

# Bericht der Projektgruppe „Zukunft der Arbeit“ des SPD-Parteivorstandes

## Ausgangspunkt und Kurzüberblick über den Bericht

Es kann kein Zweifel sein, dass sich die Arbeitsgesellschaft im Umbruch befindet und dass die herkömmlichen Strukturen unserer Arbeits- und Sozialverfassung sich an neue Trends anpassen müssen. Die tief greifenden Veränderungen, die sich gegenwärtig in Wirtschaft und Gesellschaft vollziehen, werden allenthalben diskutiert:

- Wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen und Veränderung der Familienmuster,
- Individualisierung und Auflösung traditioneller Milieus,
- Übergang von der Industrie- zur Dienstleistungswirtschaft,
- Flexibilisierung und Differenzierung der Produktion und der Arbeitsprozesse,
- Verschärfung des Wettbewerbs, nicht zuletzt wegen der Globalisierung, aber auch wegen der allseits vorangetriebenen Liberalisierung,
- Steigendes Innovationstempo,
- Zunehmende Bedeutung von Qualifikation und Wissen,
- Aufsehenerregende Rationalisierungsprozesse, vor allem im Zuge der Einführung der Mikroelektronik,
- Ausbreitung neuer Erwerbsformen (neue Selbstständigkeit, Scheinselbstständigkeit, Geringfügigkeit) mit der entsprechenden Konsequenz, dass die sozialen Sicherungssysteme zu erodieren drohen.

Allzu häufig werden auf diese im Einzelnen sehr komplexen Phänomene zu einfache und voreilige Antworten gegeben. Einerseits verleitet die neue Modernisierungswelle dazu, das nach wie vor ernsteste soziale Problem, nämlich die fortdauernde hohe Arbeitslosigkeit, aus dem Auge zu verlieren und zu glauben, dass sich die Lage am Arbeitsmarkt im Zuge der Entwicklung zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft von selbst zum Besseren wendet. Auf der anderen Seite spricht man vom „Ende der Erwerbsarbeit“ oder prognostiziert, dass die bisher in den europäischen Ländern üblichen Sicherheiten, Schutzmechanismen und sozialen Standards nicht mehr aufrecht erhalten werden können.

Die Projektgruppe hat versucht, die relevanten empirischen Fakten zu sichten und die vereinfachten Deutungen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen. Das Ergebnis lässt sich in drei kurzen Thesen zusammenfassen:

- Es gibt keinen Automatismus, weder zum Guten noch zum Schlechten. Weder führt der Übergang zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft zwangsläufig zu allgemeinem Wohlstand und gesicherten Lebensverhältnissen für alle, noch bedeutet sie unausweichlich den Verlust von sozialer Sicherheit oder das Ende der Arbeitsgesellschaft. Vielmehr ist die Entwicklung offen, und es gibt Gestaltungsoptionen für die Politik.
- Es gibt durchaus die Chance, dass alle Menschen – Männer und Frauen – gleichberechtigt am Erwerbsleben teilhaben können. Es gibt keinen Anlass, dieses Ziel aufzugeben. Allerdings hängt das entscheidend davon ab, ob die Politik ihrer Verantwortung gerecht wird. Sowohl der Staat als auch die Tarifpolitik müssen erhebliche Anstrengungen unternehmen. In der Arbeitswelt und im Sozialsystem sind Strukturanpassungen an veränderte Trends erforderlich.



- Flexibilität und soziale Sicherheit sind vereinbar. Es ist nicht richtig, dass die vielfältigen Flexibilitätserfordernisse, die es in der Arbeitswelt in der Tat gibt und in Zukunft in noch größerem Umfang geben wird, einen Verzicht auf sozial- und arbeitsrechtlichen Schutz erzwingen. Vielmehr gibt es nach wie vor viele Möglichkeiten, die sozialstaatlichen und tarifvertraglichen Regulierungen so auszugestalten, dass die ökonomische Entwicklung nicht behindert wird.

Der Bericht der Projektgruppe ist wie folgt aufgebaut:

Im *Teil I* wird eine Reihe von empirischen Fakten dargestellt, die ein Urteil über die wichtigsten Trends ermöglichen sollen, unter anderem auch, ob die These vom Ende der Erwerbsarbeit und des Normalarbeitsverhältnisses zutrifft oder nicht.

Im *Teil II* wird versucht, diese empirischen Befunde zu einer Bestandsaufnahme zusammenzufassen und zu bewerten. Das Ergebnis lautet, dass zwar von einem Ende der Erwerbsarbeit oder des Normalarbeitsverhältnisses nicht die Rede sein kann, dass sich aber gleichwohl tiefgreifende Änderungen in Gesellschaft und Arbeitswelt abzeichnen. Diese Änderungen ergeben sich aus der Tendenz zur Differenzierung und Flexibilisierung der Produktion, aus dem Wandel der Mentalitäten und dem Trend zur Individualisierung sowie aus dem veränderten Rollenverständnis der Geschlechter.

Im *Teil III* wird die zentrale These der Projektgruppe erläutert, dass es keine zwangsläufig vorgezeichnete Entwicklung gibt, sondern die Politik über Gestaltungsoptionen verfügt, die sie nutzen kann und muss. Wenn die Politik ihrer Verantwortung gerecht wird, dann ist der für Deutschland und seine europäischen Nachbarn typische Entwicklungspfad einer sozialstaatlich verfassten Erwerbsgesellschaft auch weiterhin tragfähig.

Das beinhaltet allerdings auch die Notwendigkeit tiefgreifender Änderungen und erfordert unter anderem auch die Neubestimmung dessen, was künftig als Leitbild von „Normalarbeit“ gelten kann.

Im *Teil IV* wird versucht, an Hand einer langfristigen Arbeitsmarktbilanzprojektion den makroökonomischen Rahmen für die künftige Arbeitspolitik abzustecken.

Nach Auffassung der Projektgruppe wird es ohne energische Anstrengungen der staatlichen Beschäftigungspolitik wie auch der Tarifpolitik noch für etwa zwei Jahrzehnte ein gesamtwirtschaftliches Arbeitsplatzdefizit geben. Unter diesen Bedingungen sind die Chancen gering, dass die Möglichkeiten der Differenzierung und Flexibilisierung im Interesse der Beschäftigten statt zu Arbeitsverdichtung und Rationalisierung genutzt werden. Daher ist die Überwindung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizits ein entscheidender Schlüssel für die Zukunft der Arbeit.

*Teil V* ist dann konkreten Handlungsfeldern der Politik gewidmet. Hier werden ohne Anspruch auf Vollständigkeit einzelne Reformprojekte diskutiert, die allerdings untereinander in einem inneren Zusammenhang stehen. Wichtige Ergebnisse dieses Teils sind unter anderem:

Drei Handlungsfeldern kommt eine besondere Schlüsselfunktion zu: der Überwindung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsplatzdefizits, der Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf sowie der Bildungs- und Weiterbildungspolitik.

Die Arbeitsmarktpolitik bedarf der Reform und neuer Instrumente. Dazu müssen auch die Entwicklung eines dritten Sektors und der Aufbau von Arbeitskraftagenturen erprobt werden.

Wichtig ist eine neu konzipierte Arbeitszeitpolitik, die in Zukunft mehr auf individuelle und freiwillige Lösungen statt auf schematische Verkürzung der Regelarbeitszeit für alle setzt. Dazu gehört auch die Flexibilisierung der Lebensarbeitszeit.

Die Arbeitnehmerüberlassung (so genannte Zeit- oder Leiharbeit) sollte aus ihrer Außenseiterrolle heraustreten und eine Scharnierfunktion zwischen Flexibilität des Produktionsfaktors Arbeit und sozialer Sicherheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer übernehmen.

Das soziale Sicherungssystem sollte weiterhin erwerbsorientiert bleiben. Es muss aber in wichtigen Punkten reformiert werden. Besonders wichtig ist dabei die Weiterentwicklung der Sozialversicherung von einer Arbeitnehmer- zu einer Erwerbstätigenversicherung.

## **Auszug aus Teil V: Konkrete Handlungsfelder (Punkte 3 – 12)**

### **(3) Bildungspolitik und lebenslanges Lernen**

Ähnlich wie die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf haben auch Bildung und Qualifizierung eine strategische Schlüsselfunktion für die Zukunft der Arbeit. Sie entscheiden nicht nur über internationale Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft und das Wirtschaftswachstum, sondern auch über die Entwicklung des Erwerbspotenzials und über die Fähigkeit der Beschäftigten, dem Innovations- und Flexibilisierungsdruck standzuhalten. Nur breite Qualifizierung kann das Abgleiten in eine gespaltene Gesellschaft mit krassen sozialen Unterschieden, hoher Arbeitslosigkeit, verbreiteter Armut, Marginalisierung und vielfach prekären Lebensbedingungen verhindern.

Da die Projektgruppe jedoch für sich keine spezielle bildungspolitische Kompetenz beanspruchen kann, muss sie sich ungeachtet der überragenden Bedeutung des Themas auf verhältnismäßig kurze Anmerkungen zur Weiterbildung beschränken.

Flexibilität spielt im Arbeitsleben eine immer größere Rolle. Je mehr sich die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu „Arbeitskraftunternehmer“ wandeln, desto notwendiger wird es, für den Wert der eigenen Arbeitskraft Sorge zu tragen. Die Arbeitskraft ist in gewisser Weise ihr Betriebskapital. Angesichts der sich durch die neuen Technologien immer schneller wandelnden Arbeitswelt wird es zur zentralen Herausforderung, dieses Kapital eigenverantwortlich zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Der einmal erlernte Beruf ist keine Garantie für eine lebenslange Teilhabe am Arbeitsleben. Weiterbildung hat also für die Arbeitswelt der Zukunft eine immer größere Bedeutung. Die Erstausbildung stellt lediglich die Voraussetzung für einen Einstieg dar, die berufliche Qualifikation muss jedoch durch Lernen im Beruf und durch Weiterbildungsmaßnahmen ergänzt werden.

Nicht nur für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst, sondern auch für die Unternehmen ist die Weiterbildung der Belegschaft eine Investition, die zur Sicherung einer hohen Wertschöpfung dient. Ein immer größerer Teil der Arbeitsvorgänge ist nicht mehr standardisiert, die Kompetenz hierzu muss durch Erweiterung und Ergänzung der bestehenden Fähigkeiten erworben werden. Deshalb werden die Weiterbildungsfragen mit steigendem Bedarf für die Unternehmen immer wichtiger. Die Bedeutung der Investitionen in „Humankapital“ wird immer größer. Auch volkswirtschaftlich gewinnt die Weiterbildung eine überragende Bedeutung, die sich schon daran ablesen lässt, dass die deutsche Industrie schon heute etwa 50 Mrd. DM für Weiterbildung ausgibt.

Anhaltspunkte für die Verbesserung der Weiterbildung könnten sein:

- Die Unternehmen sollten über Zertifizierungssysteme zusätzlich dazu motiviert werden, für die Weiterbildung ihrer Belegschaften in ausreichendem Maße zu sorgen. Aus diesen Gründen könnte ein Weiterbildungsplan analog zum Geschäftsplan eingeführt werden, der für einen mittelfristigen Zeitraum, etwa 5 Jahre, den Bedarf an Qualifikationen im Unternehmen abschätzt. In diesem Zusammenhang könnte man jedenfalls für größere Unternehmen an eine Berichtspflicht denken.

- Die Transparenz auf dem Weiterbildungsmarkt muss erhöht werden. Die Lehrangebote sollten ständig evaluiert und in Übersichten zusammengestellt werden. Nur dann ist gewährleistet, dass Unternehmen als auch einzelne Nachfrager abschätzen können, welchen Wert die jeweiligen Weiterbildungsangebote haben.
- Wegen der hohen sozialpolitischen Relevanz, die Weiterbildung in der Zukunft haben wird, sollten Beratungssysteme aufgebaut werden, die zum Beispiel von den Arbeitsämtern bereitgestellt werden können.
- Das Modell der Job-Rotation für Weiterbildung sollte flächendeckend eingeführt werden. Danach zahlt die Bundesanstalt für Arbeit während der Weiterbildung eine Lohnersatzleistung, aber nur wenn auf dem vorübergehend vakanten Arbeitsplatz ein gemeldeter Arbeitsloser sozialversicherungspflichtig beschäftigt wird. Dieses Modell hat den doppelten Effekt, eine Hilfe für die Integration Arbeitsloser zu bieten und zugleich dem Beschäftigten eine Möglichkeit intensiver Weiterbildung zu ermöglichen.
- Die Chancen der neuen Medien müssen konsequent für den Weiterbildungsmarkt genutzt werden. Der Staat hat die Aufgabe, Weiterbildungsträger wie etwa die Universitäten bei dem Aufbau entsprechender Bildungseinheiten zu fördern.
- Geeignete Finanzierungsmodelle (z.B. Bildungsgutscheine oder staatlich gefördertes Bildungsparen) sollten die Belastungen, die auf einzelne Arbeitnehmer als Nachfrager zukommen, zu verringern helfen. Grundsätzlich soll aber die Finanzierungsverantwortung für die Weiterbildung bei den Tarifparteien bleiben.
- Es sollten regionale Netzwerke für Weiterbildung geschaffen werden, um Kooperationen und Synergien besser nutzen zu können und um zu verhindern, dass sich einzelne Arbeitnehmer in einem anonymen Massenmarkt orientieren müssen.

#### (4) Aktive Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist weiterhin als Teilelement einer beschäftigungspolitischen Gesamtstrategie notwendig. Neben der Aufgabe, Mismatch (fehlende Übereinstimmung des Qualifikationsprofils von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage) aufzulösen und die Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen zu verbessern, wird auf absehbare Zeit auch nicht auf den so genannten „Zweiten Arbeitsmarkt“ und seine Auffang- und Pufferfunktion verzichtet werden können. Das gilt vor allem für Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und ganz besonders für die neuen Bundesländer.

Allerdings trifft die aktive Arbeitsmarktpolitik in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung auch auf Kritik, die im Kern nicht ganz unberechtigt ist. Sie zielt darauf, dass das heutige Instrumentarium die Arbeitslosen und Teilnehmer und Teilnehmerinnen an Maßnahmen nicht genügend zur Anpassung auf dem ersten Arbeitsmarkt befähigt und ihre Motivation nicht verbessert, sondern stattdessen vielfach passivierende Wirkung habe. Besonders den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden relativ geringe Eingliederungserfolge bescheinigt; die zudem auch auf Verdrängungseffekten zu Lasten anderer Arbeitsplätze beruhen (allerdings konzentrieren sie sich auch auf die schwierigere Klientel, weswegen eine geringere Erfolgsquote schwer vermeidbar ist und nicht automatisch gegen den Sinn von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sprechen muss).

Dementsprechend wird gefordert, das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik im Sinne einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ zu reformieren und dem Grundsatz „Fordern und Fördern“ Geltung zu verschaffen. Eine reformierte Arbeitsmarktpolitik soll nicht vorrangig Einsparung erzielen und auch beschäftigungsorientierte Makropolitik nicht ersetzen, sondern strukturell verfestigte Arbeitslosigkeit abbauen bzw. vermeiden. Dazu werden von den Kritikern unter anderem folgende Reformmaßnahmen empfohlen:



- Priorität vor allen anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hat die Verbesserung der Arbeitsvermittlung. Die Vermittlungsbemühungen müssen sich an einer vorausschauenden Risikoabschätzung (nicht erst nach Maßgabe der Dauer der Arbeitslosigkeit) orientieren, ohne Zeitverzögerung sofort bei Verlust des alten Arbeitsplatzes beginnen und individuell zugeschnitten sein. Hierzu sind spezialisierte und professionelle Vermittlungsdienste einzubeziehen. Auch das Instrumentarium der Arbeitnehmerüberlassung (so genannte Zeit- bzw. Leiharbeit) sollte zur Verbesserung der Arbeitsvermittlung genutzt werden.
- Unter den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollten Ausbildung und berufliche Weiterbildung Vorrang haben. Die bisherigen Maßnahmen müssen verbessert werden, und zwar durch genauere Differenzierung nach Zielgruppen, durch Einbeziehung der Qualifizierung in die Betriebe und durch unverminderte Weiterführung der Vermittlungsbemühungen auch während der Qualifizierungsmaßnahmen.
- Qualifizierung sollte mit Arbeitszeitpolitik verbunden werden (Bildungsfreistellungen, „investive Arbeitszeitpolitik“).
- Lohnsubventionen sollten nach Möglichkeit auf spezielle Zielgruppen beschränkt und mit individueller Förderung verbunden werden.
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen sollten nur noch in Einzelfällen eingesetzt werden, wenn andere Instrumente nicht greifen. Sie sollten nach Möglichkeit mit Qualifizierung verbunden werden. Vermittlungsbemühungen sollten während der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen unvermindert fortgesetzt werden.
- Hilfen zur Existenzgründung sollten ein größeres Gewicht in der Arbeitsmarktpolitik erhalten.
- Die Organisation der Arbeitsverwaltung muss grundlegend verbessert werden (weitere Dezentralisierung, Verbesserung der Erfolgskontrolle, Kauf spezialisierter Dienstleistungen auf dem Markt, bessere Koordination mit der Sozialhilfe und den Kommunen).

Die Projektgruppe befürwortet grundsätzlich solche Reformen, mahnt aber zur Vorsicht und warnt vor Übertreibungen. Die intendierte weitgehende Abschaffung des Zweiten Arbeitsmarktes geht letztlich von der neoklassisch inspirierten Annahme aus, dass bei hinreichender Flexibilität der privatwirtschaftlich verfasste Arbeitsmarkt das gesamte Arbeitskräftepotenzial absorbieren kann. Diese Annahme ist aber nicht realistisch, solange es ein gesamtwirtschaftliches Arbeitsplatzdefizit erheblichen Umfangs gibt.

Zumindest für längere Zeit ist die Puffer- und Auffangfunktion der herkömmlichen Arbeitsmarktpolitik noch in erheblichem Umfang notwendig. Wenn die Reform zu schnell vorangetrieben werde, kann dies leicht kontraproduktive Wirkungen auf dem Arbeitsmarkt haben. Um dies zu vermeiden, muss man nach Auffassung der Projektgruppe unbedingt schrittweise vorgehen. So lange das gesamtwirtschaftliche Arbeitskräfte-defizit noch nicht weitgehend verschwunden ist, kann auf den Zweiten Arbeitsmarkt nicht verzichtet werden. Das schließt aber nicht aus, dass das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik im beschriebenen Sinn verbessert wird; ein Mitglied der Projektgruppe äußert allerdings Bedenken gegen wichtige Elemente der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ wie z. B. gegen die Einbeziehung privater Vermittlungsdienste und der Zeit- bzw. Leiharbeit sowie die Verstärkung der Hilfen zur Existenzgründung.

### **(5) Förderung des 3. Sektors**

In die Diskussion zur Zukunft der Arbeit wird auch immer wieder die Idee eines so genannten „Dritten Sektors“ eingebracht. Hierzu gibt es auch Anregungen aus der EU und aus dem kirchlichen Bereich.



Es geht dabei darum, drei Anliegen miteinander zu verknüpfen, nämlich

- gesellschaftlich nützliche Tätigkeiten (z. B. im sozialen und kulturellen Bereich oder im Umweltschutz) zu erbringen, die heute trotz bestehenden Bedarfs nicht erbracht werden, weil sie sich weder privatwirtschaftlich rentieren, noch zum Kernbestand der staatlichen Aufgaben gehören,
- die vorhandenen Potenziale an ehrenamtlichem Engagement besser zu nutzen und
- schließlich auch für Erwerbslose eine subventionierte Beschäftigung zu ermöglichen.

Der Dritte Sektor soll nach diesem Konzept aus gemeinnützigen Unternehmen bestehen, die nach dem Kostendeckungsprinzip arbeiten (Non-Profit-Unternehmen, NPU). Sie sollen ihre Dienstleistungen am Markt anbieten, im begrenzten Sinne Gewinne erwirtschaften und Mittel für Investitionen ansammeln können. Neben den Markterlösen kommen als weitere Finanzierungsquellen die Arbeitsleistung der ehrenamtlich Tätigen, Spenden, Mitgliedsbeiträge aus Trägervereinen sowie Mittel aus Landes- oder EU-Sozialfonds-Programmen in Frage.

Um den Dritten Sektor zu fördern, wären folgende Aufgaben zu lösen:

- Der Bundesgesetzgeber müsste den Rechtsrahmen für die NPU des Dritten Sektors schaffen, um auf diese Weise die Kriterien der Förderung zu definieren, sowie außerdem steuer- und wettbewerbsrechtliche Fragen regeln.
- Ferner müsste in den entsprechenden Bundesgesetzen (SGB III, BSHG) klargestellt werden, dass die NPU des Dritten Sektors Träger von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (einschließlich der Programme „Arbeit statt Sozialhilfe“) sein können.
- Den Ländern würde die Aufgabe zufallen, die NPU des Dritten Sektors zu zertifizieren und periodisch zu überprüfen.
- Gemeinnützige Organisationen wie z. B. Wohlfahrtsverbände, Kirchen, öffentlich-rechtliche Sparkassen oder auch sozial engagierte privatwirtschaftliche Unternehmen könnten Bürgschaften und Patenschaften übernehmen.

Das Konzept des Dritten Sektors trifft aber ungeachtet seiner möglichen Vorzüge auch auf das Bedenken, dass Verdrängungs- und Substitutionsprozesse eingeleitet werden könnten. Damit würde das bereits aus der Debatte um die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit bekannte Problem wiederkehren, nämlich wie die so genannte „Zusätzlichkeit“ zu definieren ist. Allerdings würde das Zertifizierungsverfahren gegenüber der heutigen ABM-Praxis einen ganz erheblichen Vorteil bringen. Denn nach erfolgter Zertifizierung braucht für eine klar definierte Zeitspanne nicht mehr jede einzelne Stelle, auf der Arbeitslose beschäftigt werden sollen, auf ihre „Zusätzlichkeit“ hin überprüft werden.

Eine andere Gefahr ist, dass parallel zur Entwicklung des Dritten Sektors das sozialstaatliche Dienstleistungsangebot quantitativ eingeschränkt oder qualitativ verschlechtert werden könnte, so dass unter Umständen der Arbeitskräfteabbau im öffentlichen Dienst den Arbeitmarkteffekt des Dritten Sektors teilweise oder sogar ganz kompensieren könnte. Damit berührt die Etablierung eines Dritten Sektors, unabhängig vom arbeitsmarktpolitischen Nutzen der dargestellten Idee, Grundsatzfragen der sozialstaatlichen Ordnung.

In den entwickelten europäischen Sozialstaaten gilt bei der Bereitstellung der sozialen Dienste der Vorrang des individuellen und einklagbaren Rechtsanspruches, zumindest aber der staatlichen oder kommunalen Verantwortung für die Infrastruktur. Dieser Vorrang würde - wenn man die Idee des Dritten Sektors konsequent weiter denkt - zu Gunsten von staatlich unterstützter gesellschaftlicher Selbsthilfe und privater Wohltätigkeit zurückgenommen; entsprechend wird es auch von Neoliberalen und Kommunitaristen offen propagiert. Jedenfalls wird man einen Dritten Sektor umso vorbehaltloser



bejahen, je mehr man davon ausgeht, dass die Erwerbsgesellschaft und der traditionelle Sozialstaat ohnehin nicht mehr zu halten sind; umgekehrt wird die Skepsis umso stärker sein, je mehr man sich bemüht, die Erwerbsgesellschaft und den Sozialstaat, wenn auch in reformierter Form, zu stabilisieren.

Auf der anderen Seite wird es sicher auch Möglichkeiten geben, die Vorteile eines Dritten Sektors zu nutzen, ohne dass die geschilderten Nachteile eintreten. Die Projektgruppe hatte nicht die Möglichkeit, diese Problematik eingehend zu analysieren. Sie hält aber andererseits die Idee des Dritten Sektors für möglicherweise zukunftsweisend. Sie empfiehlt daher, den politisch Verantwortlichen, sich (z. B. im Dialog mit den Kirchen und Wohlfahrtsverbänden) dieses Themas anzunehmen und Lösungsmöglichkeiten auszuloten. Ein Mitglied der Projektgruppe spricht sich allerdings grundsätzlich gegen die Ausweitung des Dritten Sektors aus.

Die Projektgruppe verweist im Übrigen darauf, dass die freie Wohlfahrtspflege mit 1,25 Mio. Beschäftigten schon heute mit ihren personenbezogenen Dienstleistungen einen bedeutenden Arbeitsmarktbeitrag im Dritten Sektor leistet. Unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten stellt sich auch die Frage, wie die Rahmenbedingungen für diesen Sektor attraktiver gestaltet werden können. Neben der öffentlichen Förderung ist dabei von Interesse, wie auch privates Kapital in diesen Sektor gelenkt werden kann. In der Projektgruppe wird zu diesem Zweck neben öffentlichen Kampagnen zur Unterstützung gemeinnütziger Projekte auch die Weiterentwicklung des Stiftungs- und Spendenrechts erwogen.

## **(6) Arbeitszeitpolitik**

Grundsätzlich ist die Projektgruppe einhellig der Meinung, dass auch bei Einsatz aller anderen beschäftigungspolitischen Instrumente Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzung notwendig ist, um die Lücke zwischen dem Arbeitskräftepotenzial und der Arbeitskräftenachfrage zu schließen. Besonders bedenklich ist der Trend zum Rückgang des Tempos der Arbeitszeitverkürzung, der in den letzten Jahren zu beobachten war. Dieser Trend darf sich nicht fortsetzen.

Auf diesem Hintergrund ist eine Revitalisierung der Arbeitszeitverkürzungspolitik notwendig. Dies verlangt allerdings, dass die bisherigen Konzepte überprüft werden. Die große Mehrheit der Projektgruppe ist der Auffassung, dass die Möglichkeiten der Arbeitszeitverkürzung durch weitere flächendeckende Reduzierung der wöchentlichen Regelarbeitszeit auf absehbare Zeit weitgehend ausgeschöpft sind. Die Erfahrungen mit der 35-Stunden-Woche sind zwiespältig zu beurteilen. Einerseits waren ihre Beschäftigungseffekte in vielen Bereichen positiv, z. B. im gewerblichen Bereich mit streng durchorganisierten Arbeitsabläufen. In anderen Segmenten konnte hingegen die 35-Stunden-Woche in der betrieblichen Praxis nicht voll durchgesetzt werden. Häufig wurde sie auch durch Rationalisierung und Arbeitsverdichtung kompensiert und musste vielfach mit Formen der Arbeitszeitflexibilisierung erkaufte werden, die zu Lasten der Beschäftigten gingen.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Lage in den einzelnen Branchen und Betrieben und bei verschiedenen Berufs- und Qualifikationsgruppen außerordentlich unterschiedlich ist. Arbeitszeitverkürzungen in der Form von schematischer und flächendeckender Rationierung der Arbeitskraft können deshalb nicht mehr weiterführen. Es ist nicht sinnvoll, die Arbeitszeit dort zu verkürzen, wo ohnehin passend qualifizierte Arbeitskräfte knapp sind oder Innovationsprozesse verzögert würden.

Anstelle von obligatorischen und flächendeckenden Formen der Arbeitszeitverkürzung sollten individuelle und freiwillige Lösungen vorgezogen werden. Wenn einzelne Personen freiwillig ihre Arbeitszeit in größerem Umfang reduzieren (z. B. durch Übergang zur Teilzeitarbeit oder Langzeiturlaub, vorübergehende Berufsunterbrechungen und Qualifizierungszeiten), dann ist weniger zu befürchten, dass der Arbeitsmarkteffekt durch Arbeitsverdichtung verpufft, als dies bei flächendeckender, aber kleindosierter Arbeitszeitverkürzung für alle der Fall wäre.



Zu einer Politik der individuellen und freiwilligen Arbeitszeitverkürzung gehören dann aber auch individuelle – gesetzliche oder tarifvertragliche – Rechtsansprüche.

Sinnvoll ist auch der Überstundenabbau mittels Kurzfrist-Arbeitszeitkonten. Damit können „definitive“ (mit Geld abgegoltene) in „transitorische“ d. h. durch Freizeit ausgeglichene Überstunden umgewandelt werden, so dass die für die Betriebe notwendige Flexibilität erhalten bleibt.

Besondere Priorität sollte nach Auffassung der Projektgruppe die „investive Arbeitszeitpolitik“ haben. (Arbeitsfreistellung zwecks Qualifizierung, ggf. kombiniert mit Langfrist-Arbeitszeitkonten).

Auch für individuelle und freiwillige Lösungen sollte es einen gesetzlichen und/oder tarifrechtlichen Ordnungsrahmen geben. Insofern bedarf es eines kooperativen Zusammenwirkens von Staat, Tarifparteien und Betriebsparteien.

Der Staat sollte geeignete Modelle zur Arbeitsumverteilung durch Arbeitszeitverkürzung auch durch finanzielle Subvention fördern; weil sich dadurch die Kosten der Arbeitslosigkeit vermindern, besteht dafür auch der finanzielle Spielraum.

Dazu kämen in Frage:

- Rechtsanspruch auf Teilzeitbeschäftigung, wobei auch der Anspruch auf Rückkehr zur Vollzeitbeschäftigung wichtig ist. Rentennachteile aus der Teilzeitarbeit werden durch die mit der aktuellen Rentenreform eingeführte Höherbewertung von Pflichtbeiträgen während der Erziehung von Kindern unter 10 Jahren weitgehend ausgeglichen.
- Finanzielle Förderung des Überganges von Voll- auf Teilzeitbeschäftigung bei Wiederbesetzung durch gemeldete Arbeitslose (Teilzeitbeihilfe der Bundesanstalt für Arbeit); dies kommt aber nur als vorübergehende Maßnahme zur Bekämpfung der hohen Arbeitslosigkeit in Betracht. – Verlängerung von arbeitsrechtlichem Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld, aber nur bei geteilter Inanspruchnahme durch Mütter und Väter.
- Finanzielle Förderung von Qualifizierungsfreistellung durch die Bundesanstalt für Arbeit (Beschäftigte erhalten während der Qualifizierung Geldleistungen der Bundesanstalt für Arbeit, allerdings gebunden an die Voraussetzung, dass auf dem vorübergehend frei gemachten Arbeitsplatz Arbeitslose sozialversicherungspflichtig beschäftigt werden).
- Finanzielle Förderung von Bürgerarbeits-Sabbaticals, aber ausschließlich bei Wiederbesetzung durch gemeldete Arbeitslose und nur bei angemessenem Finanzbeitrag des Trägers.
- Oder noch weitergehend die Förderung der generellen Job-Rotation nach dänischem Vorbild (bezahlte Freistellung unter der einzigen Voraussetzung der Wiederbesetzung mit gemeldeten Arbeitslosen).

Generell bedarf die Politik der Umverteilung von Arbeit durch Arbeitszeitverkürzung einer infrastrukturellen Flankierung: sie kann nur gelingen, wenn eine effektive Qualifizierungs- und Arbeitsmarktpolitik die Voraussetzungen dafür schafft, dass zusätzliche Arbeitskräfte eingestellt werden. Ähnliches gilt für die institutionellen Hilfen zur Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf, ohne die es nicht gelingen kann, vermehrt Arbeit von Männern auf Frauen umzuverteilen.

## **(7) Flexible Lebensarbeitszeit**

Zur künftigen Arbeitslandschaft wird auch die flexiblere Verteilung der Lebensarbeitszeit gehören. Dies hat auch Konsequenzen für das soziale Sicherungssystem. Es muss einer beruflichen Realität gerecht werden, in der Berufsunterbrechungen häufiger sind und die Einkommenssituation wechselt; daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Schwankungen im Erwerbsverlauf besser auszugleichen als dies heute der Fall ist. Dazu sind folgende Probleme zu lösen:



- Absicherung von Zeitguthaben bei Konkurs,
- Arbeitsrechtliche Flankierung von Langfrist-Arbeitszeitkonten (z. B. bei Entgeltfortzahlung, gesetzlichem Mindesturlaub),
- Schutz von Zeitguthaben beim Kurzarbeitergeld,
- Übertragbarkeit von Zeitguthaben in Rentenansprüche oder in betriebliche Altersversorgung (wobei auf lange Sicht die Verwendung für einen Vorruhestand eingeschränkt werden muss),
- Möglichkeit des Ansparens von Arbeitszeit für Bildungsmaßnahmen mit Lohnersatzleistungen (u. U. Bundesanstalt für Arbeit),
- Möglichkeit einer höheren monatlichen Beitragsbemessungsgrenze in der Rentenversicherung (z. B. von heute rd. 185 % auf 250 % des durchschnittlichen Bruttolohnes), dafür Einführung einer zusätzlichen Lebens-Beitragsbemessungsgrenze (z. B. 80 Entgeltpunkte), um auf diese Weise bei ungleicher Verteilung des Lebenseinkommens die Möglichkeit einer insgesamt angemessenen Alterssicherung zu schaffen.

Eine besondere Problematik liegt bei Langfrist-Zeitkonten. Sie sind mit der Gefahr verbunden, dass kurz- und möglicherweise auch mittelfristig die effektive Arbeitszeit erhöht und langfristig die Frühverrentung gefördert wird. Ein solcher Effekt wäre völlig kontraproduktiv, so dass nach Wegen gesucht werden muss, Fehlentwicklungen entgegen zu wirken.

### **(8) Arbeitskraftagenturen**

In der sich ausbreitenden neuen Selbstständigkeit können das herkömmliche Arbeitsrecht und die kollektive Interessenvertretung keinen Schutz bieten, auch wenn die ökonomische Abhängigkeit oftmals nicht geringer und die Erwerbssituation häufig sogar noch prekärer ist als bei abhängig Beschäftigten. In vielen Berufszweigen, in denen projektbezogene Arbeit üblich geworden ist, sind schnell wechselnde Arbeits- oder Auftragsverhältnisse zur Regel geworden. Dabei bereitet es besondere Probleme, dass die Grenze zwischen abhängiger Beschäftigung und Selbstständigkeit fließend ist und dass vielfach Rechtsunsicherheit besteht.

In dieser Situation könnten möglicherweise berufsgruppenbezogene Arbeitskraftagenturen einen Lösungsansatz bieten. Solche Arbeitskraftagenturen könnten genossenschaftlich oder auch erwerbswirtschaftlich geführt werden. Unabhängig davon, ob die Mitglieder oder Kunden im jeweiligen konkreten Fall einen Arbeitsvertrag abschließen oder als Selbstständige einen Auftrag ausführen, könnten sie z. B. folgende Funktionen übernehmen:

- Arbeitsvermittlung (für abhängige Beschäftigungsverhältnisse) bzw. Auftragsvermittlung (bei Werk- und Dienstverträgen),
- Klärung des sozialrechtlichen Status (abhängige Beschäftigung oder selbstständige Tätigkeit) gegenüber dem zuständigen Sozialversicherungsträger,
- Übernahme aller organisatorischen Pflichten des Arbeitgebers bei befristet beschäftigten Arbeitnehmern (der Arbeitgeber braucht nur den Bruttolohn auszubezahlen, die Meldepflichten sowie die Abführung von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen usw. übernimmt die Arbeitskraftagentur),
- Hilfe bei der Vertragsgestaltung für selbstständige Mitglieder bzw. Kunden der Agentur, Erarbeitung von Musterverträgen für Werk- oder Dienstverträge bis hin zu tarifvertragsähnlichen Regelungen,
- Rechtsschutz für die Mitglieder bzw. Kunden der Agentur gegenüber dem Arbeit- bzw. Auftragsgeber,



- Abwicklung der Rentenversicherungspflicht bei versicherungspflichtigen Selbstständigen,
- Vertretungsregelungen bei Werk- oder Dienstvertragsnehmern,
- Durchführung von zusätzlicher Altersvorsorge (z. B. durch Abschluss günstiger Gruppen-Lebensversicherungsverträge).

Der Beitrag des Staates zur Förderung solcher Arbeitskraftagenturen würde sich im Wesentlichen darauf beschränken, dass der geeignete Rechtsrahmen zur Verfügung gestellt wird.

Ein Mitglied der Projektgruppe ist der Auffassung, dass es keiner Arbeitskraftagenturen bedarf, sondern dass sich bestehende Institutionen wie Kammern, Gewerkschaften, Arbeitsämter usw. für Erwerbstätige mit unklarem arbeits- und sozialrechtlichem Status öffnen müssen.

### **(9) Arbeitnehmerüberlassung (Zeit- bzw. Leiharbeit)**

Wenn es richtig ist, dass die Arbeitswelt der Zukunft durch Vielfalt der Arbeitsformen und größere Flexibilität gekennzeichnet sein wird, dann wird der Zeit- oder Leiharbeit eine besondere Bedeutung zukommen. Das ist nach Auffassung der Projektgruppe durchaus positiv zu sehen. Denn unter der Voraussetzung, dass die Arbeitnehmerüberlassung den angemessenen arbeits- und sozialrechtlichen Standards genügt, kann sie die Sicherheit des Arbeitsplatzes mit flexiblem Arbeitseinsatz verbinden und ist für eine Scharnierfunktion zwischen hoher Anpassungsfähigkeit am Markt und sozialer Regulierung geradezu prädestiniert.

Arbeitnehmerüberlassung kann

- Überstunden vermeiden und die reguläre Beschäftigung erhöhen,
- flexible, freiwillige und individuelle Formen der Arbeitszeitverkürzung erleichtern (z. B. Sabbaticals, Job-Rotation, Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit, Altersteilzeit, Freistellung für Weiterbildung oder Ehrenamt, Langzeiturlaub, Erziehungsurlaub),
- durch Teilnahme der Leiharbeitsfirmen an der privaten Arbeitsvermittlung Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt rascher zueinander bringen und zur Eingliederung von schwer vermittelbaren Arbeitslosen beitragen,
- Arbeitnehmern, die einen Arbeitsplatz mit maßgeschneiderter Arbeitszeit oder mit einer ihren individuellen Bedürfnissen entsprechenden Befristung suchen, ein entsprechendes Angebot zur Verfügung stellen.

Deshalb ist wichtig, dass die Arbeitnehmerüberlassung aus der Außenseiterstellung herauswächst, in der sie sich in Deutschland immer noch befindet. Das hat aber eine Reihe von Voraussetzungen:

- Arbeitnehmerüberlassung bedarf nach wie vor einer speziellen gesetzlichen Regulierung, die sicherstellt, dass sie nicht dafür missbraucht wird, den Kündigungsschutz zu unterlaufen, den unbefristeten Arbeitsvertrag als Regelfall zu umgehen und die Tarifverträge in den Entleihbetrieben auszuhöhlen.
- Für die Arbeitnehmerüberlassung müssen endlich auf breiter Front Tarifverträge abgeschlossen werden.
- Wo keine Tarifverträge für die Arbeitnehmerüberlassung existieren, muss ein gesetzliches Gleichbehandlungsgebot dafür sorgen, dass die Leiharbeitnehmer nicht schlechter gestellt werden als die Stammarbeitnehmer im Entleihbetrieb.



- Die Kontrolle der Arbeitnehmerüberlassung muss verbessert und Verstöße müssen strenger geahndet werden: Auch die Zusammenarbeit der Behörden bei grenzüberschreitendem Verleih muss verbessert werden.

Für weitere substanzielle Deregulierungen der Arbeitnehmerüberlassung (über diejenigen hinaus, welche bereits die frühere Bundesregierung vorgenommen hat) gibt es keinen Anlass. Unter der Voraussetzung, dass die Arbeitnehmerüberlassung flächendeckend tarifvertraglich geordnet ist, könnten jedoch bestimmte gesetzliche Einschränkungen der Arbeitnehmerüberlassung wie z. B. das Synchronisationsverbot und die Höchstverleihfrist, die heute noch unbedingt notwendig sind, um Missbrauch zu verhindern, tarifdisponibel gemacht werden (d. h. die Tarifparteien könnten das Recht erhalten, in diesen Punkten Abweichungen vom Gesetz zu vereinbaren). Denkbar wäre auch die Aufhebung des Wiedereinstellungsverbot, allerdings nur wenn die Neueinstellung unbefristet erfolgt und wenn die Zeit vor der Unterbrechung auf die 6-Monatsfrist für die Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes angerechnet wird.

Eines der Mitglieder der Projektgruppe spricht sich dafür aus, auch die erstmalige Synchronisation (die Befristung des Arbeitsvertrages auf die Dauer der Entleihung, die nach geltendem Recht einmalig erlaubt ist) zu verbieten und bei Arbeitnehmerüberlassung die Befristung nur noch zu gestatten, wenn sachliche Gründe in der Person des Arbeitnehmers vorliegen.

### **(10) Mitbestimmungs- und Betriebsverfassungsrecht**

Die meisten europäischen Länder kennen in unterschiedlichen Formen Mitbestimmungsrechte im Betrieb wie auch im Unternehmen. Im internationalen Maßstab gesehen reichen in Deutschland die gesetzlich fixierten und einklagbaren Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen besonders weit. Die Projektgruppe sieht darin einen wichtigen Vorteil des deutschen Sozialmodells, das durch seine starke Tendenz zu Konsenslösungen erheblich zur hohen Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beigetragen hat.

Dass Betriebsverfassung und Unternehmensmitbestimmung keine Standortnachteile, sondern letztlich Standortvorteile sind, wird auch von ausländischen Beobachtern anerkannt. Es ist eine besondere Leistung der Betriebsverfassung und Mitbestimmung, dass es gelungen ist, den Strukturwandel und selbst tiefe Strukturbrüche wie in der Montanindustrie sozialverträglich zu gestalten und den sozialen Frieden zu erhalten. Mitbestimmung im Betrieb und Unternehmen hat sich daher auch schon längst von ihrer Fixierung auf ihre traditionelle Basis im Montanbereich gelöst und ist in allen Branchen und größeren Unternehmen zur Grundlage einer modernen Unternehmenskultur geworden. Die gemeinsam von der Hans-Böckler-Stiftung und der Bertelsmann-Stiftung eingesetzte Kommission „Mitbestimmung“ hat die Leistung der Mitbestimmung für die Innovationsfähigkeit und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit unterstrichen und für eine in den Strukturen flexiblere, in der Ausgestaltung der konkreten Mitbestimmungsregeln aber ausbaufähige Mitbestimmung plädiert.

Reformen der Mitbestimmung im Betrieb wie im Unternehmen müssen nach Auffassung der Projektgruppe darauf zielen, die Strukturen der Mitbestimmung so weiterzuentwickeln, dass sie

- der wachsenden Differenzierung der Arbeitsverhältnisse,
- den raschen Wandel der Unternehmensstrukturen,
- den neuen Herausforderungen an die Beschäftigten wie ihre Repräsentanten,
- aber auch der Individualisierung, dem Wunsch nach mehr Eigenverantwortung, Beteiligung und direkter Mitsprache

gerecht werden. Diesen Erfordernissen trägt der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes vom Februar 2001 Rechnung. Er sichert Mitbestimmung im Betrieb



durch die Erweiterung des Arbeitnehmerbegriffs, gestaltet den Betriebsbegriff flexibler, sichert die Mitbestimmung bei Unternehmensaufspaltungen und erweitert in vorsichtigen Schritten die Mitbestimmungsrechte bei der Beschäftigungssicherung, bei der Qualifizierung und im Umweltschutz. Wenn er in der vorliegenden Form verabschiedet wird, so ist damit eine wichtige Grundlage geschaffen in der betrieblichen Praxis den notwendigen Modernisierungsbedarf zu erfüllen.

Dennoch bleiben Fragen offen, die sich aus dem Wandel in den Arbeitsverhältnissen und der wachsenden Individualisierung, aber auch dem immer schnelleren Strukturwandel bei den Dienstleistungen und dem Trend zu mehr selbständiger und eigenverantwortlicher Arbeit ergeben. Die herkömmliche Mitbestimmung ist nach wie vor weitgehend repräsentativ angelegt. Mitbestimmungsrechte vor allem in der Gestaltung der Arbeit werden von den Betriebsräten stellvertretend wahrgenommen. Noch weiter von den Beschäftigten entfernt ist die Unternehmensmitbestimmung; zudem ist sie in gesetzliche Vorschriften des Aktienrechts usw. eingebunden, die Transparenz behindern.

Die Aufgabe der Zukunft ist es demnach, die unmittelbare Mitbestimmung am Arbeitsplatz zu erweitern. Die Projektgruppe sieht darin aber keinen Gegensatz, sondern eine notwendige Ergänzung zu der nach wie vor wichtigen repräsentativen Mitbestimmung durch Betriebsräte und auf der Ebene der Unternehmensleitung. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes eröffnet bereits Ansätze zu mehr Delegation auf Arbeitsgruppen oder Ausschüsse. Diese Ansätze müssen auch durch Praxis und Vereinbarungen in den Betrieben selbst weiterentwickelt werden.

Eine wichtige Weichenstellung bringt der neue § 3 des Betriebsverfassungsgesetzes, der es erlaubt, durch Tarifverträge neue Mitbestimmungsstrukturen auszuhandeln. Damit können Gewerkschaften stärker als bisher auch neuen Formen der Unternehmensorganisation z. B. in der so genannten New Economy und bei Gründerfirmen gerecht werden. Nicht die Strukturen, sondern die Beteiligungsrechte müssen im Mittelpunkt einer offensiven Verhandlungsstrategie stehen.

Gleiches gilt übrigens auch für die Unternehmensmitbestimmung. In der Montanindustrie werden Mitbestimmungsstrukturen durch Verhandlungen weiterentwickelt. Auch im Bereich der Mitbestimmung von 1976 oder der Mitbestimmung nach der Betriebsverfassung sollte dies möglich sein. Damit wäre ein Weg gewiesen für eine flexible Mitbestimmungsstrategie, die an den spezifischen Gegebenheiten anknüpft und für die Zukunft Fortschritte durch dezentrale Verhandlungen zu erreichen sucht, statt auf den Gesetzgeber zu warten.

Auf diese Weise würde eine Entwicklung auch für Deutschland fruchtbar gemacht, die schon bei der Ausgestaltung der europäischen Mitbestimmung Grundlage ist. Die Richtlinien über die Europäischen Betriebsräte und über die Europäische Aktiengesellschaft sehen vor, dass zunächst auf der Basis klar definierter Rechte und verbunden mit Sanktionsmechanismen Verhandlungen geführt werden und dass erst im Falle des Scheiterns das staatliche Recht bzw. das Gemeinschaftsrecht zum Zuge kommt. Beides, klare Rechte und verhandelte und damit auch dezentralisierbare Strukturen, können die Beschäftigten aus ihrer rein passiven Rolle als Wähler befreien und sie zur aktiven Beteiligung und Mitgestaltung hinführen.

### **(11) Personenbezogene Dienstleistungen**

Es kann kein Zweifel bestehen, dass personenbezogene Dienstleistungen das expansivste Beschäftigungsfeld auf dem Arbeitsmarkt sind. Dabei rangieren sie noch vor dem Beschäftigungszuwachs der „New Economy“. Die Projektgruppe hat sich mit der Frage befasst, welche Maßnahmen notwendig sind, um Hemmnisse für die Beschäftigungsexpansion abzubauen.

Eine nähere Analyse der sehr vielfältigen personenbezogenen Dienstleistungen ergibt, dass der Markt unter fehlender Transparenz, unklaren Berufsbildern und Mangel an Ausbildungsgängen leidet. Es fehlt also eine berufsrechtliche Ordnung, die die Professionalität verbessert und diese Tätigkeiten



aufwertet. Dies hat nicht zuletzt auch frauenpolitische Bedeutung, da die Mehrzahl der Erwerbstätigen in diesem Sektor Frauen sind.

Schwer zu entscheiden ist, ob die personenbezogenen Dienstleistungen subventioniert werden sollen. Dagegen spricht zum einen der potenziell hohe Finanzaufwand, zum anderen das Problem der rechtlichen Gleichbehandlung, denn es bedarf einer besonderen Begründung, warum personenbezogene Dienstleistungen Vergünstigungen erhalten sollen, der Einzelhandel aber z. B. nicht.

Manches spricht auch dafür, dass der Markt der personenbezogenen Dienstleistungen sich von selbst ausweiten wird, und zwar als Konsequenz der wachsenden Erwerbsbeteiligung der Frauen. Außerdem gibt es für große Bereiche der personenbezogenen Dienstleistungen bereits eine solide öffentliche Finanzierung (Schulen, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Pflegedienste).

Ein besonderes Spannungsverhältnis gibt es bei bestimmten qualifizierten personenbezogenen Dienstleistungen zwischen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen und der öffentlichen Haushaltssanierungs- und Kostendämpfungspolitik. Hier geht es vor allem um das Bildungs- und Gesundheitswesen, das auf Steuer- und Beitragsfinanzierung beruht, da nur ein kleiner Teil der Bevölkerung in der Lage wäre, diese Dienstleistungen zu bezahlen, wenn sie privatwirtschaftlich erbracht würden. Heute gilt im gegenwärtigen Finanzierungssystem vielfach das Allesoder-Nichts-Prinzip (entweder öffentliche Vollfinanzierung oder ausschließliche private Kostentragung). Würde an dessen Stelle eine flexible und gleichzeitig sozial vertretbare Mischfinanzierung treten, so könnte die Beschäftigungsbremse gelockert werden, die sich aus den Grenzen der Belastbarkeit der Bevölkerung mit Steuern und Abgaben ergibt.

## **(12) Förderung von gering produktiven Arbeitsplätzen**

In der öffentlichen Diskussion herrscht weitgehende Übereinstimmung, dass ein völlig deregulierter Arbeitsmarkt, der für einen erheblichen Teil der Beschäftigten auch Löhne unterhalb des Existenzminimums bedeuten würde, in Deutschland weder sinnvoll, noch sozialpolitisch akzeptabel wäre. Diskutiert wird allerdings, ob geringproduktive und demnach nur gering entlohnte Arbeit systematisch durch staatliche Transfers subventioniert werden soll. In dieser Frage gehen in die Meinungen auseinander.

Für eine solche Subventionierung geringqualifizierter Arbeit werden folgende Argumente ins Feld geführt:

- In der Industrie würden permanent Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationserfordernissen abgebaut. Die somit freigesetzten Arbeitskräfte könnten nur mit einfachen Arbeiten, besonders mit einfachen personenbezogenen Dienstleistungen beschäftigt werden.
- Zusätzliche Beschäftigung mit einfachen Arbeiten sei auch deshalb notwendig, weil die Qualifikationsanforderungen ständig steigen und immer mehr Menschen nicht in der Lage seien, diese Anforderungen zu erfüllen.
- Im gegenwärtigen deutschen Sozialsystem fehle es an Anreizen für Arbeitslose, eine gering bezahlte Arbeit anzunehmen („Armutsfalle“).
- Gerade bei den einfachen personenbezogenen Dienstleistungen bestehe in Deutschland erheblicher Nachholbedarf.
- Dass die Ausweitung gering produktiver Arbeitsplätze erfolgreich zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit beitragen kann, zeige das Beispiel des amerikanischen Arbeitsmarktes. Die sozialen Folgen des amerikanischen Arbeitsmarktmodells seien zwar nach europäischen Maßstäben nicht akzeptabel, könnten aber durch ergänzende Einkommenssubventionen vermieden werden.

Dem werden folgende Einwände entgegengehalten:

- Die Arbeitsplatzlücke könne auch ohne einen subventionierten Niedriglohnsektor geschlossen werden (Arbeitszeitverkürzung, außerdem langfristig rückläufiges Erwerbspersonenpotenzial). Dass die deutsche Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich relativ hoch ist, sei im Übrigen weitgehend auf die Sondersituation Ost zurückzuführen.
- Die amerikanischen Beschäftigungserfolge seien nicht primär auf die Existenz von Niedriglöhnen zurückzuführen, sondern auf die expansive Geldpolitik und auf die hohen Investitionen in Forschung und Entwicklung; nach den Beschäftigungsberichten von EU und OECD sei ein Zusammenhang zwischen Lohndifferenzierung und Beschäftigung empirisch nicht belegt.
- Prinzipielle Qualifikationsgrenzen seien nicht erkennbar. Jedenfalls gebe es im Bildungswesen noch viele unausgeschöpfte Möglichkeiten, die Qualifikation zu verbessern. Die Antwort auf das Problem der gering qualifizierten Arbeitslosen sei, sie zu qualifizieren und die Anstrengungen in der Bildungspolitik zu verstärken.
- Es gebe keine beweiskräftigen empirischen Belege für die Existenz einer „Armutsfalle“. Vielmehr gebe es zahlreiche Erwerbstätige, deren Einkommen so gering ist, dass sich für sie die Erwerbstätigkeit, gemessen am Sozialhilfeanspruch, eigentlich nicht lohnt.
- In Deutschland bestehe wegen der kurzen Arbeitszeiten und der hohen Bedeutung von Eigenarbeit kein den USA vergleichbarer Bedarf an einfachen Dienstleistungen.
- Die personenbezogenen Dienstleistungen seien in Deutschland auch wegen der relativ niedrigen Frauenerwerbstätigkeit schwach entwickelt. Wenn bessere Voraussetzungen für die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf geschaffen würden und die Frauenerwerbstätigkeit steige, so werde der Dienstleistungssektor auch ohne Niedriglohnsubvention expandieren.
- Wenn die Qualifizierung verbessert wird, dann wird das Angebot an einfach qualifizierten Arbeitskräften knapper, so dass dann die Chancen der restlichen gering qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verbessert werden.

Zugespitzt kann man sagen, dass beide Positionen von prinzipiell verschiedenen Leitvorstellungen über den weiteren Entwicklungspfad der deutschen Volkswirtschaft ausgehen, der bislang durch hohe Löhne, hohe durchschnittliche Produktivität und Produktivitätssteigerungen, starke Industrieorientierung, kurze Arbeitszeiten, relativ geringe soziale Differenzierung und weite Verbreitung von Eigenarbeit gekennzeichnet war. Auf der einen Seite steht die Auffassung, dass dieser traditionelle Entwicklungspfad auch in Zukunft tragfähig ist.

Dem steht die Einschätzung gegenüber, dass dieses Entwicklungsmodell nicht mehr unverändert weiterzuführen ist. Deshalb müsse man sich am amerikanischen Entwicklungsmodell mit hohem Dienstleistungsanteil, niedriger durchschnittlicher Produktivität, starker sozialer Differenzierung, hohen Arbeitszeiten und niedrigem Eigenarbeitsanteil orientieren; die negativen sozialen Auswirkungen könne man durch Einkommenssubventionen für die Beschäftigten des Niedriglohnsektors vermeiden.

Nach Auffassung der Projektgruppe kann aber die Klärung dieser Grundsatzfrage dahin gestellt bleiben. Denn auch wenn die prinzipiellen Einwände gegen die Förderung eines Niedriglohnsektors zutreffen sollten, so ändert dies nichts daran, dass noch für etwa zwei Jahrzehnte das Problem der strukturellen Arbeitslosigkeit Geringqualifizierter kaum ohne Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich einfacher Arbeiten zu lösen sein wird. Eine grundsätzliche Abkehr vom deutschen Entwicklungsmodell und eine Orientierung am amerikanischen Vorbild wäre damit noch nicht verbunden.

Wenn Niedriglohnsubventionen zur Überbrückung von Arbeitsmarktproblemen eingesetzt werden, dann stellt sich allerdings die Frage, ob selektive Ansätze (z. B. für bestimmte Problemgruppen des Arbeitsmarktes oder für bestimmte besondere Beschäftigungsfelder wie etwa Haushaltsdienstleistungen) flächendeckenden Ansätzen vorzuziehen seien. Im Übrigen ist es empfehlenswert, vor weiterge-

henden Entscheidungen zunächst die Ergebnisse der im Rahmen des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit verabredeten Modellversuche abzuwarten.

Auf gar keinen Fall ist aber nach Auffassung der Projektgruppe die Subventionierung gering produktiver Arbeitskräfte eine arbeitsmarktpolitische Alternative zu anderen langfristig tragfähigen strategischen Ansätzen wie Arbeitszeitverkürzung und intensive Qualifikation.

Nach: Bericht der Projektgruppe „Zukunft der Arbeit“ des SPD-Parteivorstandes (Stand 18. Februar 2001)

