweit das Kapital in Realunternehmen angelegt wurde, mussten sich die Unternehmen dem Renditedruck unterwerfen und das *Shareholder Value*-Modell in ihren Betrieben anwenden. Der Renditedruck führte zum einen dazu, dass die Banken steigende Zinsen für alle Realinvestitionen verlangten (auch von den Arbeitsplätze schaffenden kleinen und mittleren Unternehmen), zum anderen zu höherer Verschuldung bei privaten Anlegern, etwa durch hohe Hypothekenzinsen. Damit wiederum stieg die Not der Betriebe, diesen Kostendruck auf die Löhne in Form atypischer und zum Teil prekärer Arbeitsverhältnisse abzuwälzen, was zu Nachfrageschwäche insbesondere des deutschen Binnenmarkts führte.

Besondere Beachtung verdient der Zusammenhang von Bildung und atypischer Beschäftigung. Wie Abbildung 5 zeigt, ist die mit niedriger Bildung zusammenhängende geringe Marktmacht von Arbeitnehmern gegenüber Unternehmen eindeutig ein Treiber für atypische Beschäftigungen. In allen Ländern – ohne Ausnahme – ist unter den Geringqualifizierten atypische Beschäftigung überdurchschnittlich häufig anzutreffen. Die Hochqualifizierten sind dagegen – bis auf wenige Ausnahmen – unterdurchschnittlich betroffen, während das Bild bei den mittleren Qualifikationen gemischt ist.

Was sind die Folgen und die entsprechenden Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik? Dass *Teilzeit* zu höherer Inklusion am Arbeitsmarkt führt, also zu höherer Erwerbsbeteiligung, und auch mehr numerische Flexibilität für die Angebots- wie Nachfrageseite bietet, erscheint unmittelbar plausibel. Wenig bekannt und wenig erforscht sind die Folgen für die Produktivität. Zumindest im kundenorientierten Dienstleistungsbereich weist die spärliche Forschung dazu recht eindeutig auf Produktivitätsgewinne hin.

Auch die sozialen Risiken von Teilzeit, vor allem die mangelnde Alterssicherung, sind weitgehend evident. Dabei könnten die Risiken niedrigerer Bezahlung und geringerer Aufstiegsmöglichkeiten durch konsequente Antidiskriminierungspolitik und durch aufmerksame Betriebsräte und starke Gewerkschaften in Schach gehalten werden. Wenig beachtet wird das Unternehmensrisiko geringer funktionaler Flexibilität, insbesondere von geringfügiger Teilzeit. Die Teilzeitarbeitenden sind weit weniger in der Lage als Vollzeitarbeitende, Aufgaben anderer Beschäftigter zu übernehmen. Arbeitsmarktpolitisch lässt sich daraus in aller Vorsicht – vielleicht über-

*Abbildung 5: Differenz der Anteile der Bildungsgruppen an atypischer Beschäftigung zu den entsprechenden Anteilen an der gesamten Beschäftigung in Prozentpunkten, 2008*



Quelle: Schmid, Protsch 2009

Lesebeispiel: In Großbritannien und Dänemark ist der Anteil der Geringqualifizierten an atypischer Beschäftigung um über zehn Prozentpunkte höher als ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung.

raschend und provozierend – der Schluss ziehen, dass die Zentrierung um eine Normalarbeitszeit von etwa 30 Stunden pro Woche für beide Seiten des Arbeitsmarkts vielfältige Vorteile hätte.

Bei der *Befristung* sind die Risiken besonders stark ausgeprägt, insbesondere für die Arbeitnehmer: geringere Bezahlung, höheres Arbeitslosigkeitsrisiko, größere gesundheitliche Risiken. Das ist wohlbekannt und deswegen nicht weiter auszuführen. Weniger bekannt ist das Risiko geringerer Produktivität oder Innovation und damit auch geringerer Wettbewerbsfähigkeit. Mittlerweile gibt es in der Forschung vereinzelte harte Belege dafür, dass übermäßige Nutzung befristeter Arbeitsverhältnisse, insbesondere Zeit- oder Leiharbeit, die Innovationsfähigkeit von Betrieben schwächt.<sup>9</sup> Arbeitswissenschaftlich sind die Gründe dafür schon lange bekannt: Für nachhaltige Qualifizierungs- und Kooperationsbereitschaft sind stabile Arbeitsverhältnisse Voraussetzung, und ohne diese Voraussetzung kommen hochriskante Produktionsentwicklungen weder zustande, noch lassen sie sich vermarkten. Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit setzt voraus, dass die Betriebe in ihre Belegschaften investieren, die Arbeitsorganisation humanisieren und Wünsche der Arbeitnehmer

9 Einen überzeugenden Beleg bieten unter anderem Zhou et al. 2010.

nach flexiblen Arbeitszeiten berücksichtigen, anstatt der Kostenversuchung billiger Zeit- oder Leiharbeit zu unterliegen.

Höhere Flexibilität und (damit meistens auch verbunden) geringere Kosten sind als Vorteile der Unternehmen in Bezug auf befristete Arbeitsverhältnisse unmittelbar einleuchtend. In der Arbeitsmarktpolitik noch zu wenig berücksichtigt sind die Konsequenzen für den Arbeitsmarktausgleich, neudeutsch für das sogenannte Matching. Die jüngere Forschung zur Arbeitsvermittlung deutet darauf hin, dass die Bewältigung der Informationsasymmetrie zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer oft nur über mehrere Kontraktketten möglich ist.

Das bedeutet, mit anderen Worten, dass sich Arbeitsvermittlung und Arbeitsberatung nicht nur auf den einmaligen Übergang von der Schule in die Arbeit oder von der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung, sondern vor allem auch auf die Förderung von kontinuierlichen Erwerbsverläufen – also Karrieren – konzentrieren sollten. Befristung muss an sich nicht schädlich sein und kann in geordneter Form gesamtwirtschaftlich sogar zu nachhaltigeren und produktiveren Ausgleichsprozessen führen. Dazu könnten auch Zeitarbeitsfirmen mehr beitragen als bisher.<sup>10</sup> Dabei ist zu unterscheiden zwischen einem unmittelbaren Klebeeffekt, also dem direkten Übergang von Zeitarbeit in ein »normales« Arbeitsverhältnis im ausleihenden Betrieb, der gering sein mag, und einem mittelbaren Arbeitsmarktlebeeffekt, der insbesondere Langzeitarbeitslose vor allzu früher Entmutigung und Inaktivität bewahren kann – ein Effekt, der möglicherweise unterschätzt wird.

Die Chancen der *Selbstständigkeit* liegen vor allem in ihrem Potenzial der Innovation und Selbstbestimmung. Dem stehen, gerade bei der neuen Selbstständigkeit, extrem volatile, häufig auch sehr geringe Einkommen gegenüber, welche die Alterssicherung gefährden. Etwas vernachlässigt erscheint auf der Haben-Seite die in der Forschung immer wieder bestätigte höhere Arbeitszufriedenheit im Vergleich mit abhängig Beschäftigten. Das kann arbeitsmarktpolitisch nur so gedeutet werden, die Förderung der Selbstständigkeit weiter voranzutreiben, gleichzeitig aber auch Elemente der Autonomie innerhalb des abhängigen Arbeitsverhältnisses – Stichworte Mitbestimmung und Wirtschaftsdemokratie – weiter zu stärken.

#### 4. Einbau neuer Sicherheiten in das Arbeits- und Sozialrecht

Welche neuen Sicherheiten könnten diese Risiken bändigen? Die folgenden zur Diskussion gestellten Vorschläge können zum Teil schon als wichtige Bausteine einer erweiterten Arbeitsversicherung verstanden werden.

Das Risiko von *Niedriglöhnen* bei atypischen Beschäftigungen<sup>11</sup> und die damit verbundene »Arbeitsarmut« oder mangelnde soziale Absicherung im Alter könnte zunächst durch einen zweistufig geregelten Mindestlohn gemildert werden. Das wäre zum einen ein gesetzlicher und universell (also für alle Branchen) geltender Sockel-Mindestlohn. Dieser darf ein gewisses Niveau nicht überschreiten, um die Einstel-

10 Spermann 2011.

11 Bosch et al. 2009.

lungsschwelle für Unternehmen nicht zu hoch zu setzen, aber auch nicht zu niedrig, damit bei voller Erwerbsfähigkeit ein würdiges Existenzminimum gewährleistet bleibt. Die zweite Stufe wären tariflich ausgehandelte Mindestlöhne, die durch Gesetz allgemeinverbindlich erklärt werden. Dies würde nicht nur Flexibilität in den Branchen gewährleisten, sondern auch die Tarifautonomie stärken.

Die zweite Lösung bestünde in der *Entlastung des unteren Lohnbereichs* von Abgaben. Die Sozialabgaben für sozialversicherungspflichtige Einkommen ab 800 Euro führen dazu, dass die Nettoeinkommen 40 Prozent unterhalb der Arbeitskosten liegen.<sup>12</sup> Wird darüber hinaus das Einkommen zum Eingangssteuersatz von 14 Prozent besteuert, weitet sich die Schere zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen auf über 50 Prozent.<sup>13</sup> Diese Schere gilt es zu schließen, beispielsweise durch *Freibeträge auf Sozialabgaben* bei niedrigen Einkommen und einen entsprechenden Übergang zu einer stärkeren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung. Dafür gibt es zwei theoretische Gründe: Erstens gleichen sie auf der Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer das geringere Produktivitätspotenzial der Bezieher niedriger Einkommen aus; zweitens berücksichtigen sie auf der Unternehmensseite das geringere Potenzial der Produktivitätssteigerung vor allem in personenbezogenen Dienstleistungen. Beide Elemente können als Bausteine einer impliziten Arbeitsversicherung verstanden werden, das heißt sie sichern das Risiko verminderter Produktivität ab.

Mindestlöhne und Abgabentlastung allein lösen jedoch die Probleme, die mit Niedriglöhnen für beide Seiten verbunden sind, nur begrenzt. Schon aus diesem Grunde ist die Durchsetzung des Prinzips der *Lohngleichheit (equal pay)* von mindestens ebenso großer Bedeutung. Entsprechend den EU-Richtlinien zur Zeitarbeit sollten zwar tariflich geregelte niedrigere Einstieglöhne möglich bleiben. Die derzeitige Praxis lehrt jedoch, dass hier engere Grenzen zu ziehen wären. Nur starke Betriebsräte (wie bei Airbus, BMW und Daimler) oder starke Gewerkschaften (wie in der Stahlindustrie) sind in der Lage, gleichen Lohn vom ersten Tag an durchzusetzen. Die gesetzliche Begrenzung tariflicher Abweichungen ist notwendig, weil die betriebliche oder gewerkschaftliche Verhandlungsmacht sehr unterschiedlich ist. Deshalb sagen auch die EU-Richtlinien eindeutig, dass bei Abweichungen der »Gesamtschutz« von Leiharbeitskräften zu beachten ist.

Die der Leih- oder Zeitarbeit innewohnende *Beschäftigungsinstabilität* könnte durch Risikoprämien ausgeglichen werden. Das gilt für Löhne wie für Sozialabgaben: Sollte Zeitarbeit tatsächlich zu höherer Produktivität der Unternehmen beitragen, dann wäre theoretisch eine entsprechende Lohnprämie gerechtfertigt; wegen des höheren Arbeitslosigkeitsrisikos entspräche auch ein höherer Beitrag zur Arbeitsförderung oder ein Zusatzbeitrag in einen Weiterbildungsfonds der Logik fairer und effizienter Risikoverteilung (Internalisierung der Kosten). Auch die Synchronisation von Verleih-Zeiten und Arbeitsverträgen wäre zu begrenzen, da sie das Risiko einseitig auf die betroffenen Beschäftigten verlagert. *Tenure-Regeln*, also das Recht

12 Derzeit zusammengesetzt aus Beiträgen zur Rentenversicherung (19,6 Prozent), Krankenversicherung (15,5 Prozent), Arbeitslosenversicherung (3,0 Prozent) und Pflegeversicherung (1,95 Prozent).

13 Straubhaar 2012, S. 6.

auf unbefristete Arbeitsverträge nach einer gewissen Zeit, entsprächen der Forderung von verketteten Kontrakten mit Karriereperspektiven. Die mit Zeitarbeit verbundene *Beschäftigungsunsicherheit* könnte zudem durch einen besseren Zugang zur Weiterbildung gemildert werden.

Vernachlässigt wird auch der Umgang mit dem *volatilen Einkommensrisiko* Selbstständiger. Beschäftigte, die selbstständig werden wollen, versuchen sich oft davor zu schützen, indem sie ihre Arbeitszeit als abhängig Beschäftigte reduzieren, um die Selbstständigkeit in Teilzeit auszuprobieren. Viele kehren dann wieder in Vollzeit zurück, möglicherweise um Erfahrungen bereichert, andere schaffen dann den Sprung in vollwertiges Unternehmertum. Arbeitsmarktpolitik könnte diese Strategie in vierfacher Weise unterstützen oder ergänzen: erstens durch Aufrechterhaltung der vollen Arbeitslosengeldansprüche im Falle des Scheiterns; zweitens durch konsequente Einbeziehung von Selbstständigen in die Arbeitslosen- oder Arbeitsversicherung bei eventuell progressiven und flexiblen Beitragssätzen; drittens durch Kapitalisierung von Arbeitslosengeldansprüchen zur Förderung der Selbstständigkeit; viertens durch professionelle Beratungsdienste in der Anfangsphase der Selbstständigkeit.<sup>14</sup> Diese Vorkehrungen verbessern auch die *soziale Absicherung*. Zusätzlich hilfreich wäre eine universelle Grundsicherung im Alter, wie sie etwa das Rentensystem der Schweiz bietet.<sup>15</sup>

Solche neuen Sicherheiten als Ausgleich der höheren Risiken atypischer Beschäftigung werden nicht nur einige Zeit brauchen, bis sie eingeführt und akzeptiert sind, sondern reichen auch nicht aus. Deshalb stellt sich die weitere Frage: Gibt es Alternativen zur atypischen Beschäftigung? Zunächst und schon einen Teil der Antwort vorwegnehmend: Teilzeitarbeit im Umfang von 20-34 Stunden, Soloselbstständigkeit (auch in Kombination mit abhängiger Teilzeitbeschäftigung), geregelte Befristung für Qualifizierungszeiten sowie geregelte, insbesondere unbefristete Vollzeit-, Leih- oder Zeitarbeit werden unverzichtbare Bestandteile künftiger Arbeitsverhältnisse sein. Darüber hinaus ist jedoch auch eine größere Beweglichkeit im klassischen Normalarbeitsverhältnis als Alternative zu atypischer Beschäftigung denkbar. Beispiele sind: der weitere Aufbau von langfristigen Arbeitszeitkonten durch bessere Absicherung und Übertragbarkeit;<sup>16</sup> Kurzarbeit könnte von einem breiteren Kreis von Unternehmen genutzt und besser mit Qualifizierung verbunden werden als bisher; auch die Anreize für betriebliche Weiterbildung könnten gestärkt werden.<sup>17</sup> Nicht nur Arbeit, sondern auch riskante Übergänge sollten sich »auszahlen« oder

14 Siehe hierzu unter anderem die aufschlussreichen Studien von Delmar et al. 2008 und Caliendo et al. 2011.

15 Das Schweizer Dreistufensystem stellt in der ersten Stufe eine Art Bürgerversicherung dar, in die alle Bürger *unabhängig von ihrem Erwerbsstatus* ab dem 20. Lebensjahr einzahlen (etwa fünf Prozent Arbeitnehmer, fünf Prozent Arbeitgeber). Die Einzahlung erfolgt *unabhängig von der Höhe des Einkommens*; es gibt also keine Beitragsbemessungsgrenze, aber eine Mindest- und Höchstgrenze der Grundsicherung.

16 Einschlägig hierzu Groß, Seifert 2010; Seifert 2010; Wotschack et al. 2011.

17 Vgl. hierzu unter anderem Wotschack et al. 2011; Behringer 2011 mit weiteren Literaturverweisen.

wenigstens ohne Einbußen ermöglicht werden, etwa Übergänge von Vollzeit in Teilzeit und umgekehrt, von Arbeitslosigkeit in Teilzeit oder befristete Beschäftigung mit klaren Aussichten auf Vollzeit und Entfristung.

Eine weitere Alternative wäre, auch arbeits- und sozialrechtlich auf ein neues Normalarbeitsverhältnis hinzuarbeiten, beispielsweise durch den Einbau neuer sozialer Rechte über die Beschäftigung hinaus wie umfassendere Rechte der Weiterbildung und Arbeitszeitvariation als bisher, Ziehungsrechte aus einem solidarischen Weiterbildungsfonds (siehe Abschnitt 5), Möglichkeiten der Verhandlung über Verkürzung oder Verlängerung der Arbeitszeiten in Abhängigkeit zu Bedürfnissen im Lebensverlauf, eine Lohnversicherung zur Kompensation von Übergängen in niedriger bezahlte Jobs, Ziehungsrechte für bezahlte Pflegezeiten und andere sinnstiftende »Sabbaticals«.<sup>18</sup> Schließlich wären Ansätze einer Humanisierung des Arbeitslebens zu revitalisieren, um die Arbeitsplätze besser an die individuellen Erwerbsfähigkeiten und Betätigungswünsche anzupassen.<sup>19</sup>

## 5. Individuelle Ziehungsrechte aus einem solidarischen Weiterbildungsfonds

Neben den Einkommensrisiken atypischer Arbeitsverhältnisse gibt es ein steigendes Qualifikationsrisiko, sowohl für die Individualkarriere als auch für die Unternehmen, die angesichts der Zunahme solcher Arbeitsverhältnisse mit zunehmenden Lücken im Fachkräfteangebot rechnen müssen. Die Bildungsprämie und andere bisherige Finanzierungsformen sind nicht ausreichend, um das Verhalten aller Arbeitsmarktakteure in Richtung einer nachhaltigen Weiterbildungskultur zu lenken. Steuerliche Anreize, das heißt die Möglichkeit, Weiterbildungskosten als Werbungskosten oder Betriebsausgaben geltend zu machen, helfen gerade denjenigen nicht, die Weiterbildung wohl am notwendigsten hätten: Da nur diejenigen von dieser Regelung profitieren können, die Einkommensteuer in entsprechender Höhe entrichten, absetzbare Kosten über dem Pauschbetrag von 920 Euro haben und diese privat vorfinanzieren können, bleiben Zielgruppen mit niedrigen und mittleren Einkommen unberücksichtigt, die vorrangig zu einer höheren Beteiligung motiviert werden sollten.

Der für Deutschland immer wieder festgestellte Befund einer nicht abnehmenden, sondern eher zunehmenden Beschäftigungsstabilität<sup>20</sup> kann unterschiedlich beurteilt werden.<sup>21</sup> Zum einen ist die Beschäftigungsstabilität mit dem demografischen Faktor verbunden, also dem steigenden Durchschnittsalter der Belegschaften in den Betrieben, wie auch dem Bedürfnis der Betriebe, ihre qualifizierten Arbeiter und

18 In diesem Sinne und für weitere Literaturverweise vgl. Bogedan et al. 2010; Supiot 2001.

19 Darauf verweisen vor allem britische und französische Arbeitsrechtler auf der Basis des »Kapazitätsansatzes«, so etwa Deakin, Supiot 2009.

20 Vgl. Rhein 2010.

21 Im Detail wissen wir leider noch viel zu wenig über dieses Phänomen! Dazu bedürfte es differenzierterer Daten zur Dynamik von Übergängen in und zwischen den Betrieben; grundlegend dazu vgl. Kruppe 2003.

Angestellten zu halten, um die Vorteile der »Betriebstreue« und eines langjährigen Zusammenspiels zu nutzen. Zum anderen kann sie aber auch als Ausdruck abnehmender Chancenstrukturen interpretiert werden: Alle haben das Gefühl, durch Veränderung ließe sich nichts gewinnen, man kann sich nur verschlechtern. Stimmt man dieser Interpretation zu, dann wäre dies sicherlich kein gutes Zeichen für die Dynamik einer Gesellschaft. Dem entspricht auch eine nur mäßige Weiterbildungsbereitschaft vor allem von Älteren im Vergleich beispielsweise mit Dänemark oder Schweden.<sup>22</sup>

Wie könnte die Wechselbereitschaft auf beiden Seiten des Arbeitsmarkts gestärkt werden? Der folgende Vorschlag sieht in der Verbreiterung der Finanzierungsgrundlagen der Weiterbildung und in persönlichen Ziehungsrechten eine mögliche institutionelle Lösung. Ein Teil des Beitrags an die Agentur für Arbeit könnte als Weiterbildungsfonds angelegt werden. Diese Zweckbindung eines Teils der Beiträge könnte das Einkommensrisiko von zu geringer, veralteter oder falscher Qualifikation im SGB III explizit anerkennen. Schon jetzt sind die Arbeitsmarktabgaben ja nicht »Beiträge zur Arbeitslosenversicherung«, sondern »Beiträge zur Arbeitsförderung« (SGB III, § 340, 1). Der Weiterbildungsfonds würde so für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer erwartbare und damit planbare Leistungen definieren. Beide Seiten sollten deshalb auch gleichermaßen dazu beitragen. Der Großteil der Beiträge sollte weiterhin der sonstigen Arbeitsförderung gewidmet sein, de facto also vor allem für Arbeitslosengeld verwendet werden, das auch als »aktive« investive Leistung anzuerkennen ist (siehe weiter unten).

Die Beiträge zum Weiterbildungsfonds sollten durch einen geregelten Steuerzuschuss ergänzt werden, um eine Vorab-Umverteilungsmasse zugunsten vor allem Geringqualifizierter zu erhalten. Alle Beschäftigten könnten so unabhängig von ihrer Leistungsfähigkeit Ziehungsrechte im selben Umfang erwerben. Ein Prozentpunkt des Bruttolohns (anteilig von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert) erbrächte derzeit beispielsweise ein Volumen von gut acht Mrd. Euro. Mit entsprechend ergänzenden Steuermitteln könnte das Gesamtvolumen des Weiterbildungsfonds auf 16 Mrd. Euro aufgestockt werden.

Zur Finanzierung bräuchte der Beitragssatz nicht unbedingt proportional zur angestrebten Finanzmasse steigen. Mehr noch: Langfristig und richtig angelegt, wird diese Art der Vorabfinanzierung Staat und Gesellschaft voraussichtlich sogar weniger kosten als bisher, weil die präventiven Komponenten der Arbeitsförderung gestärkt werden. Kurz- und mittelfristig müssten jedoch Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden. Zum einen könnte die Bemessungsgrenze der Arbeitsmarktabgaben erhöht oder ganz beseitigt werden; zum anderen wäre zu erwägen, beim Arbeitgeberbeitrag (wie beim Vorschlag der Bürgerversicherung) die Bruttolohnsumme aller Beschäftigten als Bemessungsgrundlage heranzuziehen. Neben der größeren Ergiebigkeit hätte dies noch den Vorteil, der Verdrängung regulärer Jobs durch Minijobs wenigstens teilweise einen Riegel vorzuschieben. Der geregelte Steuerzuschuss von acht Mrd. Euro könnte vor allem durch eine gerechtere und ergiebigere Besteuerung erbracht werden, also durch die Wiedereinführung einer Ver-

22 Siehe etwa Behringer 2011.

mögenssteuer, höhere Erbschaftssteuern und eine Anhebung des Spaltensteuersatzes sowie durch die Einführung der über Parteigrenzen hinweg geforderten Börsenumsatzsteuer.

Die allgemeine Beitragspflicht zum Weiterbildungsfonds gewährleistet zum einen die »vertikale« Umverteilung des eigenen Lebenseinkommens zugunsten der biografischen »rush-hour«. Das heißt: Das Ziehungsrecht aus diesem Fonds stellt den Menschen Geld zur Verfügung, wenn sie es am nötigsten haben. Der geregelte Steuerzuschuss gewährleistet zum anderen in maßvoller Weise die »horizontale« Umverteilung von Einkommen zugunsten von Menschen, die einerseits in der Erstausbildung benachteiligt und andererseits später hohen Erwerbsrisiken ausgesetzt sind.<sup>23</sup>

Das Ziehungsrecht sollte der individuellen Entscheidung überlassen bleiben, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Dazu gehören vor allem vorausgehende Beratungspflicht und Abstimmung mit der Betriebsleitung; das Gegenstück zu dieser Pflicht wäre das Recht der Beschäftigten auf regelmäßige Feststellung ihrer Kompetenzen und gegebenenfalls Qualifikationsdefizite. Entsprechende zugelassene Institutionen müssten dazu eingeschaltet werden, wobei etwa die kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung eine bedeutende Rolle bei der dezentralen Umsetzung spielen könnten. Der Weiterbildungsfonds mit individuellen Ziehungsrechten würde Beschäftigte somit zu stärker selbstbestimmten Investitionen in ihre Fortbildung befähigen, ohne dass der verabredete Umfang der Ziehungsrechte tatsächlich schon angespart ist.

Im Gegensatz zu den individuellen Sparkonten, die häufig zur Privatisierung der Arbeitslosenversicherung vorgeschlagen werden, sollten mit den Ziehungsrechten jedoch keine »Eigentumsrechte« verbunden werden. Es bestünde sonst die Gefahr, die Ziehungsrechte für Frühverrentung zu missbrauchen. Die Lottogewinner im Erwerbsleben, die ohne Arbeitslosigkeit oder größere berufliche Anpassung davongekommen, sollten die so eingezahlten Beiträge nicht als Rentenaufschlag mitnehmen können. Werden die Ziehungsrechte in der Erwerbsphase nicht genutzt, verfallen sie am Ende des Arbeitslebens.

Der Weiterbildungsfonds mit individuellen Ziehungsrechten wäre eine Ergänzung und kein Ersatz für den bisher schon bestehenden Anteil »aktiver« Arbeitsmarktpolitik. In begründeten Fällen sollten Arbeitslose nach wie vor mit vermittelnsfördernden Maßnahmen aus dem nur aus Beitragsmitteln finanzierten Teil der Arbeitsförderung unterstützt werden. Aber mit Blick auf die Logik einer Arbeitsversicherung müsste auch hier *arbeitsrechtlich ein weiterer Paradigmenwechsel* vollzogen werden. Praktiker beklagen, dass (insbesondere im Falle der Transfergesellschaften) die Weiterbildungsphasen oft zu kurz sind und Umschulung fast gänzlich

23 Umgerechnet auf (derzeit) 28 Millionen sozialversicherungspflichtige Beschäftigte ergäbe sich – bei einer durchschnittlichen Dauer des Arbeitslebens von 40 Jahren – ein Ziehungsrecht von etwa 23.000 Euro. Wünschenswert wäre eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen, also auch auf Beamte, Selbstständige und geringfügig Beschäftigte. Entsprechend würden sich dann die hier angeführten Orientierungsdaten verändern.

ausgeschlossen ist. Abschlussbezogene Qualifizierung sollte deshalb den gleichen Stellenwert bekommen wie Vermittlung. Der Vermittlungsvorrang des derzeitigen Arbeitsförderungsgesetzes sollte durch den *Vorrang nachhaltiger Beschäftigungsfähigkeit* ergänzt werden. Entsprechend sollte es beispielsweise auch die Möglichkeit geben, das Transferkurzarbeitergeld auf 24 Monate auszudehnen, um die Voraussetzung für Umschulungsmaßnahmen und Aufstiegsqualifizierungen zu schaffen.

Individuelle Ziehungsrechte aus einem derartigen solidarischen Weiterbildungsfonds hätten, zusammengefasst, mehrere Vorteile: Leistungen wie die Finanzierung der Weiterbildung werden im Modell der Arbeitsversicherung stärker als bisher durch allgemeine Steuermittel getragen. Der wesentliche Anteil der Umverteilung zugunsten von Geringqualifizierten und anderen Hochrisikogruppen käme nicht aus Beitragsmitteln, sondern aus Steuermitteln. Damit wird das Äquivalenzprinzip des rein beitragsfinanzierten Versicherungsanteils gestärkt, was wiederum das Verhaltensrisiko mindert, den Versicherungsfall willentlich hervorzurufen (*moral hazard*).

Ziehungsrechte stärken auch die Autonomie der Beschäftigten. Sie versetzen sie in die Lage, den Unternehmensführungen auf Augenhöhe gegenüberzutreten und Maßnahmen zur Förderung ihrer Beschäftigungsfähigkeit auszuhandeln. Sie beugen darüber hinaus dem Ungerechtigkeitsgefühl vor, bei langen Beitragszahlungen »ent-eignet« zu werden, denn über einen Teil der eingezahlten Beiträge könnte so – je nach Lebenslage und im Rahmen eines kalkulierbaren Regelsystems – selbst bestimmt werden. Aus eigenen Ziehungsrechten mitfinanzierte Maßnahmen werden vermutlich auch effizienter umgesetzt als ausschließlich fremdfinanzierte Angebote. Neben dem Interesse, das »persönliche Konto« auszuschöpfen, ist zu erwarten, dass infolge der Eigenverantwortung die Maßnahmen sorgfältig ausgewählt und hoch motiviert umgesetzt werden. Da die Ziehungsrechte an Personen und nicht an Arbeitsplätze gebunden sind, fördern sie neben der innerbetrieblichen auch die zwischenbetriebliche Mobilität.

Auf der Seite der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erhöhen Ziehungsrechte den Anreiz, aus dem informellen Sektor oder aus der Schwarzarbeit in den formellen Beschäftigungssektor zu wechseln. Auf der Unternehmensseite erweitern sie den Erwartungs- und Planungshorizont. Deren Eigenbeitrag erhöht zudem ihren Anreiz zu einer zukunftsgerichteten Personalpolitik. Auch der Spielraum von Tarif- und Betriebsvereinbarungen würde erweitert, weil die konkrete Ausgestaltung der Ziehungsrechte und ihre laufende Anpassung an die Umstände auf betrieblicher und sektoraler Ebene ausgehandelt werden müssen. Schließlich würden solche Ziehungsrechte eine weitere Modernisierung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt anschließen. Vor allem gering gebildete Arbeitnehmer verfügen über nur sehr wenige Informationen für eine rationale Lebensplanung. Sie haben besonderen Beratungsbedarf. Das gilt auch auf der Nachfrageseite: Kleine und mittlere Unternehmen sind herausgefordert, eine Weiterbildungskultur in ihre Arbeitsorganisation einzubauen. Ihr Beratungsbedarf für Personalentwicklung wird steigen.

## 6. Rückblick und Ausblick: Normative und verhaltenstheoretische Grundlagen der Arbeitsversicherung

Es ging hier nicht um das Plädoyer einer neuen Arbeitsmarktordnung in Richtung privater Versicherungsprinzipien. Im Gegenteil, dies ist ein Plädoyer für den weiteren Ausbau von Prinzipien der Sozialversicherung. Bei einer Privatversicherung dürfen Risiken nicht korreliert sein; weiterhin müssen die Risiken berechenbar sein, und in der Regel betreffen Risiken einer Privatversicherung materielle (z.B. Hausrat) oder nichtexistenzielle (z.B. Zahnersatz) Schäden. Eine Sozialversicherung dagegen versichert Risiken, die in der Regel korreliert sind, also zusammenhängen. Während etwa mein Autounfall auf der Straße X keinen Autounfall auf der Straße Y auslöst, kann eine Betriebsschließung (etwa bei Opel) andere Betriebsschließungen zur Folge haben. Soziale Risiken sind letztlich unberechenbar in ihren Auswirkungen, sie können viele individuelle Existenzien gefährden. Solche Risiken können nur durch solidarische Rechtsgemeinschaften, also den Sozialstaat, abgesichert werden.<sup>24</sup>

Sozialstaatliche Prinzipien sind immer auch normativ zu begründen. Was *soll*, unseren Wertvorstellungen entsprechend, eine Arbeitsversicherung absichern? Wissenschaftlich sind solche Werturteile nicht ableitbar. Wissenschaft kann jedoch Kriterien formulieren.<sup>25</sup>

Erstens erscheint Arbeit für die meisten Menschen als zentrale Lebensgrundlage, das heißt als Fähigkeit, sich unter normalen Voraussetzungen (gesund, grundlegend gebildet und ohne Erwerbseinschränkung) die eigene Existenz gestalten und sichern zu können. Das Risiko des Arbeitsverlusts ist daher das Risiko, diese Autonomie als grundlegende Voraussetzung eines Lebens in Würde zu verlieren. Aus beiden Annahmen folgt, dass es nicht nur ein Recht, sondern auch eine Pflicht zur Arbeit gibt. Der Sozialstaat als Rechts- und Solidargemeinschaft beinhaltet beides. Aus dieser Perspektive wäre aber auch die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens nicht zu begründen.

Zweitens ist das Risiko, Arbeit als Lebensgrundlage zu verlieren, nicht berechenbar. Finanz- und Wirtschaftskrisen, wie wir sie gerade erleben, wird es im Kapitalismus immer geben. Dazu kommt ein andauernder Strukturwandel. Aufgrund globaler Verflechtungen der Arbeitsweise ist der Arbeitsverdienst immer mehr von Zufällen abhängig. Hinzu kommen Lebensschicksale wie schwere Krankheiten und Unfälle. Darum ist die solidarische und gerechte Umverteilung von Teilhabechancen eine Daueraufgabe des Sozialstaats. Menschen, die im Leben Pech haben, müssen sich auf den solidarischen Beitrag der Glücklichen verlassen können. Auf die freiwilligen Gaben der Glücklichen und Reichen ist, wie der Philosoph Peter Sloterdijk<sup>26</sup> meint, kein Verlass.

Da drittens diese Risiken korreliert sind, steht es nicht in der Macht einzelner Personen, den Risiken adäquat vorzubeugen. Das entbindet uns nicht von der Verpflichtung, für unsere eigenen Entscheidungen geradezustehen und anderen in Not

24 Die besten Belege dafür bietet nach wie vor Barr 2001, insbesondere S. 31-49, S. 72-86.

25 Zur Diskussion solcher Kriterien vgl. ausführlich Schmid 2011 a, S. 39-58.

26 Sloterdijk 2009.

zu helfen, soweit es in unserer Macht steht, so wie wir selbst auch entsprechend auf die Verantwortung und solidarische Hilfe der Mitmenschen angewiesen sind. Der Sozialstaat versichert oder gewährleistet nicht den materiellen oder sozialen Status, sondern soziale Rechte, insbesondere den Zugang zu würdiger Arbeit.

Dieses notwendige Zusammenspiel von Eigenverantwortung und gesellschaftlicher Solidarität folgt auch aus unseren Verhaltenseigenschaften. Danach spricht vieles dafür, dass wir soziale und nicht ökonomische Nutzenmaximierer sind. Gleichheit und Sicherheit sind Voraussetzungen für Freiheit – und letztlich für individuelles Glück. Auch dazu gäbe es viel zu sagen.<sup>27</sup> Hier nur die wichtigsten Punkte.

Die meisten Menschen überschätzen kleine Risiken mit hoher Wahrscheinlichkeit, und sie unterschätzen große Risiken mit geringer Wahrscheinlichkeit. Subjektive Erfahrungen verstärken noch die asymmetrische Risikowahrnehmung. Wer noch nie von Arbeitslosigkeit betroffen wurde, schätzt das Risiko geringer ein als die Nachbarin, die schon einmal oder gar mehrfach arbeitslos war. Und tatsächlich ist dieses Risiko nach wie vor sehr ungleich verteilt: Von den noch im Krieg geborenen Jahrgängen (1940-45) waren 67 Prozent der Hochqualifizierten, also zwei Drittel, in ihrem ganzen Leben nie arbeitslos; bei den Geringqualifizierten waren es immerhin noch 41 Prozent. Für die heutigen Generationen wird dieses Risiko generell höher, aber mit Sicherheit sehr ungleich verteilt sein. Über die Hälfte des Gesamtvolumens der Arbeitslosigkeit wird bei Männern nur von fünf Prozent der Betroffenen getragen, bei Frauen sind es nur sechs Prozent.<sup>28</sup>

Was folgt aus diesen Verhaltenseigenschaften? Bei großen Risiken tendieren wir zur Unterversicherung und bei kleinen Risiken zur Überversicherung.<sup>29</sup> Das wird durch Befragungen bestätigt. Wenige sind bereit, freiwillig Beiträge für eine Arbeitslosen- oder Berufsunfähigkeitsversicherung zu zahlen. Viele kaufen dagegen eine oft völlig unsinnige Reiserücktrittsversicherung. Und wenn wir dann doch, freiwillig oder unfreiwillig, einer Versicherung angehören, sehen wir die Versicherung nicht nur als Schutz gegen mögliche große Verluste, sondern auch als eine geschäftliche Transaktion, bei der in einer »vernünftigen« Zeit etwa »herausspringen« soll. Das führt dann zur viel zitierten gefühlten Gerechtigkeit: »Wer lange einzahlt, soll auch mehr herausbekommen«. Diese Haltung widerspricht jedoch nicht nur der privaten, sondern auch der sozialen Versicherungslogik.

Berechtigt ist dagegen die Erwartung, ein durch eigene Leistung erworbenes Arbeitseinkommen (für das wir ja auch entsprechend proportionale Beiträge leisten) abgesichert zu erhalten. Darum machen auch bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit lohnbezogene und generöse Lohnersatzleistungen Sinn. Aber nicht, um sich darauf auszuruhen, sondern um die Voraussetzungen zu schaffen, möglichst schnell wieder eine gleichwertige Arbeit zu finden. Dazu gehört die Sicherheit, das gewohnte Leben

27 Ausführlicher hierzu und zum Folgenden Kronauer, Schmid 2011; Schmid 2011 a, 2011 b.

28 Schmillen, Möller 2010.

29 Hierzu und zum Folgenden vgl. vor allem Kahneman, Tversky 2000; mit weiteren Literaturverweisen Schmid 2011 a, S. 59-90.

für sich oder seine Familie weiterführen zu können, um in Ruhe und ohne Angst eine neue Arbeit zu finden.

Das Arbeitslosengeld wird von einer bestimmten Öffentlichkeit oft nur als »passiv« wahrgenommen, das heißt nur als Konsum, der »uns« etwas kostet. Dabei wird nicht gesehen, dass Arbeitslosengeld »aktiv« verwendet wird, es also eine Investition ist in die Suche einer neuen produktiven Arbeit. Generöses Arbeitslosengeld ermöglicht sorgfältiges und unter Umständen längeres Suchen. Das führt auch, wie die neuere Forschung eindrücklich zeigt, zu einer Abstimmung von Angebot und Nachfrage, die produktiver und nachhaltiger sein dürfte als ohne die Sicherheit des Arbeitslosengelds.<sup>30</sup>

Forcierte Arbeit unter dem irreführenden Namen »Workfare« (als einer Verbindung aus Arbeit (*work*) und Wohlfahrt (*welfare*) oder »Aktivierung« ist dagegen weder gerecht noch produktiv. Wenn Menschen gedrängt werden, möglichst schnell wieder eine Arbeit anzunehmen, dann braucht es uns nicht zu wundern, dass sie auch schnell wieder in die Arbeitslosigkeit zurückkehren, weil die Arbeit nicht wirklich zu den Kompetenzen passte, schlecht bezahlt wurde, die Arbeitsbedingungen miserabel waren oder das Arbeitsverhältnis sowieso nur befristet war.

Natürlich kann das Arbeitslosengeld nicht ad ultimo bezahlt werden. Die Dauer des Arbeitslosengelds sollte jedoch antizyklisch reguliert werden. In der wirtschaftlichen Krise sollte es verlängert werden, weil es dann schwerer ist, eine Arbeit zu finden. Umgekehrt sollte es zu Boomzeiten verkürzt werden, weil es dann mehr freie Stellen gibt. Eine solche antizyklische Regelung des Arbeitslosengelds (die wir ja auch beim Kurzarbeitergeld praktizieren) dient zur Kontrolle des moralischen Verhaltensrisikos, auf das ich gleich zu sprechen komme.

Der Stabilisierungseffekt spricht ebenfalls für eine antizyklische Regulierung. Dieser Effekt wird von den meisten Ökonomen unterschätzt. Dagegen zeigen Untersuchungen, dass der ökonomische Multiplikator von Arbeitslosengeldzahlungen mit ungefähr 1,6 sogar höher einzuschätzen ist als der Multiplikator von Ausgaben für Konjunkturprogramme oder Steuersenkungen. Jeder zusätzliche Euro Arbeitslosengeld erhöht die Nachfrage um 1,60 Euro, weil Arbeitslose jeden zusätzlichen Euro ausgeben, während Reiche eher sparen.<sup>31</sup>

Noch etwas kommt hinzu. Eine Versicherung birgt immer zwei unterschiedliche Verhaltensrisiken. Zum einen die Gefahr, Versicherung als Geschäft zu betrachten und sie auszunutzen oder durch spekulatives Verhalten in den Ruin zu treiben.<sup>32</sup> Dieses »moralische Verhaltensrisiko« (*moral hazard*) hat jedoch eine Kehrseite, die oft übersehen und von neoliberalen Ökonomen manchmal sogar geleugnet wird: das »innovative Verhaltensrisiko«, das heißt die durch Versicherung ausgelöste Risikobereitschaft zur Nutzung neuer Chancen. Für unser Verhalten macht es einen

30 Vgl. unter anderem Tatsimatos 2006.

31 Dolls et al. 2011.

32 Das wird auch als Problem der Finanzkrise betrachtet. Wenn der Staat den Banken ihr Überleben garantiert, sichert er zwar die Zahlungsvorgänge, aber er bestärkt zugleich die Wettschuldner in dem Gefühl, dass ihr Risiko anders bewertet wird als die Risiken anderer Berufsgruppen.

großen Unterschied, ob wir bei Eintritt von Risiken Solidarität und zuverlässige Hilfe erwarten können oder nicht. Wenn wir diese Sicherheit erwarten können, dann sind wir eher bereit, nicht nur die notwendigen Beträge dafür zu liefern, sondern auch mehr Risiken zu übernehmen, beispielsweise in betriebsspezifische Qualifikation zu investieren. Eine solche Investition ist riskant, weil sie die allgemeinen Arbeitsmarktchancen einschränkt, sollte der Betrieb bankrottgehen. Sind wir aber abgesichert, dann sind wir eher bereit, einen Arbeitsplatzwechsel zu riskieren, eine anstrengende Weiterbildung zu machen oder gar eine aufwendige Umschulung auf uns zu nehmen.

In diesem Sinne sind Beiträge in Sozialversicherungen *nicht* als verlorene oder angeblich beschäftigungsfeindliche Lohnnebenkosten zu sehen, sondern als sinnvolle Vorab-Investitionen in eine prinzipiell ungewisse Zukunft. Auch in der ökonomischen Theorie ist es belegt, dass Vorab-Umverteilung zugunsten von Investitionen zu höherer Produktivität und Innovation führt als nachträgliche Umverteilung durch Transferzahlungen.

Die Weiterentwicklung der Idee einer Arbeitsversicherung wäre also Kernbestandteil einer Strategie von Flexibilität und Sicherheit, der sogenannten »Flexicurity«: Sicherheit durch solidarische Versicherung erweitert den Erwartungs- und Planungshorizont und erhöht damit Flexibilität, das heißt die kalkulierte Risikobereitschaft von Arbeit »Nehmenden« wie Arbeit »Gebenden«. Ohne diese Risikobereitschaft ist gerichteter Wandel nicht möglich, den eine dynamisch prosperierende Gesellschaft braucht.

## Literatur

- Barr, Nicholas 2001. *The welfare state as piggy bank – information, risk, uncertainty, and the role of the state*. Oxford: Oxford University Press.
- Behringer, Friederike 2011. »Betriebliche Weiterbildung in Europa«, in: *Wirtschaftsdienst*, Sonderheft, S. 15-19.
- Bogedan, Claudia et al. 2010. »Arbeits- und sozialrechtliche Regulierung für Übergänge im Lebenslauf – Ein Beitrag für ein soziales Recht auf Arbeit«, in: *Arbeit und Rechtspolitik* 7-8, S. 320-322.
- Bosch, Gerhard; Weinkopf, Claudia; Kalina, Torsten 2009. *Mindestlöhne in Deutschland. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Caliendo, Marco et al. 2011. *Alte Idee, neues Programm: Der Gründungszuschuss als Nachfolger von Überbrückungsgeld und Ich-AG*. IZA Discussion Paper No. 6035. Bonn: IZA.
- Deakin, Simon; Supiot, Alain. Hrsg. 2009. *Capacitas – contract law and the institutional pre-conditions of a market economy*. Oxford, Portland: Hart Publishing.
- Delmar, Frédéric; Folta, Timothy; Wennberg, Karl 2008. *The dynamics of combining self-employment and employment*. IFAU-Working Paper 2008-23. Uppsala: IFAU.
- Dolls, Mathias; Fuest, Clemens; Peichl, Andreas 2011. »Automatic stabilizers, economic crisis and income distribution in Europe«, in *Research in Labor Economics* 32, S. 227-256.
- Groß, Hermann; Seifert, Hartmut 2010. *Zeitkonflikte – Renaissance der Arbeitszeitpolitik*. Berlin: edition sigma.
- Kahneman, Daniel; Tversky, Amos. Hrsg. 2000. *Choices, values and frames*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kronauer, Martin; Schmid, Günther 2011. »Ein selbstbestimmtes Leben für alle. Gesellschaftliche Voraussetzungen von Autonomie«, in *WSI-Mitteilungen* 64, 4, S. 155-162.

- Kruppe, Thomas 2003. *Beschäftigungssysteme als Summe individueller Übergänge am Arbeitsmarkt*. Beiträge aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 271. Nürnberg: IAB.
- Rhein, Thomas 2010. *Beschäftigungsdynamik im internationalen Vergleich – Ist Europa auf dem Weg zum »Turbo«-Arbeitsmarkt?* IAB-Kurzbericht 19/2010. Nürnberg: IAB.
- Schmid, Günther 2010. »Non-standard employment in Europe: its development and consequences for the European employment strategy«, in *German Policy Studies* 7, 1, S. 171-210.
- Schmid, Günther 2011 a. *Übergänge am Arbeitsmarkt. Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit verschern*. Berlin: edition sigma.
- Schmid, Günther 2011 b. »Stärkung der Autonomie durch verhaltensensible Arbeitsmarktpolitik«, in *WSI-Mitteilungen* 64, 4, S. 188-194.
- Schmid, Günther; Protsch, Paula 2009. *Wandel der Erwerbsformen in Deutschland und Europa*. Discussion Paper SP I 2009-505. [http://www.wzb.eu/bal/aam/pdf/2009-505\\_schmid-protsch.pdf](http://www.wzb.eu/bal/aam/pdf/2009-505_schmid-protsch.pdf) (Zugriff vom 08.04.2012). Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Schmillen, Achim; Möller, Joachim 2010. *Determinants of lifetime unemployment: a micro data analysis with censored quantile regressions*. IZA Discussion Paper No. 4751. Bonn: IZA.
- Schulze Buschoff, Karin 2011. *Atypisch beschäftigt = typisch arm im Alter? Die Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und der staatliche Schutz vor Altersarmut – ein europäischer Vergleich*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Seifert, Hartmut 2010. »Arbeits- und Lernzeitkonten«, in *Soziale Lebenslaufpolitik*, hrsg. v. Naegle, Gerhard, S. 498-513. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Sloterdijk, Peter 2009. »Die Revolution der gebenden Hand«, in *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10. Juni 2009.
- Spermann, Alexander 2011. *Die neue Rolle der Zeitarbeit in Deutschland*. Randstad Discussion Paper No. 1. Eschborn: Randstad Deutschland.
- Statistisches Bundesamt 2011. *Beschäftigungszuwachs 2010 zu großen Teilen von Zeitarbeit getragen*. [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Arbeitsmarkt/content75/Besch\\_C3\\_A4ftigungszuwachs;templateId=renderPrint.psm](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Arbeitsmarkt/content75/Besch_C3_A4ftigungszuwachs;templateId=renderPrint.psm) (Zugriff vom 06.12.2011).
- Straubhaar, Thomas 2012. »Wege zur Vollbeschäftigung«, in *Aus Politik und Zeitgeschichte* 62, 14-15, S. 3-7.
- Streeck, Wolfgang 2010. »Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise«, in *Leviathan* 38, 2, S. 159-173.
- Supiot, Alain 2001. *Beyond employment – changes in work and the future of labour law in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tatsimaras, Konstantinos 2006. *Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability*. IZA Discussion Paper No. 2280. Bonn: IZA.
- Wanger, Susanne 2011. *Ungenutzte Potenziale in der Teilzeit. Viele Frauen würden gerne länger arbeiten*. IAB-Kurzbericht 9/2011. Nürnberg: IAB.
- Wotschack, Philip et al. 2011. »Zeit für lebenslanges Lernen – Neue Ansätze der betrieblichen Arbeitszeit- und Qualifizierungspolitik«, in *WSI-Mitteilungen* 64, 10, S. 541-547.
- Zhou, Haibo; Dekker, Ronald; Kleinknecht, Alfred 2010. *Flexible labor and innovation performance: evidence from longitudinal firm-level data*. ERIM report series reference No. ERS-2010-007-ORG. Rotterdam: Erasmus Research Institute of Management.

**Zusammenfassung:** Die Differenzierung in der Arbeitswelt hat zu einer Zunahme hoch risikanter atypischer Beschäftigung geführt, darunter Arbeit in Teilzeit, Befristung und Solo-selbstständigkeit. Die damit verbundenen Risiken sind jedoch weitgehend ungesichert, und die Kosten werden häufig auf die betroffenen Beschäftigten abgewälzt, ohne diese an den etwaigen Erträgen zu beteiligen. Dieser Beitrag bietet konzentriertes Anschauungsmaterial über die Ausbreitung atypischer Beschäftigung in Deutschland und Europa. Er analysiert Gründe und Folgen dieser Beschäftigungsformen und schlägt die Weiterentwicklung der Idee einer Arbeitsversicherung vor. Die entsprechende Neuordnung des Arbeitsmarkts zielt auf faire und effiziente Risikoteilung zwischen Arbeit und Kapital sowie auf mehr Selbstbestimmung der Arbeit im Lebensverlauf.

**Stichworte:** Arbeit, atypische Beschäftigung, Arbeitslosenversicherung, Arbeitsversicherung, Weiterbildung, Ziehungsrechte, Risikoteilung, Autonomie, Gerechtigkeit, Effizienz

## From Unemployment to Employment Insurance

**Summary:** Differentiation in the world of work has led to an increase in high-risk, atypical forms of employment, including part-time, temporary, and self-employment. However, the risks associated with these types of employment remain largely uninsured, and the costs are passed on to the employees who, however, often remain excluded from the respective benefits. This article provides a rich illustration of the expansion of atypical employment in Germany and Europe. It analyses the reasons for and consequences of these employment forms and proposes a further development of the idea of employment insurance. The corresponding labour market reform aims at fair and efficient risk sharing between labour and capital and at greater individual autonomy in relation to work throughout a person's career.

**Keywords:** Labour, atypical employment, unemployment insurance, employment insurance, further training, drawing rights, risk sharing, autonomy, justice and efficiency

### Autor

Prof. em. Dr. Günther Schmid  
Direktor Emeritus der Abteilung Arbeitsmarktpolitik und Beschäftigung am  
Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)  
Schäferstr. 14  
14109 Berlin  
Email: gues@guentherschmid.de  
Homepage: www.guentherschmid.eu