

## Was zu tun ist

# AGENDA für mehr Beschäftigung in Deutschland

1. Hoher Beschäftigungsstand ist in unserer Sozialen Marktwirtschaft keine Utopie, sondern ein realistisches, mittelfristig erfüllbares Ziel der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, wenn alle Akteure in einem Pakt für mehr Beschäftigung zusammenwirken.
2. Bei konsequenter Verfolgung eines langfristigen Konsolidierungspfades für die Staatshaushalte ist eine leichte Lockerung der Restriktionen für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage möglich.
3. Die Standortbedingungen für das Angebot sind nachhaltig zu verbessern: Regulierungen, Steuer und Abgabenbelastung sind weiter zu beschränken und die Lohnnebenkosten durch Einsparungen, Umfinanzierung und Reformen der Sozialen Sicherung zu senken.
4. Entfaltung einer stabilen Kultur beschäftigungsorientierter Tarifpartnerschaft: Weitere Lohnzurückhaltung sollte durch die Beteiligung der Arbeitnehmer an Vermögen und Ertrag flankiert werden.
5. Zu angemessener Teilhabe an Erwerbsarbeit für alle kann auch eine andere Verteilung des Arbeitsvolumens beitragen, insbesondere mehr freiwillige Teilzeitarbeit und der Abbau von Überstunden.
6. Durch Qualifizierung sowie durch behutsame Differenzierung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung, von Steuern, Sozialabgaben und Transfers können neue Beschäftigungsmöglichkeiten auch für Geringqualifizierte und nur eingeschränkt Leistungsfähige erschlossen werden.
7. Der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Verhärtung von Arbeitslosigkeit bei Problemgruppen kann durch Früherkennungssysteme und frühzeitige Eingliederungsmaßnahmen begegnet werden.
8. Zur Auflösung des sich verhärtenden Kerns von Langzeitarbeitslosigkeit sind gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einzusetzen, verpflichtende Beschäftigungsangebote und sinnvolle Übergänge in den Ruhestand zu erproben.
9. Die Startchancen für Unternehmensneugründungen und der Aufbau selbständiger Existenzen sind insbesondere durch leichteren Zugang zum Startkapital weiter zu verbessern. Die Existenzgründung ist auch als Weg aus der Arbeitslosigkeit weiter zu fördern.
10. Die Investitionen in Humankapital müssen verstärkt werden. Um allen Jugendlichen eine berufliche Perspektive zu öffnen, ist insbesondere das System der Berufsausbildung den neuen Herausforderungen anzupassen. Für die Erwerbstätigen ist eine (konzertierte) Aus- und Weiterbildungsoffensive zu entwickeln.
11. Bei den Strategien zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und für mehr Beschäftigung ist besonders auf die Beseitigung der historisch gegebenen Benachteiligungen von Frauen und auf die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu achten.
12. Der Wandel der Arbeitswelt und der Erwerbsformen sollte mit mehr Offenheit angenommen und bewußt auch sozial gestaltet werden.

Leerseite

## Einleitung

Die Bundesrepublik Deutschland startet mit einer Arbeitslosenzahl von voraussichtlich 4,28 Mio im Jahresdurchschnitt 1998 in eine neue Legislaturperiode. Im Verlauf dieses Jahres konnte zwar eine Senkung der Arbeitslosenzahlen erreicht werden. Hierzu trugen bei leicht abnehmendem Arbeitskräftepotential der verstärkte Einsatz von Arbeitsmarktpolitik und eine an Breite gewinnende konjunkturelle Belebung bei. Diese Entwicklung gibt jedoch noch keinen Anlaß zur Entwarnung am Arbeitsmarkt.

Für die kommenden Jahre ist nach wie vor davon auszugehen,

- daß ein gesamtwirtschaftlicher Mangel an Arbeitsplätzen in der Größenordnung von 6 Mio - 7 Mio besteht,
- daß die Arbeitslosigkeit eine Verhärtung bei Langzeitarbeitslosen und Problemgruppen erfahren hat, sowie
- daß sich beim dualen System der Berufsausbildung die Schere zwischen Bewerbern um Ausbildungsplätze und Ausbildungsstellen weiter öffnen wird.

Angesichts der schon fast ein viertel Jahrhundert andauernden und von Rezession zu Rezession sich verschärfenden Probleme auf dem deutschen Arbeitsmarkt finden in der Öffentlichkeit die pessimistischen Thesen einer Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung (jobless growth) und vom „Ende der Erwerbsarbeit“ zunehmende Aufmerksamkeit und vielfach von Angst begleitete Zustimmung.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) sieht sich aus seiner Verantwortung als Forschungseinrichtung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) verpflichtet, unmittelbar am Beginn der 14. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages den Handlungsbedarf und die Handlungsmöglichkeiten für mehr Beschäftigung und für die Überwindung der Arbeitslosigkeit aufzuzeigen. Das IAB geht dabei von seinem in der Selbstverwaltung der BA, parteiübergreifend und von vielen gesellschaftlichen Gruppen beachteten Beitrag zum Bündnis für Arbeit 1996 aus (vgl. IAB-Werkstattbericht Nr. 5/1996; IAB-Kurzbericht Nr. 7/1996 und Nr. 4/1998).

Mit der Vorlage der AGENDA für mehr Beschäftigung sollen darüber hinaus aufeinander abgestimmte Strategien und Handlungsmöglichkeiten globaler Beschäftigungspolitik und aktiver Arbeitsmarktpolitik gebündelt werden. Aufgrund der Analyse des deutschen Arbeitsmarktes lassen sie auf mittlere Sicht (von 4 - 5 Jahren) eine entscheidende Verminderung der Arbeitslosigkeit erwarten und führen zugleich auf den Weg für die nachhaltige Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes bei möglichst hochwertigen Arbeitsbedingungen.

Ein solches Bündel von Strategien für mehr Beschäftigung wird nur dann eine Umsetzungschance haben, wenn der gegebenen Pluralität der Interessen in der Gesellschaft und insbesondere den unterschiedlichen Interessen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und öffentlicher Hand in der Selbstverwaltung der BA Rechnung getragen wird. Die AGENDA berücksichtigt zudem, daß grundlegende Reformen in einer offenen, freien und in Interessenverbänden organisierten Gesellschaft von der historisch gegebenen Situation der Menschen ausgehen müssen, um akzeptiert zu werden, um einen Erneuerungsprozeß einzuleiten und einen trittfesten Entwicklungspfad für den Arbeitsmarkt unserer Volkswirtschaft zu bestimmen.

Der Hinweis auf erfolgversprechende Handlungsmöglichkeiten enthält einen Appell und schafft Handlungsdruck. Wir sind von der Notwendigkeit überzeugt, schon in diesem Herbst 1998 unver-

zügig und entschieden die Weichen für den Frühling auf dem Arbeitsmarkt und für eine grundlegende Wende bei der Beschäftigung zu stellen. Die Aufforderung zum Handeln richtet sich an alle Träger der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und ebenso an Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Denn die Politik allein ist nicht in der Lage, gesellschaftliche Entwicklungen zu bestimmen. Nur durch vereinten Einsatz aller persönlichen und gesellschaftlichen Kräfte kann in gemeinsamer Verantwortung ein Weg aus der Arbeitsmarktkrise gefunden und das Erreichte nachhaltig gesichert werden.

Das hiermit vorgelegte Programm zur Aktivierung der Gesellschaft für mehr Beschäftigung ist auf die am IAB bearbeiteten Problem- und Handlungsfelder konzentriert und in 12 Punkten zusammengefaßt, ohne daß damit ein Anspruch auf Vollständigkeit oder gar auf Endgültigkeit gegenüber der politischen Willensbildung erhoben werden würde. In den einzelnen Beiträgen zu diesem IAB-Werkstattbericht wird das Aktionsprogramm in seinen Einzelbereichen und Teilaspekten ausführlicher begründet und erläutert.

Wir sind uns des Risikos bewußt, als Forschungseinrichtung ein solches Aktionsprogramm vorzulegen. Wissenschaftliche Beratung der Politik und Praxisrelevanz der Forschung können jedoch unter den gegebenen Umständen auch einen Anstoß zum Handeln erfordern, um den Ruck in der Gesellschaft zu einer breiten Bewegung für mehr Beschäftigung werden zu lassen.

## Wachstums- und Beschäftigungspolitik

***Hoher Beschäftigungsstand erfordert eine bewußte politische Gestaltung des Ordnungsrahmens und der gesamtwirtschaftlichen Bedingungen für das Wachstum und die Ausschöpfung des Produktionspotentials***

Hoher Beschäftigungsstand ist - wie auch ein internationaler Vergleich beschäftigungspolitisch erfolgreicher Länder bestätigt - nur unter gesamtwirtschaftlichen Bedingungen möglich, die sowohl auf Geldwertstabilität und Wachstum als auch auf einen hohen Auslastungsgrad des Produktionspotentials ausgerichtet sind.

Da Geldwertstabilität durch die autonome Bundesbank (bzw. die Europäische Zentralbank) gewährleistet (werden) wird, verbleibt für die staatlichen Träger der Beschäftigungspolitik zum einen die Verantwortung für ein angemessenes Wachstum des Produktionspotentials, zum anderen die konjunkturpolitische Aufgabe für dessen möglichst stetige und hohe Auslastung. Beim wachstumspolitischen Aspekt der globalen Beschäftigungspolitik stehen im Vordergrund die marktwirtschaftliche Ausgestaltung des Ordnungsrahmens (Deregulierung, Privatisierung von staatlichen Unternehmen, dynamischer Wettbewerb) sowie eine Entlastung unternehmerischen Verhaltens (der Anbieter) durch Senkung von Steuern und Abgaben, die an der Schaffung von wirtschaftlichen Werten (Einkommen) anknüpfen. Schließlich sind (willkürlich) restriktive Genehmigungsverfahren für Innovationen und Unternehmensgründungen abzubauen und ein freundliches gesellschaftliches Klima für Neuerungen, Unternehmertum und Leistungseinkommen zu entfalten.

Auch eine funktionsfähige Marktwirtschaft kann in der Realität einen gleichmäßig hohen Auslastungsgrad des Produktionspotentials nicht von allein gewährleisten. Die Anpassung der Wirtschaft an die Änderung grundlegender Daten (Systemtransformation, Öffnung neuer Märkte, neue Basistechnologien, gesellschaftlicher Wertewandel) benötigt Zeit, in der auch Marktungleichgewichte bestehen können. Die Unterauslastung des Produktionspotentials bedeutet Verzicht auf wirtschaftliche Wertschöpfung und entsprechende Einkommen mit der Folge von Steuer- und Einnahmeausfällen sowie erhöhte Sozialtransfers. Für die Arbeitskräfte bedeutet Arbeitslosigkeit zudem Entwertung ihrer Qualifikation, soziale Ausgrenzung und psychische Belastungen.

Wenn auch die Wirtschaftspolitik heute nicht mehr von der „Machbarkeit“ des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts durch staatliche globale Nachfragesteuerung ausgeht, bleibt für die Regierung doch die Stabilitätsverantwortung, zum Wohle des Volkes auf einen stetigen und hohen Auslastungsgrad des volkswirtschaftlichen Produktionspotentials zu achten. Diese (immer noch) im Stabilitätsgesetz (von 1969) verankerte Verantwortung für einen hohen Beschäftigungsstand liegt um so mehr bei den staatlichen Trägern der Wirtschaftspolitik, je höher der Anteil bzw. der Einfluß des Staates bei der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und Einkommensverwendung ist.

1.

**Hoher Beschäftigungsstand ist in unserer Sozialen Marktwirtschaft keine Utopie, sondern ein realistisches, mittelfristig erfüllbares Ziel der Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, wenn alle Akteure in einem Pakt für mehr Beschäftigung zusammenwirken**

Trotz der Höhe der Arbeitslosigkeit und der Größe des gesamtwirtschaftlichen Defizits an Arbeitsplätzen (Arbeitslose plus Stille Reserve: 6 Mio - 7 Mio) ist es realistisch, das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes mittelfristig ernsthaft erreichen und den Beschäftigungsstand nachhaltig auf hohem Niveau stabilisieren zu wollen.

Bei der sich ausbreitenden pessimistischen Vorstellung, daß der Gesellschaft die Erwerbsarbeit ausgehe, wird auf uralte und immer wieder durch die Entwicklung widerlegte Sättigungshypothesen zurückgegriffen. Man blickt gebannt auf das Tempo des technischen Fortschritts, ohne die quantitativen und qualitativen Veränderungen des Güter- und Dienstleistungsbedarfs in den hochentwickelten Gesellschaften, in den früheren sozialistischen Ländern und einer wachsenden Weltbevölkerung zu berücksichtigen. Dieser resignative Blick in die Zukunft der Erwerbsarbeit am Standort Deutschland vernachlässigt auch völlig die Tradition des Strebens der Menschheit nach Befreiung von Arbeitslast und -leid sowie die Fülle der gesellschaftlichen Anpassungsmöglichkeiten und das Wissen um die vielfältigen Wege zu mehr Beschäftigung.

Von einer Entkopplung von Wachstum und Beschäftigung kann auch in der Gegenwart nicht die Rede sein. Vielmehr bleibt Wirtschaftswachstum (wohlbegründet) ein strategischer Ansatzpunkt ersten Ranges für die Beschäftigungspolitik.

Dies zeigen Untersuchungen wissenschaftlicher Institute zur Beschäftigungsschwelle (vgl. Klauder 1990, Pusse 1990 sowie in diesem Band, Schnur 1990, Hof 1994 und 1995, Herrmann 1997, Schalk u.a. 1997, RWI 1996) und die komplexere Analyse der wechselseitigen Zusammenhänge in leistungsfähigen mikro- und makroökonomischen Modellen (vgl. Bellmann 1997 und 1998; Klauder, Schnur, Zika 1996).

Darüber hinaus bestätigt diesen Befund neben unserer eigenen Erfahrung mit der kräftigen Zunahme der Beschäftigung von 1983 bis 1992 in Westdeutschland auch ein Blick auf beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder. Ein solcher Ländervergleich macht deutlich, daß beschäftigungspolitischer Erfolg offenbar durchaus nicht nur um den Preis der Aufgabe unseres Ordnungsmodells und der Verwirklichung von Marktwirtschaft pur zu erlangen ist, sondern immer einen Policy-Mix verlangt: Die Ausweitung der Beschäftigung wurde eher unter expansionsförderlichen Bedingungen für die gesamtwirtschaftliche Investitions- und Konsumgüternachfrage erreicht. Zum Abbau von Arbeitslosigkeit kann auch eine Umverteilung des Arbeitsvolumens auf mehr Personen durch mehr Teilzeitbeschäftigung sowie eine strengere Verpflichtung von Arbeitslosen zu Qualifizierung oder Arbeit bei einer wohlausgebauten Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit beitragen.

Die Beschäftigungsverhältnisse werden in Zukunft allerdings nicht mehr in dem (von den 60er und 70er Jahren) gewohnten Maße den Anforderungen eines umfassend sozial abgesicherten Vollzeitarbeitsplatzes für den männlichen Ernährer seiner Familie („Normalarbeitsverhältnis“) entsprechen können (vgl. Hoffmann, Walwei 1998; Walwei 1998). Sie werden auch durch eine Vielfalt differenzierter und flexibler Beschäftigungsverhältnisse und neuer Arbeits- und Erwerbsformen gekennzeichnet sein.

In der Bundesrepublik Deutschland war in den 90er Jahren das reale Wachstum allerdings nicht ausreichend, um angesichts der - u.a. durch die Standortdebatte - verstärkten Bemühungen um Kostenentlastungen und Produktivitätssteigerungen sowie der tatsächlich erreichten gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwächse zu einer ausreichend hohen Nachfrage nach Arbeit zu führen. Als besondere Gründe für den Anstieg der Arbeitslosigkeit und deren hartnäckigem Verharren auf hohem Niveau kamen der Anstieg des Erwerbspersonenpotentials, der transformationsbedingte Wegfall von Arbeitsplätzen in den neuen Bundesländern und die erhöhten Steuer- und Abgabenbelastungen in Folge der Vereinigung hinzu.

Von den konjunkturellen Schwankungen der Wachstumsraten abgesehen wird ein nachhaltig höherer Wachstumspfad nur mittel- bis langfristig erreichbar sein. Deshalb sind kurz- bis mittelfristig zur Erlangung eines hohen Beschäftigungsstandes sowohl „passive“ Strategien der Minderung des Arbeitsangebots und der Umverteilung von Arbeit als auch eine insgesamt eher expansive Gestaltung der

Bedingungen für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage erforderlich, insbesondere für private und öffentliche Investitionen.

Zur nachhaltigen Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes bedarf es einer längerfristigen Strategie der Erschließung gesellschaftlicher Potentiale an Kreativität, Innovation, Gründergeist, Investitions- und Leistungsbereitschaft u.a. durch institutionelle Reformen zur Förderung dynamischen Wettbewerbs und der Angebotsbedingungen - nicht zuletzt im Bereich des Arbeitsmarktes und der Sozialen Sicherung.

Die Übergänge zwischen kurz- und mittelfristigem sowie mittel- bis langfristigem Handlungsbedarf sind fließend und die Strategien interdependent. Dies führt dazu, daß Inkonsistenzen zwischen kurz- und langfristiger Orientierung der Politik für mehr Beschäftigung, Widersprüche zwischen aktuellem und zukünftig erwartetem Verhalten oder mangelnde Verlässlichkeit von Versprechungen schwer „verziehen“ werden.

## **2. Bei konsequenter Verfolgung eines langfristigen Konsolidierungspfades für die Staatshaushalte ist eine leichte Lockerung der Restriktionen für die gesamtwirtschaftliche Nachfrage möglich**

Die Notwendigkeit einer konsequenten Politik des Abbaus der Staatsverschuldung und der Konsolidierung der Staatshaushalte findet grundsätzlich über die Grenzen von Interessengruppen und politischen Parteien hinweg Anerkennung. Nur so sind ungerechtfertigte Belastungen kommender Generationen zu vermeiden und wenigstens gewisse konjunkturpolitische Handlungsspielräume des Staates auf Dauer zu erhalten. Das IAB-Strategiebündel für mehr Beschäftigung hatte 1996 eine zeitlich verzögerte Konsolidierung der Staatshaushalte gefordert, die wegen der Beschlüsse zur Verwirklichung der Europäischen Währungsunion nicht zum Zuge kommen konnte.

Auch nachdem die Entscheidungen für die Einführung des Euro gefallen sind, steht für die Bundesrepublik Deutschland ein Abrücken vom Kurs der Finanzpolitik gemäß dem europäischen Stabilitätspakt nicht zur Debatte. Allerdings sind für das Haushaltsgebaren der nächsten Jahre keine zusätzlichen kurzfristigen Sparmaßnahmen und keine Verschärfungen der restriktiven Bedingungen für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erforderlich.

Zudem sind nach wie vor Umschichtungen bei den Staatsausgaben zugunsten der öffentlichen Investitionen in Sach- und Humankapital möglich und in vielen Bereichen zur Deckung eines Nachholbedarfs oder zur Sicherung des Anschlusses an wissenschaftlich-technologische und internationale Entwicklungen auch dringend geboten.

Möglichst frühe, verbindliche Entscheidungen für eine Entlastung der privaten Haushalte durch eine Steuerreform könnten schließlich auch unmittelbar (durch die Ankündigung) und als vertrauensbildende Maßnahmen für die Expansion des privaten Verbrauchs wirken.

Die autonome Ausrichtung der Geldpolitik an der Sicherung der Geldwertstabilität erscheint auch in der Währungsunion als notwendige Voraussetzung für eine nachhaltigen Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes. Eine am Wachstum des Produktionspotentials orientierte, verstetigte Geldmengensteuerung kann jedoch die Geldversorgung der Wirtschaft durchaus so gestalten, daß die volle Ausschöpfung der realen Wachstumsmöglichkeiten der Volkswirtschaft begünstigt wird.

3.

**Die Standortbedingungen für das Angebot sind nachhaltig zu verbessern: Regulierungen, Steuer und Abgabenbelastung sind weiter zu beschränken und die Lohnnebenkosten durch Einsparungen, Umfinanzierung und Reformen der Sozialen Sicherung zu senken**

Eine Politik der Deregulierung, der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und der steuerlichen Entlastung von Unternehmen kann einseitig auf den Abbau von Regulierungen, Institutionen und Normen im Bereich von Arbeit und Sozialem ausgerichtet und (miß-)verstanden werden. „Angebotspolitik“ benötigt der Sozialstaat jedoch gerade in dem Maße, in dem er wirtschaftliche Leistung zu sozialem Ausgleich einsetzen möchte. „Angebotspolitik“ zielt im freiheitlichen Sozialstaat grundsätzlich auf alle Leistungsträger und auf die Verbesserung der Bedingungen für die wirtschaftliche Wertschöpfung und die Schaffung von Einkommen.

Wenn die schwierige Balance von marktwirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und „sozialem Ausgleich“ in der Sozialen Marktwirtschaft nicht nachhaltig beeinträchtigt werden soll, dann ist allerdings auch eine ständige Überprüfung sozialstaatlicher Eingriffe in die Wettbewerbsordnung auf ihre Verträglichkeit mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dieser Ordnung notwendig. Dies gilt gegenwärtig in besonderem Maße angesichts der Belastungen infolge der Wiedervereinigung und des Anpassungsdrucks im Rahmen der sich neu herausbildenden weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung sowie der zunehmenden internationalen Vernetzung der wirtschaftlichen Prozesse (Globalisierung), denen sich das deutsche Ordnungsmodell ausgesetzt sieht.

Die Bundesrepublik Deutschland steht im neuen Systemwettbewerb mehr oder minder technologisch, sozial oder ökologisch ausgerichteter Marktwirtschaften und im weltweiten Standortwettbewerb. Sie wird langfristig einen hohen Beschäftigungsstand mit hohen Lohn- und Sozialstandards nur aufrechterhalten können, wenn sie die Wettbewerbs-, Gründungs- und Innovationsdynamik erhöht und wenn die Sozialpartner und die sozialen Institutionen ihre Anpassungsfähigkeit an die gewandelten Verhältnisse beweisen. Die „mündigen“ Bürger der Erwerbsarbeitsgesellschaft müssen ihre eigene Kreativität und Mobilität, ihr Aus- und Weiterbildungsstreben sowie ihre berufliche Leistungsbereitschaft für die Verwirklichung ihrer Lebenspläne und die Sicherung ihres Lebensstandards selbst voll entfalten.

Daher werden Politik und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland einen Konsens über die zur Erhaltung des Sozialstaats notwendigen („angebotspolitischen“) Reformen suchen müssen. In vielen Bereichen werden Einsparungen (z.B. durch Mißbrauchsbekämpfung) und Leistungseinschränkungen erforderlich werden, die als Verzicht auf mühevoll soziale Errungenschaften schwer fallen. Daher sollten eingeleitete Vorhaben oder in der politischen Willensbildung weit fortgeschrittene Reformentwürfe grundsätzlich als Ansatzpunkte für diese Reformen ins Auge gefaßt werden:

Neben der Fortsetzung der Privatisierung öffentlicher Unternehmen und weiterer Deregulierung von Märkten ist konkret an die Rentenversicherungsreform und die Regelung der Lohnfortzahlung sowie an die Steuerreform zu denken. In der Sozialen Sicherung wird den normalen Arbeitnehmern vermehrt Eigenvorsorge zugemutet werden müssen. Der Konsum wird zugunsten der Investitionen belastet und die Gesamtabelastung deutlich reduziert werden müssen. Den Beschäftigten könnten z.B. nach Tarifvertrag frei wählbare Optionen von Lohn versus mehr oder minder 100%iger Lohnfortzahlung sowie von Lohn- und Arbeitsplatzrisikoprämie versus verbessertem Kündigungsschutz angeboten werden.



Im IAB-Strategiebündel war als Teil der fiskal- und sozialpolitischen Handlungsmöglichkeiten eine Senkung von Lohnnebenkosten durch Umfinanzierung und Einsparungen im Bereich der Sozialen Sicherung empfohlen worden.

Die gesetzlichen, tarifvertraglich vereinbarten und freiwilligen Leistungen der Arbeitgeber haben in Deutschland als Lohnnebenkosten mit ca. 80 % der Direktentgelte einen erheblichen Anteil an den gesamten Lohnkosten erreicht. Gerade aus der Sicht der Arbeitnehmer steht der verfügbare Lohn nach Abzug der Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung und der Lohnsteuer in einem nicht mehr vertretbaren Mißverhältnis zum „Produzentenlohn“, bzw. den Arbeitskosten, mit denen der Arbeitgeber kalkulieren und die der Arbeitnehmer, z.B. als Kunde eines Handwerkers, bezahlen muß.

In der Selbstverwaltung der Sozialversicherungseinrichtungen sind sich die Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer weitgehend einig, daß ein großer Teil der unterschiedlich abgrenzbaren versicherungsfremden Leistungen nicht mehr durch die direkte Belastung der abhängigen Erwerbsarbeit finanziert werden sollte. Zur Umfinanzierung bieten sich Belastungen des Konsums durch Anhebung der Mehrwertsteuer (u.U. bei einer Ausweitung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes auf Dienstleistungen an Haushalte) oder durch intelligente Energiesteuern an.

Eine Reform der Sozialen Sicherung dient den Interessen der Arbeitnehmer und stärkt den Solidargedanken, wenn Mißbrauch konsequent kontrolliert, Mitnahmeeffekte vermieden und für eine anreizgerechte Eigenbeteiligung gesorgt wird. Die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sind ja ebenfalls Lohnbestandteile.

Die langfristig erforderlichen Reformen der Sozialen Sicherung könnten dann auf der Basis eines höheren Beschäftigungsstandes und der damit möglichen Entlastung der Beschäftigten schrittweise mit einer Vision angegangen werden: Ein freiheitlicher, subsidiärer Sozialstaat gewährleistet für normale Bürger vor allem Startchancen- und Leistungsgerechtigkeit und stellt die gesellschaftlichen Institutionen für eine angemessene Basis der Sozialen Sicherheit bereit. Auf Grundlage der Leistungsfähigkeit der (uneingeschränkt) erwerbsfähigen Bürger kann dann eine Sozialpolitik nach dem Grundsatz der Bedarfsgerechtigkeit für die besonders Bedürftigen ausgestaltet werden.

#### **4. Entfaltung einer stabilen Kultur beschäftigungsorientierter Tarifpartnerschaft: Weitere Lohnzurückhaltung sollte durch die Beteiligung der Arbeitnehmer an Vermögen und Ertrag flankiert werden**

Die Tarifparteien haben in den letzten Jahren ihr Angebot für ein Bündnis für Arbeit eingebracht und eine maßvolle Tariflohnpolitik betrieben. Sie haben dadurch erheblich zur Kostenentlastung und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beigetragen. Die Beschäftigungseffekte einer zurückhaltenden Lohnpolitik kommen im gesamtwirtschaftlichen Zusammenhang erst verzögert voll zum Tragen. Daher bedarf es bei den Tarifpartnern eines langen Atems und in die Zukunft weisender Signale für die Ausbildung einer stabilen Kultur des Vertrauens zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften im beiderseitigen Interesse an einem hohen Niveau lohnender Beschäftigung am Standort Deutschland.

In den neuen Bundesländer bedarf es einer solchen Politik der Lohnzurückhaltung aufgrund des Rückstandes der Produktivität gegenüber der Einkommensentwicklung und der notwendigen Ausweitung der Wertschöpfung im gewerblichen Sektor, insbesondere im exportorientierten Verarbeitenden Gewerbe.

Mit zunehmender Annäherung an einen hohen Beschäftigungsstand kann dann auch eine zurückhaltende produktivitätsorientierte Tarifpolitik allmählich zur Ausschöpfung des Verteilungsspielraumes zugunsten von Einkommenszuwächsen der Beschäftigten übergehen.

Für die Arbeitnehmer und die Gewerkschaften kann eine solche zurückhaltende Lohnpolitik zudem mit neuen Formen der Vermögensbeteiligung (investiver Ertragsbeteiligung, „Investiv-Lohn“) verbunden werden und so auch längerfristig annehmbar sein.

Eine breite Vermögensstreuung, insbesondere die Bildung von Produktivvermögen in Arbeitnehmerhand, kann - abgesehen von den Programmen der politischen Parteien - als Ziel des Ordnungskonzeptes der „Sozialen Marktwirtschaft“ (nach A. Müller-Armack) und als Programm für die Wirtschaftspolitik der Zukunft verstanden werden.

Während der Erfolg der Sozialen Marktwirtschaft bei der Programmatik „Wohlstand für alle“ und „Soziale Sicherung für alle“ weitgehend außer Frage steht (ja für manche schon die kritischen Zielwerte überschritten zu sein scheinen), kann das Ziel einer breiten Vermögensstreuung („Eigentum für alle“) bislang keineswegs als erfüllt oder systemadäquat verwirklicht angesehen werden.

In hohem Maße wirksam war wohl die Politik der Förderung der Wohneigentumsbildung. Die Förderung der Bildung von Produktivvermögen in Arbeitnehmerhand hat sicher zu einer nicht mehr unerheblichen „Querverteilung“ der Einkommen beigetragen, also dazu, daß auch Arbeitnehmer über Vermögenseinkünfte verfügen. Von der Existenz eines breit gestreuten Eigentums, so daß die Masse der Bevölkerung, die breite Basis der Gesellschaft, ausreichend über „kleine Vermögen“ (O. Issing) verfügt (die zur Erfüllung der Vermögensfunktionen ausreichend groß sind) sind wir allerdings wohl noch weit entfernt.

Allein eine breite, verstärkte Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen würde - nach den Erkenntnissen der Wirtschaftswissenschaft und den Erfahrungen mit einer expansiven Lohnpolitik - eine Änderung der Einkommensverteilung zugunsten der Arbeitnehmer bewirken können. Sie würde zudem der veränderten, mehr selbständigen und selbstverantwortlichen Rolle der Arbeitnehmer in den Unternehmen entsprechen und das Eigeninteresse der Arbeitnehmer am Unternehmenserfolg stärken. Vermögensbildungspolitik könnte schließlich auch der Verwirklichung der Vision dienen, daß alle Bürger der im Weltmaßstab eben doch wohlhabenden Bundesrepublik Deutschland neben dem Einsatz ihrer Arbeitskraft einen deutlich größeren Anteil ihrer Existenzsicherung und Altersversorgung aus (über Investment- und Pensionsfonds ggf. weltweit gestreuten) Kapitalanlagen erzielen.

## Flankenschutz

***Die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsstrategie bedarf der Flankierung durch Aufteilung vorhandener Arbeit und aktive Arbeitsmarktpolitik***

Ein konjunktureller Aufschwung und auch das Erreichen eines langfristig höheren Wachstumspfadens werden die bestehenden Arbeitsmarktprobleme allein nicht hinreichend schnell lösen können, auch wenn eine allgemeine Belebung der Arbeitsnachfrage in der Regel Mitzieh- und Sickereffekte für Problemgruppen des Arbeitsmarktes auslöst.

Das bloße Abwarten und Vertrauen auf die Arbeitsmarkteffekte einer gesamtwirtschaftlichen Wachstums-, Konjunktur- und Beschäftigungsstrategie wäre jedoch nicht nur sozialpolitisch unbefriedigend, sondern wegen der Kosten der Arbeitslosigkeit auch gesamtwirtschaftlich irrational. Es würde wegen

der von einer verringerten Zahl von Beschäftigten weiterhin zu tragenden Lasten der Arbeitslosigkeit auch den Erfolg der gesamtwirtschaftlichen Strategie für mehr Beschäftigung gefährden.

Daher erlangen als Flankierung der globalen Wachstums- und Beschäftigungspolitik zum einen „passive“ Strategien der Aufteilung von (in einem Zeitpunkt gegebener) Arbeit auf mehrere Personen kurz- bis mittelfristig durchaus einen erheblichen Stellenwert. Eine Politik zur Verkürzung der Tages-, Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit, die für das angestrebte Einkommen der Haushalte und für den Lebensunterhalt der Erwerbstätigen aus Arbeit erforderlich ist, folgt einem nach wie vor gültigen Streben der Menschen, Arbeitslast und -leid zu verringern.

Dabei erscheint insbesondere eine Überwindung von Arbeitslosigkeit durch vermehrte Aufteilung von Vollzeitverhältnissen in **Teilzeitbeschäftigung** auf freiwilliger Basis und in flexibler und reversibler Form als **Ideallösung**, die bei zunehmender Verbreitung der Frauenerwerbstätigkeit angemessene Haushaltseinkommen **und** gemeinsame Freizeit ermöglicht.

Zum zweiten hat eine auf Teilarbeitsmärkte und besondere Zielgruppen bezogene **aktive Arbeitsmarktpolitik** zentrale Bedeutung für die Überwindung der Arbeitslosigkeit.

Erfolge bei einer den betrieblichen Erfordernissen und den Arbeitnehmerinteressen entsprechenden Gestaltung der Arbeitszeiten, bei der Überwindung verhärteter Arbeitslosigkeit bei Langzeitarbeitslosen und bei der beruflichen Integration von Gering-Qualifizierten, gesundheitlich Beeinträchtigten und Behinderten erhöhen zudem das wachstumsrelevante Produktionspotential, die Ausgangsbedingungen und das Klima für die reale Wachstumsentwicklung.

#### 5. **Zu angemessener Teilhabe an Erwerbsarbeit für alle kann auch eine andere Verteilung des Arbeitsvolumens beitragen, insbesondere mehr freiwillige Teilzeitarbeit und der Abbau von Überstunden**

Erwerbsarbeit hat einen zentralen Stellenwert in den Lebensplänen der Männer und Frauen: Sie ermöglicht eigenständige Existenzsicherung, vermittelt gesellschaftliche Integration und ist vielfach ein Raum der Qualifikation und Selbstverwirklichung. Deshalb bedeutet der Verlust des Arbeitsplatzes i.d.R. mehr als eine Einkommenseinbuße. Arbeitslosigkeit führt - insbesondere bei längerer Dauer - zum Verlust von Qualifikationen, zu gesellschaftlicher Ausgrenzung und zur Auflösung des Selbstwertgefühls.

Die **Teilhabe an Erwerbsarbeit ist damit ein Schlüsselproblem der Verteilung von Lebenschancen**, vorrangig gegenüber Einkommensverteilung und Sozialer Sicherung (vgl. Sen 1997) - auch wenn in der öffentlichen Debatte in Deutschland die Priorität eher umgekehrt zu sein scheint.

Da ausreichendes Wachstum kurzfristig nicht zu erzielen ist, können angesichts dieser Bedeutung der Teilhabe an Erwerbsarbeit auch die „passiven“ Strategien der „Umverteilung von Arbeit“ eine flankierende Rolle bei der Überwindung der Arbeitslosigkeit spielen.

Dabei bietet sich zunächst der Abbau von Überstunden durch befristete Beschäftigung und Zeitarbeit an. Einer einheitlichen Arbeitszeitverkürzung (ob mit oder ohne Lohnausgleich) sind alle Möglichkeiten frei gewählter flexibler Teilzeitarbeit vorzuziehen, die zu einer höheren Teilzeitquote und einer Verminderung der durchschnittlichen Arbeitszeit führen.

Im Rahmen der gesetzlichen und tarifvertraglichen Regelungen kommt es vor allem auf die breite Umsetzung intelligenter Lösungen an, für die betrieblichen Flexibilitätserfordernisse einerseits und die

Arbeits-, Einkommens- und Freizeitbedürfnisse der Arbeitskräfte andererseits (vgl. Kleinhenz, 1992). Bei durchweg lebenslanger Erwerbstätigkeit von Frauen sind verminderte Arbeitszeiten von Partnern eine Möglichkeit, bei höherem Familieneinkommen Familie und Beruf für Frauen und Männer vereinbar zu machen. „Altersteilzeit“ im Übergang zur Rente könnte die Erfahrung älterer Arbeitnehmer länger nutzbar machen und dennoch den Eintritt jüngerer Arbeitnehmer erleichtern (z.B. wenn anstelle der Blockmodelle Ältere für einen entsprechenden Ausgleichszeitraum nur noch mit einer halben Jahresarbeitszeit erwerbstätig wären).

6.

**Durch Qualifizierung sowie durch behutsame Differenzierung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung, von Steuern, Sozialabgaben und Transfers können neue Beschäftigungsmöglichkeiten auch für Geringqualifizierte und nur eingeschränkt Leistungsfähige erschlossen werden**

Für geringqualifizierte und leistungsbeeinträchtigte Personen ist die Vermittlung beruflicher Fähigkeiten die vorrangige beschäftigungspolitische Option. Darüber hinaus ist nach Wegen zu suchen, die für diese Gruppe neue Beschäftigungsmöglichkeiten erschließen.

Tatsächlich sind in der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeiten der Differenzierung von Arbeitsbedingungen und Entlohnung größer als weithin angenommen. Für die „Lohnspreizung“ haben - da es keinen gesetzlichen Mindestlohn gibt -, die branchenmäßig und regional gegliederten Tarifparteien durch eine relativ ausdifferenzierte Struktur der Qualifikationen der Arbeitnehmer und vielfach durch eigene Einstiegs- oder Niedriglohngruppen Sorge getragen. Die mögliche Lohnspreizung nach unten wird jedoch in weiten Bereichen der Wirtschaft, insbesondere im Verarbeitenden Gewerbe, kaum ausgeschöpft.

Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe legen zwar gewissermaßen eine vom früheren Erwerbseinkommen abhängige und Sozialhilfe eine sozialkulturelle Einkommensuntergrenze fest. Trotzdem lassen sich in Deutschland - auch durch öffentliche Förderung - weitere Beschäftigungsmöglichkeiten im Niedriglohnsektor erschließen.

(1) In weiten Bereichen der gewerblichen Wirtschaft ist von inzwischen „wegrationalisierten“ Beschäftigungsmöglichkeiten auszugehen, die sich nach qualifikatorischen Anforderungen, Belastungen und Intensität der Inanspruchnahme von den branchenüblichen Bedingungen so abheben, daß besondere Lohnsätze und auch längere Arbeitszeiten (für die Erzielung eines ausreichenden Erwerbseinkommens) den üblichen Tarifgrundsätzen entsprechend angemessen wären. Eine weitergehende Differenzierung könnte einfache, aber durchaus nicht notwendig inhumane Arbeitsplätze wieder entstehen lassen, an denen Aufgaben wahrgenommen werden, die auch in Unternehmen mit hochqualifizierten Belegschaften anfallen. Für nicht anerkannt Schwerbehinderte, aber doch mehr oder weniger Leistungsbeeinträchtigte, könnten so Mindestchancen der Teilhabe an Erwerbsarbeit eröffnet werden. Auch Übergänge von Behinderten aus geschützten Arbeitsstätten in den ersten Arbeitsmarkt würden gefördert.

(2) Für Langzeitarbeitslose sind angesichts der Entwertung von Qualifikationen und des Fehlens betriebsspezifischen Wissens besondere Formen einer qualifizierenden Eingliederung oder vielfach stärker abgesenkte Einstiegstarife (auch mit dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Leistung“) vereinbar und angemessen. Tarifverträge mit (auch nach Dauer der Arbeitslosigkeit abgestuften) Einstiegstarifen würden deutlich machen, daß bisher der Outsider-Wettbewerb durch Arbeitslose nicht nur durch die zu hoch angesetzten Tariflöhne für Einsteiger, also durch das „Kartell der Tarifparteien“, behindert wurde: Ohne solche Einstiegstarife signalisiert ein „Outsider“ durch angebotene

Lohnzugeständnisse geradezu eine Minderleistungsfähigkeit. Er verletzt einen sozialen Brauch und provoziert dadurch, daß die Belegschaft („Insider“) sich weigert, den neu eingestellten Arbeitslosen zu integrieren, was für dessen betriebliche Leistungsfähigkeit aber entscheidend ist.

(3) Haushaltsbezogene Dienstleistungen (hauswirtschaftliche Dienste, Haus- und Gartenbetreuung, Gesundheit und Pflege, Beratung, Reparaturservice etc.) können unzweifelhaft zu den in Deutschland unterentwickelten Wirtschaftsbereichen gerechnet werden. Dies gilt sowohl im internationalen Vergleich (z.B. mit den USA) als auch im Verhältnis zur erwarteten Entwicklung des Bedarfs (infolge der Alterung der Bevölkerung, zunehmender Frauenerwerbstätigkeit und von Präferenzänderungen). Die Inanspruchnahme gewerblicher Dienstleistungen mit tarifgemäß sozialversicherten Arbeitskräften hat (auch in kleinen Portionen) für normale Arbeitnehmer einen abschreckend hohen Preis. Auch die für Anbieter und Nachfrager attraktiver erscheinende „Schwarzarbeit“ hat einen „überhöhten Preis“, weil der Markt für haushaltsbezogene Dienstleistungen noch nicht entwickelt ist. Gerade im Bereich der haushaltsbezogenen Dienste könnte daher - z.B. durch weiter verbesserte steuerliche Abzugsmöglichkeiten - ein aufnahmefähiges Beschäftigungsfeld auch für Geringqualifizierte und Leistungsbeeinträchtigte erschlossen werden.

Die staatliche Subventionierung zur Erschließung dieses Marktes ließe sich z.B. mit familienpolitischen Argumenten gut begründen und wäre ein Beitrag zur Verwirklichung von Gleichberechtigung oder zur Vermeidung teurer stationärer Gesundheitsleistungen. Darüber hinaus wäre es nur (systematisch und) konsequent, die steuerliche Förderung einer Haushaltshilfe („Dienstmädchenprivileg“) auch auf die Inanspruchnahme kleinerer Leistungspakete von Serviceagenturen auszudehnen und die Ausbreitung haushaltsbezogener Dienste durch die Anwendung des ermäßigten Mehrwertsteuersatzes (wie für Grundnahrungsmittel, Arzneimittel, Bücher etc.) zu fördern.

## **7. Der Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit und der Verhärtung von Arbeitslosigkeit bei Problemgruppen kann durch Früherkennungssysteme und frühzeitige Eingliederungsmaßnahmen begegnet werden**

Das anhaltend hohe gesamtwirtschaftliche Defizit an Arbeitsplätzen führt zu einem Ausleseprozeß unter den Arbeitskräften mit dem Ergebnis eines steigenden Anteils von Langzeitarbeitslosen, die über Mehrfacharbeitslosigkeit und überdurchschnittlich lange Dauer der (ununterbrochenen) Arbeitslosigkeit einen hohen Anteil des Gesamtvolumens der Arbeitslosigkeit zu tragen haben. Die Chance eines Abgangs aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung wird wegen der Entwertung seiner Berufsfertigkeit (employability) für diesen durch geringe Qualifikation, höheres Alter, gesundheitliche Einschränkungen oder Behinderung nur eingeschränkt vermittelt- und beschäftigbaren Personenkreis mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit immer geringer. Eine arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitisch rationale Konzeption der Arbeitsförderung muß daher - auch auf die Gefahr, Tabus zu verletzen - versuchen, mit Früherkennungsverfahren die potentiell Langzeitarbeitslosen auszuwählen und durch einen frühzeitigen individuell ausgerichteten Eingliederungsplan die Verhärtung von Arbeitslosigkeit zu verhindern. Ein Erfolg solcher, in vielen Ländern bereits erprobter „Screening-Verfahren“ in Verbindung mit (im wahrsten Sinne dann) prophylaktischen Eingliederungsmaßnahmen trägt auch quantitativ mehr zum Abbau des Bestandes an Arbeitslosen bei als eine Konzentration auf Vermittlungen im Bereich der eher friktionellen, kurzfristigen Arbeitslosigkeitsfälle von jüngeren, qualifizierten und voll leistungsfähigen Arbeitskräften.

**8. Zur Auflösung des sich verhärtenden Kerns von Langzeitarbeitslosigkeit sind gezielte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einzusetzen, verpflichtende Beschäftigungsangebote und sinnvolle Übergänge in den Ruhestand zu erproben**

Die arbeitsmarktpolitischen Grundsätze eines Vorranges präventiver Maßnahmen gegen Langzeitarbeitslosigkeit und der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt werden vielfach nicht ausschließen können, daß eine Verhärtung von Arbeitslosigkeit in Problemregionen oder bei Problemgruppen auftritt. In einem gewissen Umfang werden die Qualifikationsdefizite oder der Umschulungsbedarf der Betroffenen nicht mehr durch die normalen Beratungs- und Bildungsangebote überwunden werden können und die Chancen einer Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt nach menschlichem Ermessen nur noch verschwindend gering sein. Nach dem sozialstaatlichen Subsidiaritätsprinzip und dem Bestreben, eher Arbeit als Arbeitslosigkeit mit gesellschaftlichen Leistungen abzusichern, sind für die Auflösung eines solchen verhärteten Kerns von Langzeitarbeitslosigkeit (z.B. von über drei Jahren) besondere, teilweise neue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und letztlich auch eine Verpflichtung zur Arbeit zu prüfen.

(1) Nach der fast ein viertel Jahrhundert andauernden Massenarbeitslosigkeit in Westdeutschland, nach dem transformationsbedingten Umbruch der Wirtschaft in Ostdeutschland mit schon mehr als sieben mageren Jahren des dramatischen Beschäftigungsabbaus und extrem hoher Arbeitslosigkeit, wird für mehrjährig Arbeitslose und mindestens in Ostdeutschland noch auf mittlere Sicht auf Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen mit Lohnsubventionen in erheblichem Umfang nicht verzichtet werden können. Bei der zunehmend kritischen gesellschaftlichen Bewertung solcher Maßnahmen sollte neben deren sozialpolitischen Bedeutung ihr Beitrag zum Aufbau einer wirtschaftsrelevanten Infrastruktur und ihr oft unmittelbar investiver Charakter (z.B. bei Denkmalschutz- und Städtebaumaßnahmen für den Tourismus) nicht vernachlässigt werden. Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte können durch die Ausgestaltung (und Kontrolle) der Maßnahmen relativ gering gehalten werden.

(2) Für einen sich verhärtenden Kern von Langzeitarbeitslosen könnten Formen der befristeten Kombination von Arbeits- und Sozialeinkommen („Kombi-Lohn“) als Anreiz zur Arbeitsaufnahme erprobt und zur Erschließung eines Beschäftigungssegments im Niedriglohnbereich genutzt werden.

(3) Den Erfahrungen in anderen Ländern und dem traditionellen Selbstverständnis solidarischer Hilfe zur Selbsthilfe folgend, sollten schließlich als ultima ratio für einen harten Kern Langzeitarbeitsloser verpflichtende Beschäftigungsangebote (entsprechend der Arbeitsfähigkeit) in Erwägung gezogen werden, die von den Arbeitsämtern in Verbindung mit freien Trägern oder von den Kommunen bereitzustellen wären. Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sollten dabei wie bisher differenziert auf die Absicherung der relativen Einkommensposition bzw. des soziokulturellen Existenzminimums ausgerichtet bleiben, aber nur im Falle der Bedürftigkeit und ergänzend zur Nutzung der eigenen Arbeitsfähigkeit gewährt werden.

## Orientierungen

***Der Abbau der Arbeitslosigkeit ist an Leitlinien einer nachhaltigen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu orientieren, die die Sicherung eines hohen Standes an wettbewerbsfähiger, sozial und human befriedigender Beschäftigung am Standort Deutschland gewährleisten***

Bei dem Versuch, durch globale Wachstums- und Beschäftigungspolitik, durch gleichmäßigere Aufteilung des Arbeitsvolumens und durch aktive Arbeitsmarktpolitik möglichst zügig einen entscheidenden Abbau der Arbeitslosigkeit zu erreichen und den Weg zu einem nachhaltig hohen Beschäftigungsstand zu finden, sind auch längerfristige Problemlagen der Beschäftigung zu berücksichtigen. Sie können sich in Arbeitsmarktproblemen allgemein sowie in Regionen und bei bestimmten Arbeitsmarktgruppen in besonderem Maße niederschlagen. Die Lösungsansätze für diese Probleme können im einzelnen kaum kurz- bis mittelfristig einen erheblichen Beitrag zu mehr Beschäftigung versprechen. Dennoch sind sie bei allen kurz- bis mittelfristigen Strategieansätzen zu beachten, wenn die beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischen Erfolge nicht wieder durch neue Belastungen des Arbeitsmarktes überlagert werden sollen.

Technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen werden noch auf längere Sicht zu einem Abbau von Arbeitsplätzen im Bereich der industriellen Warenproduktion führen, der vor allem in Industriestädten und industriellen Ballungsräumen Belastungen des Arbeitsmarktes mit sich bringt. Die Arbeitskräftenachfrage wird sich weiter zu den höheren Qualifikationen verschieben, Frauen werden (auch infolge gesteigener beruflicher Qualifikation) grundsätzlich eine lebenslange Erwerbstätigkeit anstreben und ihre Erwerbslebenspläne vielfach mit höherem Einsatz und Engagement umzusetzen versuchen.

Für die nachhaltige Sicherung eines hohen Beschäftigungsstandes werden eine langfristige Ausrichtung auf die Verbesserung der Startchancen für Unternehmensneugründungen, auf eine breite Offensive der Aus- und Weiterbildung, auf die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Erwerbsarbeit sowie auf Offenheit für den Wandel der Erwerbsformen in Verbindung mit dessen sozialer Ausgestaltung durchgängige Dimensionen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik sein müssen.

9.

**Die Startchancen für Unternehmensneugründungen und der Aufbau selbständiger Existenzen sind insbesondere durch leichteren Zugang zum Startkapital weiter zu verbessern. Die Existenzgründung ist auch als Weg aus der Arbeitslosigkeit weiter zu fördern**

Auch Unternehmen haben einen Lebenszyklus von der Gründung über Beschäftigungswachstum, Schrumpfung und Liquidation. Ein Großteil der Unternehmen, die die Wirtschafts- und Beschäftigungsentwicklung in den letzten Jahrzehnten bestimmten, wurde (als „Generation von Unternehmen“) nach dem zweiten Weltkrieg gegründet. Daher stellt sich heute nicht nur das Problem der Unternehmer-Nachfolge und der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit sowie der Überlebenschancen in vielen kleinen und mittelständischen Unternehmen. Es bedarf auch der Gründung neuer Unternehmen, neuer Gründerjahre und der Wiederbelebung einer Kultur der Selbständigkeit, wenn der Prozeß des Beschäftigungsabbaus bei schrumpfenden und aufgelösten Unternehmen nicht zu einem gesamtwirtschaftlichen Verlust an Arbeitsplätzen, sondern letztlich zu mehr Beschäftigung führen soll.

„Startchancengerechtigkeit“ ist nicht nur ein Bestandteil der Programme der politischen Parteien der Bundesrepublik, sondern auch ein Weg, sozialen Ausgleich in der Marktwirtschaft über die Angleichung der Anfangsausstattungen der Bürger zu erreichen und den Bedarf an (interpersoneller) Einkommensumverteilung systemverträglich zu begrenzen. „Startchancengerechtigkeit“ ist in der Sozialen Marktwirtschaft nur in bezug auf den Zugang zu den weiterführenden Bildungseinrichtungen weitgehend verwirklicht, ohne daß allerdings faktisch schichtspezifische Bildungsbarrieren überwunden wären. Sie scheinen vielmehr an Bedeutung wieder zuzunehmen. In bezug auf die Teilhabe am Sachvermögen, insbesondere aber in bezug auf den Zugang zu Risikokapital für die Gründung einer selbständigen Existenz, ist die Verwirklichung von Startchancengerechtigkeit trotz verstärkter Gründerförderung bislang noch nicht annähernd bzw. überhaupt nicht politisch in Angriff genommen.

Vor allem ein leichter Zugang zu Fremdkapital könnte vermögenslosen Existenzgründern, insbesondere solchen aus Arbeitslosigkeit, eine Basis für die Entwicklung und Umsetzung ihres Unternehmenskonzeptes ermöglichen.

Die Bundesanstalt für Arbeit fördert seit 1986 mit Überbrückungsgeld (§ 57 SGB III) die Gründung selbständiger Existenzen aus der Arbeitslosigkeit. Seither wurden die Förderkonditionen mehrmals modifiziert und die Leistungen für die Geförderten verbessert. Dies ist ein ausbaufähiger Schritt der Weiterentwicklung der Arbeitsförderung für abhängig Beschäftigte, der die Bedeutung der Bundesanstalt für Arbeit (BA) als umfassend kompetente Institution für alle Formen von Beschäftigung und Erwerbsarbeit unterstreicht.

Diese Hilfe für die Gründung einer selbständigen Existenz aus der Arbeitslosigkeit bedarf der Zusammenarbeit mit den Kammern, den Technologietransferstellen und den Trägern der regionalen und kommunalen Wirtschaftspolitik. Seniorexpertisenkreise (auch aus älteren Arbeitslosen oder abhängigen Arbeitnehmern im Vorruhestand) könnten dabei im Rahmen der Arbeitsförderung für die Beratung der Gründer nutzbar gemacht werden.

10.

**Die Investitionen in Humankapital müssen verstärkt werden. Um allen Jugendlichen eine berufliche Perspektive zu öffnen, ist insbesondere das System der Berufsausbildung den neuen Herausforderungen anzupassen. Für die Erwerbstätigen ist eine (konzertierte) Aus- und Weiterbildungsoffensive zu entwickeln**

Die Qualifikation der Menschen bestimmt den komparativen Vorteil der Bundesrepublik im globalen Wettbewerb. Da die Qualifikationsanforderungen in der Arbeitswelt der Zukunft unzweifelhaft erheblich zunehmen werden, sind die Investitionen in das Humankapital als zentrale Strategie zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig zu verstärken.

Das duale System der Berufsausbildung gehört vermutlich zu den besten Erfindungen des deutschen Wirtschafts- und Beschäftigungssystems. Dennoch erscheinen Befürchtungen begründet, ob das duale System der Berufsausbildung quantitativ und qualitativ den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft noch gerecht werden kann: Die Zahl der Ausbildungsplätze stellt sich nicht flexibel auf die Zahl der Bewerber ein und die Ausbildungsbereitschaft nimmt ab; Berufsbilder folgen dem Wandel der Anforderungen der Arbeitswelt nicht schnell genug; Umfang und Komplexität der Ausbildungsberufe überfordern die Befähigung vieler Bewerber; der „Beruf“ scheint im Wandel der Arbeitswelt seine Bedeutung überhaupt zu verlieren und gar ein Hemmnis für den Wandel zu werden. Solche Befürchtungen stellen jedoch die Leistungsfähigkeit des dualen Berufsausbildungssystems nicht grundsätzlich in Frage, sondern fordern dazu heraus, durch Verbesserungen seine Anpassungsfähigkeit



weiter zu stärken. Soweit notwendig, sind Alternativen der Berufsausbildung zu entwickeln (z.B. duale Schul- und Studiengänge).

Berufliche Ausbildung im eigenen Betrieb dürfte bei langfristiger, umfassender (und vorurteilsfreier) Rechnung grundsätzlich für den ökonomisch-rational handelnden Unternehmer selbstverständlich sein. Eine quantitative Offensive bei der Berufsbildung in den kommenden Jahren dürfte angesichts des absehbaren späteren Rückgangs der Jahrgangsstärken zudem die letzte Chance für viele Betriebe sein, noch ein größeres Potential an gut qualifizierten Fachkräften längerfristig an sich zu binden.

Die qualitative Weiterentwicklung des dualen Systems der Berufsausbildung sollte durch die Aufteilung in Module eine Differenzierung und einen flexiblen Erwerb der vollen Berufsqualifikation ermöglichen. Neue Berufsbilder sollten schneller und entwicklungs offen für neue (I.- und K.-Technologie) oder wachsende (Dienstleistungen) Beschäftigungsfelder kreiert werden. Für die Quereinsteiger und erfolgreichen „Autodidakten“ neuer Berufe sollte die Möglichkeit der Feststellung der formalen beruflichen Qualifikation teilweise durch Anerkennung einer entsprechenden Berufserfahrung eingerichtet werden.

„Lebenslanges Lernen“ wird schon allein als Konsequenz aus der Veränderung der Altersstruktur des Erwerbspersonenpotentials von einer Forderung in Festreden zunehmend zur Alltagswirklichkeit für Betriebe und Erwerbstätige werden müssen. Für die berufliche Weiterbildung werden vermehrt auch die Kapazitäten der Berufsschulen eingesetzt sowie Angebote von Fachhochschulen und Universitäten entwickelt werden müssen. Weiterbildung sollte für die Arbeitnehmer zu Modulen formal-anerkannter beruflicher Qualifikation verknüpft werden.

In bezug auf die Struktur der Arbeitslosen und die besonders hohen Arbeitslosenquoten der nicht formal Qualifizierten bedarf es einer Konzentration von Bildungsanstrengungen und individueller Förderung auf diesen Personenkreis. In Verbindung mit einer stärkeren Ausdehnung betrieblicher Weiterbildungsanstrengungen könnten bewährte Beschäftigte nachholend zu Fachkräften qualifiziert werden. Weiterbildung und Umschulung beruflich Qualifizierter kann die „Älteren“ nicht ausgrenzen und sollte - bei einem Ziel-Verrentungsalter von 65 Jahren - auch für 50- und 55jährige noch wirtschaftlich lohnend erscheinen.

**11. Bei den Strategien zur Überwindung der Arbeitslosigkeit und für mehr Beschäftigung ist besonders auf die Beseitigung der historisch gegebenen Benachteiligungen von Frauen und auf die Verwirklichung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu achten**

Obwohl in der Vergangenheit in Westdeutschland die Frauenerwerbstätigkeit stetig zugenommen hat, kann von Chancengleichheit und Gleichberechtigung von Frauen bei der Erwerbsarbeit nach wie vor nicht ausgegangen werden. Die Erwerbswünsche von Frauen werden gesellschaftlich offenbar als weniger dringlich bewertet. Frauen bleibt das Feld der immer noch mit geringeren Aufstiegschancen verbundenen Teilzeit, bis hin zu den geringfügigen Beschäftigungen, mit Vorrang überlassen. In den neuen Bundesländern waren die Frauen vor der Wende wie die Männer am Erwerbsleben beteiligt und haben nun den größten Anteil am Rückgang der Beschäftigung zu tragen. Frauen haben dort auch eine höhere Arbeitslosenquote und sind häufiger als Männer (nur) über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Erwerbsarbeit integriert.

Aus der Fülle des mit der Gleichberechtigung von Frauen und Männern angesprochenen soziokulturellen Wandlungsprozesses können nur einige Aspekte als Bestandteil der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik gelten und hier hervorgehoben werden:

- Strategien zur Umverteilung von Arbeit sollten vorrangig darauf gerichtet sein, auch Potentiale für Teilzeitbeschäftigung bei Männern zu erschließen. Da die Arbeitszeitwünsche selten auf Halbierung gerichtet sind, muß ein Anreiz durch attraktive Teilzeitmodelle (z.B. 2/3-, 3/4- oder 9/10-Stellen) geschaffen werden. Davon könnten gleichermaßen Frauen und Männer profitieren.
- In der betrieblichen Personalpolitik kann bei der Berufsausbildung und im Produktionszusammenhang davon ausgegangen werden, daß es bei den gegebenen Wertschöpfungsbedingungen für geschlechtsspezifisch typische Berufe keine Gründe mehr gibt, und eine gleichmäßigere Durchmischung der Belegschaften angestrebt werden. In der betrieblichen Weiterbildung könnten vor allem die frei gewählten Phasen des Erziehungsurlaubs zur Erhaltung und Anpassung beruflicher Qualifikationen und zur Aufrechterhaltung des Berufskontaktes (über Aushilfen etc.) genutzt werden.
- Frauen sollten bei der Verwirklichung ihrer Erwerbswünsche die Möglichkeit der Selbständigkeit verstärkt berücksichtigen können.
- Im Falle der Arbeitslosigkeit spielt neben der gesetzlichen Absicherung die Absicherung über den Familienhaushalt eine entscheidende Rolle für die Erhaltung des Lebensstandards, aber auch für die soziale Integration und die psychische Stabilität der Betroffenen. Gleichberechtigung von Frauen kann im Arbeitsleben nur erreicht werden, wenn auch in den privaten Haushalten Familienarbeit und Erwerbsarbeit partnerschaftlich aufgeteilt werden. Beides spricht dafür, daß Männer vermehrt Familienarbeit übernehmen und eher selbst die Erwerbsarbeit reduzieren. Die Gesellschaft und insbesondere die Unternehmen sollten Bemühungen um partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbsarbeit und Familienarbeit auch beim beruflichen Aufstieg anerkennen und fördern.

12.

### **Der Wandel der Arbeitswelt und der Erwerbsformen sollte mit mehr Offenheit angenommen und bewußt auch sozial gestaltet werden**

Wirtschaftlicher Strukturwandel, insbesondere in der dramatischen Form, wie er sich in den neuen Bundesländern infolge der Systemtransformation vollzogen hat, ist aufgrund des Zeitbedarfs der Anpassungsprozesse bei Unternehmen und Erwerbspersonen eine der Ursachen von Arbeitsmarktkrisen. Wirtschafts- und Arbeitsmarktkrisen können ihrerseits - neben der Überfrachtung des „Normalarbeitsverhältnisses“ mit Sozialkosten und Regulierungen - den Wandel der Arbeits- und Erwerbsformen verschärfen. Unterlassener, zurückgestauter Strukturwandel (z.B. im Bergbau oder auch noch in der Landwirtschaft) beeinträchtigt die Wachstumschancen und somit die Nachfrage nach Arbeit. Der Versuch, den Wandel der Arbeitswelt zu unterbinden, würde eher zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit oder zu einer Zunahme der Schwarzarbeit als zu einer Steigerung der regulären Erwerbstätigkeit führen. Auch der Gedanke der sozialen Abschirmung der vom Wandel der Arbeitswelt allgemein (oder besonders stark) Betroffenen würde keinen besseren Weg weisen können, als den Suchprozeß des Marktes auch im Bereich neuer Erwerbsformen zuzulassen, zumal dieser Wandel auch mit den veränderten Einstellungen zur Erwerbsarbeit zusammenhängt.

Dieser Wandel der Arbeitswelt folgt „Megatrends“ der technologischen Entwicklung (Ausbreitung der I.- und K.-Technologie als Basistechnologie) und des gesellschaftlichen Wandels (Individualisierung) sowie ökonomischen Gesetzmäßigkeiten (Tertiärisierung und Globalisierung). Im Zuge dieses Wan-

dels wird sich allmählich - ausgehend von den historisch gegebenen Strukturen - die Beschäftigung im Dienstleistungsbereich noch weiter ausdehnen. Das „Normalarbeitsverhältnis“ wird am Rand der Erwerbengesellschaft zunehmend auch durch individuell-differenzierte („flockige“) Beschäftigungsverhältnisse zwischen Vollzeit und geringfügigster Beschäftigung ersetzt werden. Die Informations- und Kommunikationstechnik läßt in Form der Telearbeit die historische Trennung von Wohnen und Arbeiten überwindbar werden und neue (lose, aber globale) Produktionsnetzwerke entstehen. Zwischen der sozialversicherungspflichtigen abhängigen Beschäftigung und der traditionellen unternehmerischen Selbständigkeit entstehen neue (arbeitnehmerähnliche) Formen der Selbständigkeit und „Scheinselbständigkeit“. Erwerbsbiographien können die verschiedensten Varianten von Erwerbsarbeit im mehrfachen Wechsel im Verlauf des Erwerbslebens durchlaufen.

Aus wirtschafts-, beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist dieser Wandel zwar auf Probleme zu untersuchen. Man sollte ihm aber möglichst Raum zur Entfaltung geben. Aus sozialpolitischer Perspektive sind die neuen Erwerbsformen - soweit nicht aus anderen Gründen eine soziale Absicherung besteht - den normalen Risiken eines (nicht über Vermögen abgesicherten) Erwerbslebens (Krankheit, Arbeitslosigkeit bzw. Auftragsmangel, Alter, Pflege) ausgesetzt und ebenso schutzbedürftig wie schon verschiedene Gruppen von Selbständigen. Eine Versicherungspflicht für alle Formen der Erwerbsarbeit (nicht notwendigerweise die Einbeziehung in die gesetzliche Pflichtversicherung) in Höhe des soziokulturellen Existenzminimums („Sozialhilfe“) ist auch aus Gründen der Leistungsgerechtigkeit gegenüber denen geboten, die als Abhängige gesetzlich verpflichtet sind oder freiwillig Eigenvorsorge betreiben und damit auf Gegenwartskonsum verzichten.

## Literatur

- Bellmann, L., Kölling, A.*: Betriebliche Bestimmungsgrößen der Beschäftigungsentwicklung für 1997; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, Nürnberg 1997, S. 90-101
- Hermann, Ch.*: Zum Zusammenhang von Wachstum und Beschäftigung; in: WSI Mitteilungen 5, Düsseldorf 1997, S. 337 - 346.
- Hof, B.*: Beschäftigungsschwelle und Wachstum - was besagt die Empirie?; in: ifo Studien, Zeitschrift für empirische Wirtschaftsforschung, Nr. 2, München 1994, S. 127 - 144.
- Klauder, W.*: Zur Entwicklung von Produktivität und Beschäftigungsschwelle; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, Nürnberg 1990, S. 86-99.
- Klauder, W., Schnur P., Zika, G.*: Wege zu mehr Beschäftigung; IAB-Werkstattbericht Nr. 5/1996, Nürnberg
- Kleinhenz, G.*: Mitarbeiterorientierte flexible Arbeits- und Betriebszeiten. Arbeitszeitmanagement zwischen theoretischen Möglichkeiten und praktischer Umsetzung; in: Wildemann, H. (Hrsg.): Zeitmanagement: Strategien zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit, Frankfurt 1992, S. 110 - 118.
- Pusse, L.*: Überlegungen zur formalen und empirischen Bestimmung der Beschäftigungsschwelle; in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Heft 1, Nürnberg 1990, S. 100-105.
- Pusse, L.*: Unterschiedliche Beschäftigungswirkungen des Wirtschaftswachstums in der Türkei und in Deutschland; in: Marmara Üniversitesi (Hrsg.): Öneri, Istanbul 1996, S. 77ff.
- Schäfer-Jäckel, E.*: RWI-Konjunkturbericht Nr. 4, Essen 1996.
- Schalk, J., Lüschow, J., Untiedt, G.*: Wachstum und Arbeitslosigkeit - Gibt es noch einen Zusammenhang?; in: ifo Schnelldienst Nr. 17 - 18, München 1997.
- Sen, A.*: Arbeitsplätze sind das wichtigste Bindeglied in der sozialen Kette; in: Frankfurter Rundschau Nr. 271 vom 21.11.1997.