

Günther Schmid

Von der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung¹

Im Titel steckt eine Provokation: Wieso schon wieder eine Arbeitsmarktreform!? Wir haben gerade Hartz I-IV hinter, und der Name dieser Reformen klebt so zäh an den Rockschoßen der SPD wie der organische Stoff „Harz“. Selbst die resolute CDU-Arbeitsministerin von der Leyen schaffte es nicht, den Begriff abzulösen. Das erinnert an ein altes Zen-Spruchwort: „Wenn ein Wort in die öffentliche Sphäre eingedrungen ist, kann es für neun Jahre nicht mehr entfernt werden“ (Zen-Meister Huang Long).

Außerdem hat Deutschland zurzeit ganz andere Sorgen: Einige Länder Europas stehen vor dem Abgrund. Deren Schulden und unsere eigenen Schulden oder Bürgschaften haben Wolfgang Streeck veranlasst, die Zukunft in düsteren Farben zu beschreiben: Die Fiskalisierung der Politik, also die Betrachtung aller Ausgaben nur aus der Sicht ihrer Defizitwirkung, könnte weiterhin dazu dienen, "jeden Versuch einer aktivistisch gestaltenden Politik links von der Mitte zu delegitimieren".²

Und jetzt sind auch noch die Grenzen nach Osteuropa für arbeitswillige Menschen geöffnet, die billiger und vielleicht sogar besser sind als unsere. Vielleicht müssen wir sogar mit einer Welle von Zuwanderungen aus Nordafrika rechnen. Schließlich war die Arbeitsmarktlage schon lange nicht mehr so gut wie heute: Die ganze Welt staunt über das deutsche Beschäftigungswunder. Die Wirtschaft brummt. Die Bundesagentur für Arbeit meldet Arbeitslosenzahlen unter drei Millionen. Wieso also gerade jetzt? Und auch noch die scheinbare Unmöglichkeit einer Arbeitsversicherung?

Die Beweislast wiegt schwer. Ich versuche es dennoch und lasse mich von dem Bonmot des englischen Mathematikers und Philosophen Bertrand Russell beflügeln: „Die Wissenschaftler bemühen sich, das Unmögliche möglich zu machen. Die Politiker bemühen sich oft, das Mögliche unmöglich zu machen.“

Zunächst das Argument in Kürze. Was ist unter einer Arbeitsversicherung zu verstehen? Eine solche haben wir teilweise schon. Das Kurzarbeitergeld ist das Paradigma dafür. Mit ihm stabilisieren wir die Beschäftigung, indem wir konjunkturelle Einkommensschwankungen versichern und dadurch Arbeitslosigkeit vermeiden. Die ganze Welt beneidet uns um dieses Instrument. Darüber hinaus gehören Teile der aktiven Arbeitsmarktpolitik schon heute zur Arbeitsversicherung, wie die Förderung der Weiterbildung oder der staatlich unterstützten Beschäftigung für Langzeitarbeitslose. Und genau genommen hat

¹ Ausarbeitung des Vortrags zum Werkstattgespräch „Zukunft der Arbeit“, SPD-Fraktion, 23.5.2011.

² Wolfgang Streeck (2010), Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: Leviathan, 38 (2), 159-173.

selbst das Arbeitslosengeld arbeitsfördernde Funktionen. Es geht also nicht darum, das Rad neu zu erfinden, sondern eine Grundidee wieder in Erinnerung zu rufen und an die Zukunft der Arbeit anzupassen. Das heißt vor allem an die Zunahme riskanter ‚atypischer‘ Beschäftigung. Das ist keine deutsche Sonderentwicklung. Der internationale Vergleich zeigt: Es gibt zwar große länderspezifische Unterschiede, aber flexible Arbeitsverhältnisse sind ein Merkmal prosperierender dynamischer Volkswirtschaften. Für diese Entwicklung sind strukturelle und institutionelle Faktoren verantwortlich, aber auch Veränderungen der Präferenzen. Die Folgen dieser Entwicklung und die möglichen Reaktionen darauf werden am derzeit heiß umstrittenen Beispiel der Leih- oder Zeitarbeit diskutiert. Gibt es Alternativen zu solchen riskanten Arbeitsverhältnissen? Was heute als ‚atypisch‘ erscheint, wird morgen Bestandteil eines neuen Normalarbeitsverhältnisses sein. Darüber hinaus müssen im Arbeitsvertrag des unbefristeten Vollzeitverhältnisses selbst mehr Flexibilität und Sicherheit eingebaut werden. Schließlich geht es darum, die schon vorhandenen Elemente einer Arbeitsversicherung auszubauen und durch neue Bausteine zu ergänzen. Mit individuellen Ziehungsrechten aus einem Weiterbildungsfonds stelle ich einen Vorschlag zur Diskussion, der auch dazu beitragen könnte, das wachsende Problem gleichzeitig hoher Langzeitarbeitslosigkeit und partiell steigenden Fachkräftebedarfs zu lösen.

1 Was bedeutet „Arbeitsversicherung“? Normative und verhaltenstheoretische Grundlagen

Was ist also die Grundidee einer Arbeitsversicherung? Zunächst muss klar gestellt werden: Ich spreche nicht von einer Privatversicherung, sondern von einer Sozialversicherung. Bei einer Privatversicherung dürfen Risiken nicht korreliert sein; weiterhin müssen die Risiken berechenbar sein, und in der Regel betreffen Risiken einer Privatversicherung materielle (z.B. Hausrat) oder nicht existenzielle (z.B. Zahnersatz) Schäden. Bei einer Sozialversicherung sind die Risiken dagegen in der Regel korreliert, letztlich unberechenbar und schließlich existenzgefährdend. Solche Risiken können nur durch solidarische Rechtsgemeinschaften, heutzutage also den Sozialstaat, abgesichert werden.

Ein Sozialstaat bedarf auch normativer Grundlagen. Was soll eine Arbeitsversicherung absichern? Es ist die Arbeit, und Arbeit ist für uns Menschen eine zentrale Lebensgrundlage: Sie ist die Fähigkeit, sich unter normalen Voraussetzungen (gesund, gebildet, ohne Erwerbseinschränkung) seine eigene Existenz gestalten und sichern zu können. Das Risiko des Arbeitsverlusts ist daher das Risiko, diese Autonomie als grundlegende Voraussetzung eines Lebens in Würde zu verlieren. Es gibt darum ein Recht, aber auch eine Pflicht zur Arbeit. Der Sozialstaat als Rechts- und Solidargemeinschaft gewährleistet beides. Dagegen ist die Idee eines bedingungslosen Grundeinkommens grober Unfug. Kein gesunder und gebildeter erwachsener Mensch will und soll ständig von Almosen leben.

Zweitens ist das Risiko, Arbeit als Lebensgrundlage zu verlieren, letztlich unberechenbar. Finanz- und Wirtschaftskrisen, wie wir sie gerade erleben, wird es immer geben. Dazu kommt andauernder Strukturwandel. Auf Grund globaler Verflechtung der Arbeit ist der Arbeitsverdienst immer mehr von Zufällen abhängig. Darum ist die solidarische und gerechte Umverteilung von Teilhabechancen eine Daueraufgabe des Sozialstaats. Menschen, die im Leben Pech haben, müssen sich auf den solidarischen Beitrag der Glücklichen verlassen können. Auf die freiwilligen Gaben der Glücklichen und Reichen, wie unser Schwerintellektuelle Peter Sloterdijk meint, können wir uns nicht verlassen.

Da drittens diese Risiken korreliert sind, steht es nicht in der Macht einzelner Personen, den Risiken adäquat vorzubeugen. Aber das entbindet uns nicht von der Verpflichtung, für unsere eigenen Entscheidungen gerade zu stehen und anderen in Not zu helfen, soweit es in unserer Macht steht. Aber wegen der Verflechtungen der Arbeitswelt sind wir auch entsprechend auf die Verantwortung und solidarische Hilfe der Mitmenschen angewiesen. Der Sozialstaat versichert oder gewährleistet nicht den materiellen oder sozialen Status, sondern soziale Rechte, insbesondere der Zugang zu würdiger Arbeit.

Dieses notwendige Zusammenspiel von Eigenverantwortung und gesellschaftlicher Solidarität folgt auch aus unseren Verhaltenseigenschaften. Wir sind soziale und nicht ökonomische Nutzenmaximierer. Gleichheit und Sicherheit sind Voraussetzungen für Freiheit – und letztlich auch für individuelles Glück. Auch dazu gäbe es viel zu sagen.³ Hier nur die wichtigsten Punkte.

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

Was folgt aus diesen Verhaltenseigenschaften? Bei großen Risiken tendieren wir zur Unterversicherung und bei kleinen Risiken zur Überversicherung. Das wird durch Befragungen bestätigt. Wenige sind bereit, freiwillig Beiträge für eine Arbeitslosen- oder Berufsunfähigkeitsversicherung zu zahlen. Viele kaufen dagegen eine oft völlig unsinnige Reiserücktrittsversicherung.

³ Ausführlicher hierzu und zum Folgenden: Günther Schmid (2011), *Übergänge am Arbeitsmarkt – Arbeit, nicht nur Arbeitslosigkeit versichern*, Berlin, edition sigma. Siehe auch die Beiträge des Schwerpunktheftes 4 der WSI-Mitteilungen (April 2011) „*Sicherheit, Gleichheit und Autonomie*“.

Und wenn wir dann doch, freiwillig oder unfreiwillig, einer Versicherung angehören, sehen wir die Versicherung nicht nur als Schutz gegen mögliche große Verluste, sondern auch als eine geschäftliche Transaktion, bei der in einer „vernünftigen“ Zeit etwa „herausspringen“ soll. Das führt dann zur viel zitierten gefühlten Gerechtigkeit: ‚Wer lange einzahlt, soll auch mehr herausbekommen‘. Diese Haltung widerspricht jedoch nicht nur der privaten, sondern auch der sozialen Versicherungslogik.

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

Das Arbeitslosengeld wird oft auch nur als „passiv“ wahrgenommen, d.h. nur als Konsum, der uns etwas kostet. Das ist eine völlig falsche Wahrnehmung! Arbeitslosengeld ist auch „aktiv“, d.h. eine Investition in die Suche einer neuen produktiven Arbeit. Generöses Arbeitslosengeld ermöglicht sorgfältiges und u.U. auch längeres Suchen. Das führt auch, wie die neuere Forschung eindrücklich zeigt, zu einer Passung von Angebot und Nachfrage, die produktiver und nachhaltiger ist als ohne die Sicherheit des Arbeitslosengeldes.

Forcierte Arbeit unter den irreführenden Namen ‚Workfare‘ oder ‚Aktivierung‘ ist dagegen weder gerecht noch produktiv. Wenn Menschen gedrückt werden, möglichst schnell wieder eine Arbeit anzunehmen, dann braucht es uns nicht zu wundern, dass sie auch schnell wieder in die Arbeitslosenstatistik zurückkehren, weil die Arbeit schlecht bezahlt wurde, die Arbeitsbedingungen miserabel waren oder das Arbeitsverhältnis sowieso nur befristet war.

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

Auch der Stabilisierungseffekt spricht für eine antizyklische Regulierung. Dieser Effekt wird von den meisten Ökonomen unterschätzt. Dagegen zeigen Untersuchungen, dass der ökonomische Multiplikator von Arbeitslosengeldzahlungen mit ungefähr 1,6 sogar höher einzuschätzen ist als der Multiplikator von Ausgaben für Konjunkturprogramme oder Steuersenkungen.

Jeder zusätzliche Euro Arbeitslosengeld erhöht die Nachfrage um 1,6 Euro, weil Arbeitslose jeden zusätzlichen Euro ausgeben, während Reiche eher sparen.

Noch ein weiteres kommt hinzu. Eine Versicherung hat immer zwei Seiten der Medaille. Das ‚*moralische Verhaltensrisiko*‘ ist die Tendenz, Versicherung als Geschäft zu betrachten und sie auszunutzen oder durch spekulatives Verhalten in den Ruin zu treiben. Das ist auch der Kern der Finanzkrise. Wenn der Staat den Banken ihr Überleben garantiert, braucht er sich nicht zu wundern, wenn die Wettschulden der Börsenspekulanten vor seine Haustür gekehrt werden. Die Kehrseite der Medaille, das ‚*innovative Verhaltensrisiko*‘, wird oft übersehen und von neoliberalen Ökonomen manchmal sogar geleugnet. Für unser Verhalten macht es aber einen großen Unterschied, ob wir bei Eintritt von Risiken Solidarität und zuverlässige Hilfe erwarten können oder nicht. Wenn wir diese Sicherheit erwarten können, dann sind wir auch eher bereit, nicht nur die notwendigen Beträge dafür zu liefern, sondern auch mehr Risiken zu übernehmen. Beispielsweise in betriebspezifische Qualifikation zu investieren. Eine solche Investition ist riskant, weil sie die Arbeitsmarktchancen mindert, sollte der Betrieb bankrott gehen. Sind wir abgesichert, dann sind wir auch eher bereit, einen Arbeitsplatzwechsel zu riskieren, oder eine ungewohnte Weiterbildung zu machen, oder gar eine aufwendige Umschulung auf uns zu nehmen.

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

Die Arbeitsversicherung ist also Kernbestandteil von Flexibilität und Sicherheit, der so genannten ‚Flexicurity‘: Die Sicherheit durch Versicherung erweitert verhaltenstheoretisch den Erwartungs- und Planungshorizont und erhöht damit Flexibilität, d.h. die kalkulierte Risikobereitschaft von Arbeit ‚Nehmenden‘ wie Arbeit ‚Gebenden‘. Ohne diese Risikobereitschaft ist Wandel nicht möglich, und ohne Wandel ist eine dynamisch prosperierende Gesellschaft nicht denkbar.

Vor dem Hintergrund dieser Theorien stellt sich die Frage: Wie könnte ‚Flexicurity‘ gestärkt werden? In anderen Worten: Welche neuen Sicherheiten können wir für mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt anbieten? Was wir im Augenblick erleben, ist das genaue Gegenteil: Hohe Flexibilität bei einer zunehmenden Zahl atypisch Beschäftigter ohne ausreichende soziale Sicherheit. Trotz Beschäftigungswunder haben wir *gleichzeitig* eine unerträglich hohe Zahl von Langzeitarbeitslosen und eine partiell zunehmende Fachkräftelücke. Diese zunehmende Spaltung des Arbeitsmarkts gefährdet nicht nur den demokratischen Zusammenhalt, sondern auch die Finanzierungsgrundlagen unseres sozialen Sicherungssystems. Ist diese Entwicklung unumkehrbar? Das führt uns zur Frage nach der Zukunft der Arbeit.

2. Was ist die Zukunft der Arbeit? Entwicklung ‚atypischer‘ Beschäftigung in Deutschland

Natürlich: Wir kennen die Zukunft nicht. Wir können nur vermuten, was uns erwartet. Nach Karl Valentin steht nur eines fest: „In der Vergangenheit war selbst die Zukunft besser.“ Die Fakten, die ich im Folgenden vorstelle, sind zwar nicht auf dem neuesten Stand, aber die erkennbaren Strukturmuster dürften sich kaum verändert haben.

Abbildung 1 zeigt Ihnen die Entwicklung der ‚breiten‘ Erwerbsquote in Deutschland von 1985 (damals bezogen auf Westdeutschland) bis 2007. Ich spreche von ‚breiter‘ Erwerbsquote, weil nicht nur Arbeitslose, sondern auch Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu den erwerbswilligen Menschen gehören.

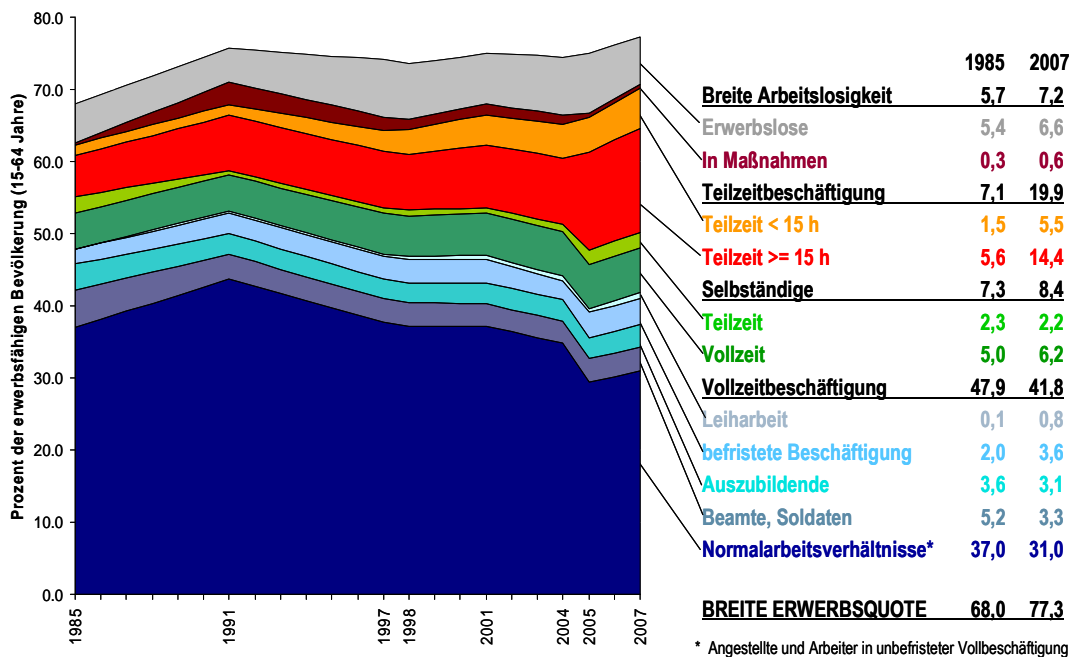
So gemessen, stieg die Erwerbsquote von 68 auf 77,3 Prozent. In anderen Worten: 2007 waren von 100 Personen im erwerbsfähigen Alter gut 77 am Erwerbsleben im weiteren Sinne beteiligt; 1985 waren es in Westdeutschland nur 68 von 100. Die Zahl der erwerbsfähigen Personen im Normalarbeitsverhältnis ging von 37 auf 31 Prozent zurück. Dabei wird ‚normal‘ eng definiert als ‚abhängig Beschäftigte in unbefristeter Vollzeit‘; daher sind auch Auszubildende oder Beamte hier nicht in einem ‚normalen‘ Arbeitsverhältnis.

Dagegen verbreitete sich das bunte Bild der Menschen in anderen Arbeitsverhältnissen, darunter vor allem so genannte ‚atypisch‘ Beschäftigte: Beschäftigte in Teilzeit (inklusive Minijobs), in befristeten Beschäftigungsverhältnissen (inklusive Leih- oder Zeitarbeit) und in Soloselbstständigkeit. Weitere Einzelheiten sind leicht aus der Abbildung herauszulesen.⁴

Die steigende Teilhabe am Erwerbsleben über atypische Beschäftigung betrifft sowohl Frauen als auch Männer. Aber der Anstieg der Erwerbsquote geht nur auf die Frauen zurück, *nicht* auf die Männer, wie Abbildungen 2 und 3 zeigen. Die breite Erwerbsquote der Männer ist sogar leicht von 84,2 auf 83,3 Prozent gesunken. Aber auch die Arbeitswelt der Männer wird bunter. Der Zuwachs an atypischen Arbeitsverhältnissen konnte bei den Männern den Rückgang im Normalarbeitsverhältnis nicht völlig kompensieren. Im Jahr 1985 arbeiteten noch 51,3 Prozent *aller* (westdeutschen) *erwerbsfähigen* Männer in einem abhängigen und unbefristeten Vollzeit-Beschäftigungsverhältnis; in 2007 waren es nur noch 41,2 Prozent.

⁴ Ausführlicher vgl. G. Schmid und P. Protsch (2009), Wandel der Erwerbsformen in Deutschland und Europa, Discussion Paper SP I 2009-505, Berlin 2009, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 46 S., http://www.wzb.eu/bal/aam/pdf/2009-505_schmid-protsch.pdf

Abb. 1 Entwicklung der breiten Erwerbsquote in Deutschland, 1985-2007*



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

*) Statistische Erläuterungen (ab 1991 einschließlich Ostdeutschland):

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

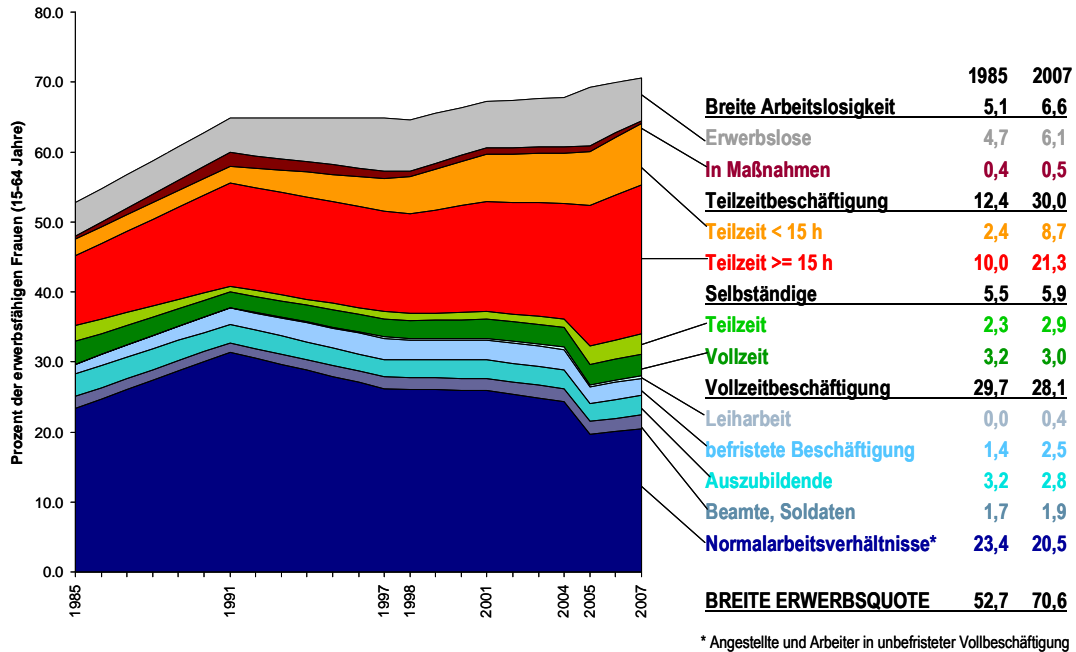
2) Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden als Erwerbspersonen hinzugezählt, soweit sie als ‚arbeitsuchend‘ gemeldet sind, aber nicht – wie etwa bei befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten (seit 2005 ‚Ein-Euro-Jobs‘), bei Kurzarbeit oder subventioniert Beschäftigten in privaten Unternehmen statistisch zu den Erwerbstätigen gerechnet werden. Teilnehmer in Umschulungsmaßnahmen werden im Mikrozensus unter den Auszubildenden erfasst. Die Messung dieser Kategorie ist mit Unsicherheiten behaftet und über die Jahre hinweg nicht strikt vergleichbar.

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

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

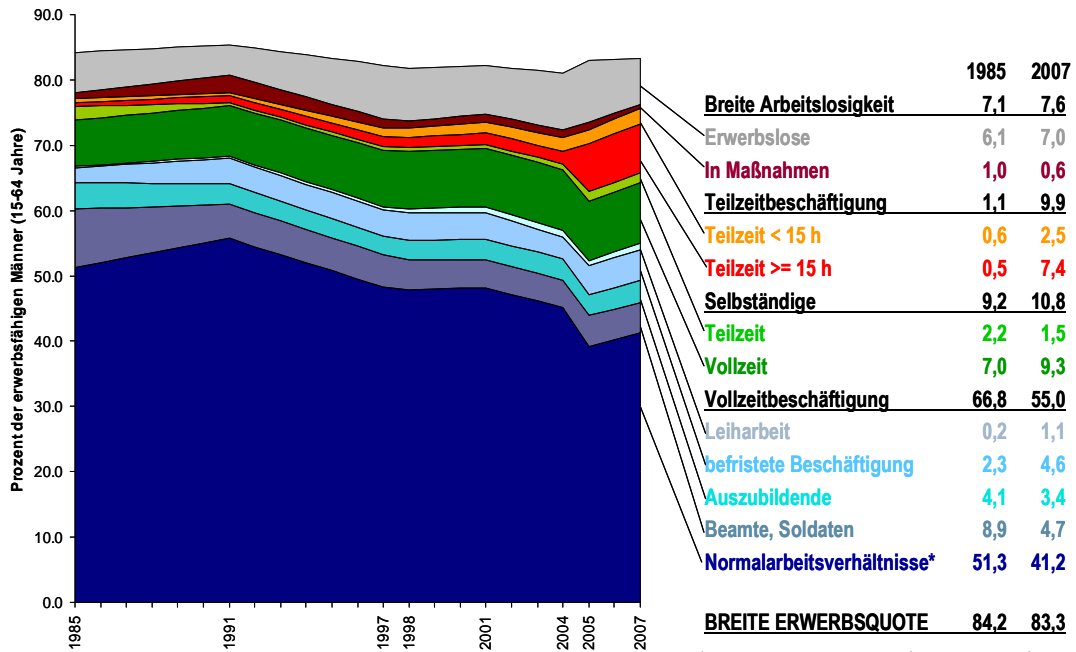
Dagegen ist die Erwerbsbeteiligung *aller erwerbsfähigen* Frauen in nur 22 Jahren von 52,7 auf 70,6 Prozent gestiegen. Dies geht vor allem auf den Anstieg teilzeitförmiger und geringfügiger Beschäftigung zurück, aber auch auf die steigende Arbeitslosigkeit und Teilnahme in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Von allen erwerbsfähigen Frauen ist übrigens nur ein Fünftel (20,5 Prozent) im eng definierten Normalarbeitsverhältnis beschäftigt.

Abb. 2 Entwicklung der breiten Erwerbsquote von Frauen in Deutschland, 1985-2007



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

Abb. 3 Entwicklung der breiten Erwerbsquote von Männern in Deutschland, 1985-2007



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

Dynamisch betrachtet gewinnen die Konturen der Erosion des ‚Normalarbeitsverhältnisses‘ an weiterer Schärfe.

Tabelle 1 Zuwachs der Erwerbstätigen von 2005 bis 2007 (Mikrozensus)

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

Quelle: Mikrozensus, eigene Berechnungen.

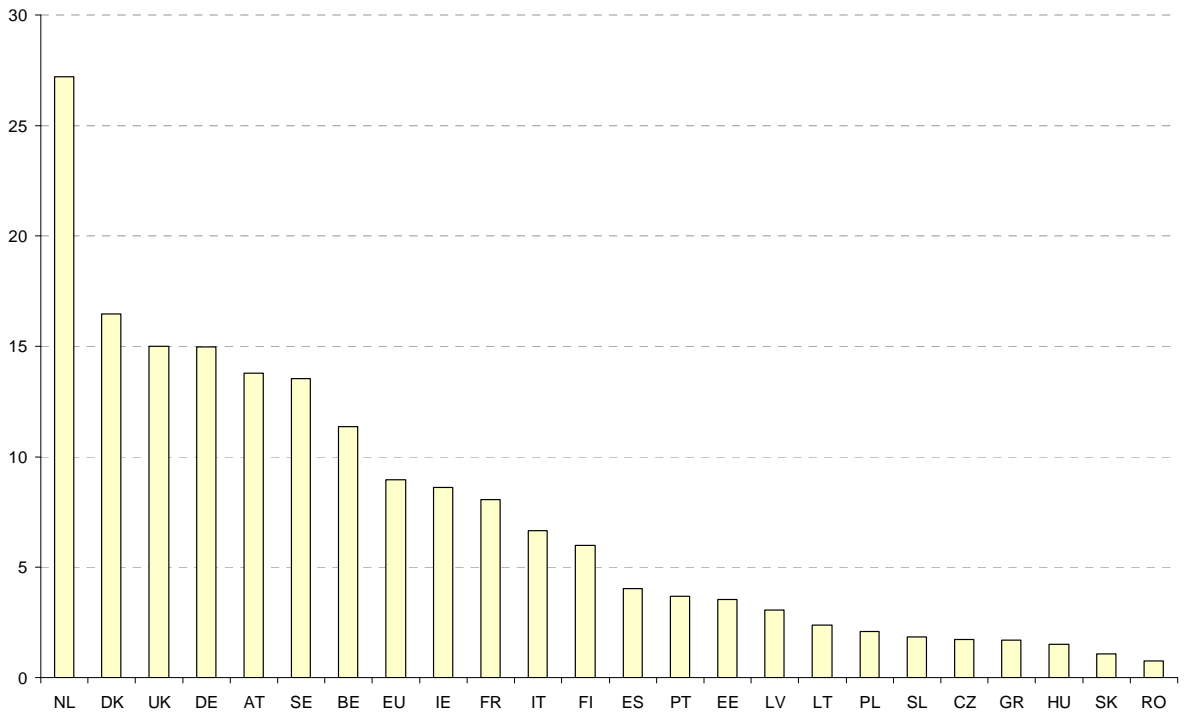
*) Es ist noch einmal darauf hinzuweisen, dass das Erwerbstätigenkonzept des Mikrozensus nicht identisch ist mit der Erwerbstätigenrechnung (ETR) der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR), die vielfältige Quellen (45 an der Zahl) zusammenführt. Die hier aufgeführten Gesamtwerte sind deshalb nicht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

Aus Tabelle 1 geht hervor, wie sich das Wachstum der Beschäftigung im letzten Konjunkturaufschwung in die verschiedenen Beschäftigungsformen aufgliedert. Knapp zwei Drittel des Zuwachses sind atypische Beschäftigungsverhältnisse, vor allem Teilzeit und Zeitarbeit. Die Verhältnisse im jüngsten Aufschwung von 2009 bis heute werden nicht grundsätzlich anders sein. Allerdings ist zu vermuten, dass der Beschäftigungsaufbau im jüngsten Aufschwung 2009-2011 wegen höherer Wachstumsraten etwas mehr als 2006 und 2007 dem „Normalarbeitsverhältnis“ zugute kommt, aber immer noch sehr stark von (meist befristeter) Leiharbeit und/oder Teilzeitbeschäftigung getragen wird.

3. Wie steht Deutschland im internationalen Vergleich da? Kein deutscher Sonderweg

Liegen wir, wie meistens bei statistischen Vergleichen, international irgendwo im Mittelfeld? Darauf geben die folgenden Schaubilder Auskunft. Dabei gilt auch hier: Die verwendeten Daten sind zwar nicht mehr ganz aktuell, aber die erkennbaren Strukturmuster dürften sich kaum verändert haben.

Abb. 4 Teilzeitquote: Unbefristete Teilzeitbeschäftigte (inklusive Soloselbständige) in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64), 2008



Quelle: Eurostat, Arbeitskräfteerhebung; eigene Berechnungen (gilt auch für die folgenden Abb. 5-7)

Abbildung 4 zeigt, für 24 EU Mitgliedstaaten, wie viele der Personen im erwerbsfähigen Alter im Jahr 2008 teilzeitbeschäftigt waren. Es sind also Niveaus, nicht Anteile an den Beschäftigten. Beispielsweise waren in den Niederlanden im Jahr 2008 gut 27 Prozent, also mehr als ein Viertel *aller* Erwerbsfähigen in Teilzeit beschäftigt. Deutschland ist in dieser Hinsicht – also doch etwas überraschend – sogar in der Spitzengruppe mit 15 Prozent vertreten.⁵ In Süd- und vor allem in Osteuropa ist Teilzeit noch stark unterentwickelt.⁶

⁵ Anteilig, bezogen auf die gesamte Beschäftigungsquote von 70,7 Prozent, also 21,2 Prozent, die geläufigere, für zeitliche Vergleiche aber ungeeignete Zahl.

⁶ Das Bild zeigt, um anschaulich zu bleiben, nur *einen* Querschnitt für *ein* Jahr. In meinem Buch (Fußnote 3) sind auch Veränderungen der letzten Dekade abgebildet. Sie zeigen, dass Teilzeitarbeit in fast allen Ländern mehr oder weniger weiter ansteigt. Das gilt auch für die jüngste Periode.

Abb. 5 Befristungsquote: Befristete Voll- und Teilzeitbeschäftigte in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64), 2008

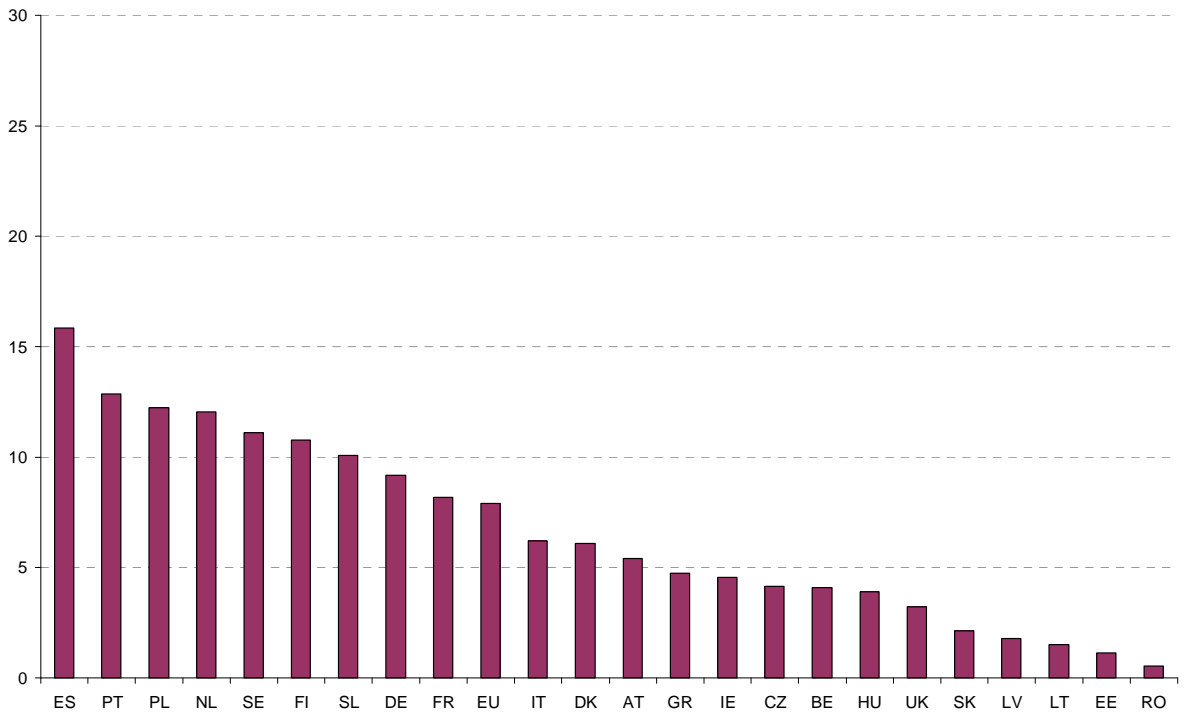
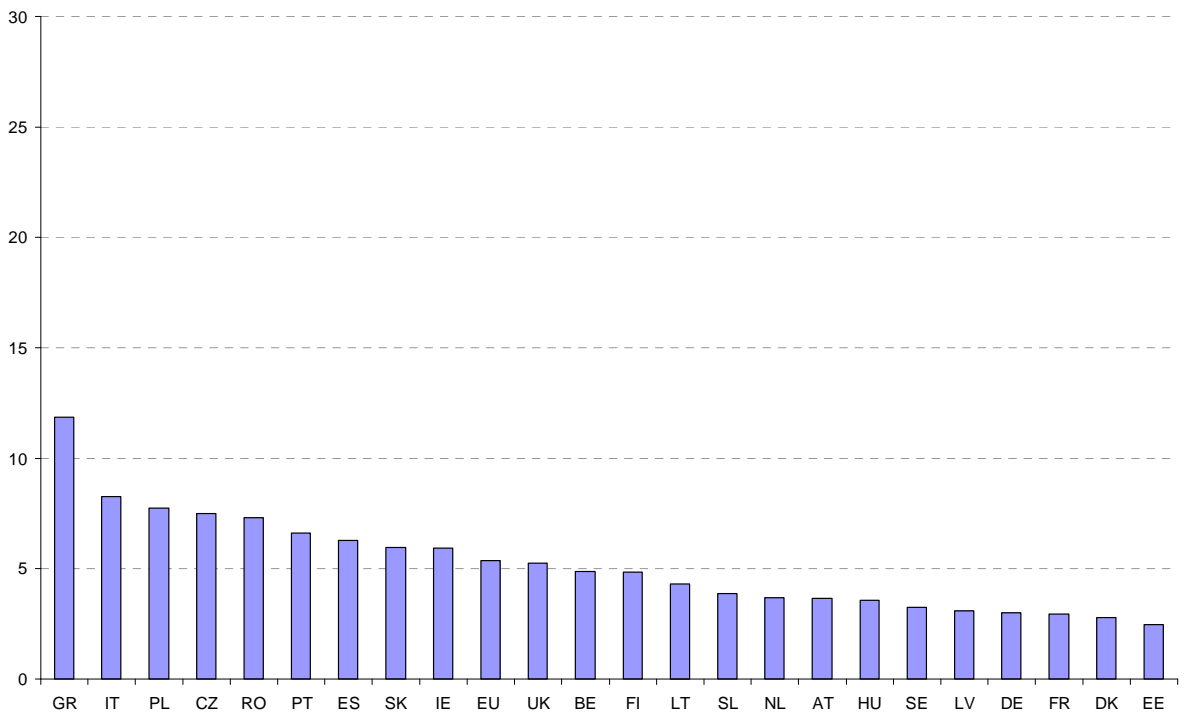


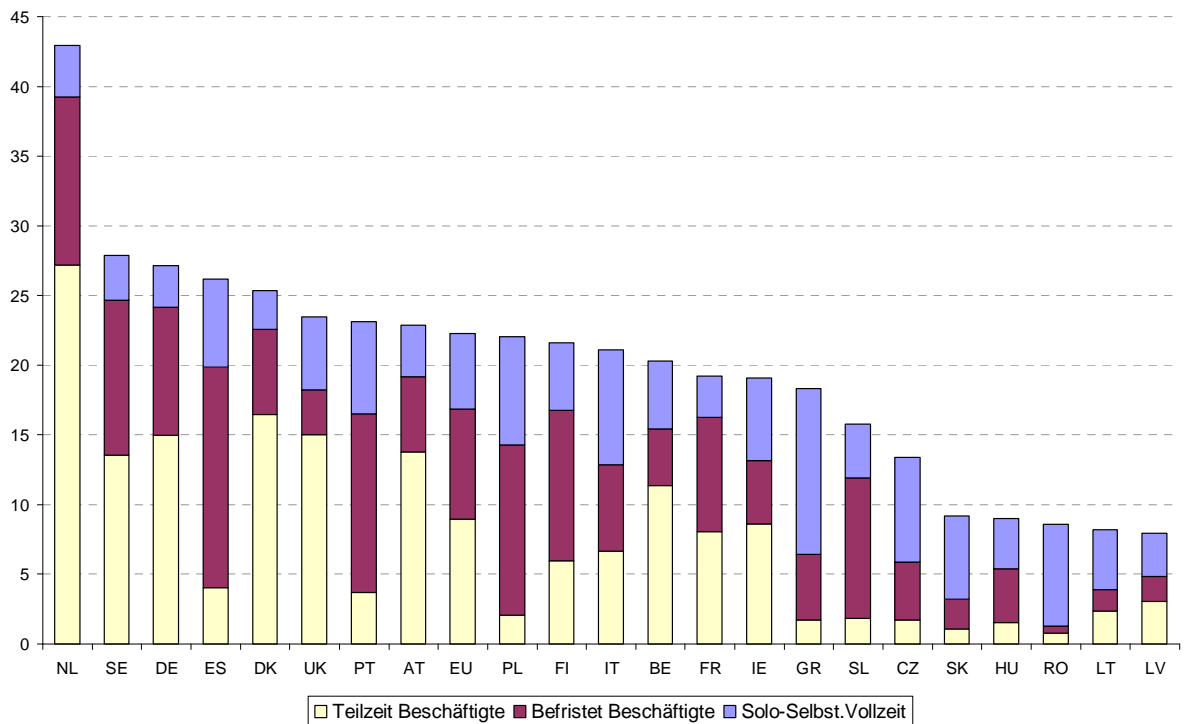
Abb. 6 Selbständigenquote: Soloselbständige (nur in Vollzeit) in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64), 2008



Bei der Befristung (Abb. 5) liegt Deutschland im oberen Mittelfeld. Spitzenreiter ist Spanien: 16 von 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter arbeiten dort in befristeten Verträgen, in Deutschland sind es gut acht Prozent.⁷ Außer in Polen ist Befristung in den neuen osteuropäischen Mitgliedstaaten selten. Europaweit ist Befristung als Arbeitsverhältnis nur leicht angestiegen. In einigen Ländern, z.B. Großbritannien und Dänemark, hat die Bedeutung von Befristung sogar abgenommen. Weitere Einzelheiten brauchen uns hier nicht zu kümmern.

Wenn man, wie bisher, Beschäftigungsniveaus betrachtet und vergleicht, dann sieht man viel deutlicher, dass Soloselbständigkeit in allen Ländern keine große Rolle spielt (Abb. 6). Selbst in der Spitzengruppe sind – außer in Griechenland – nur etwa sieben bis acht Prozent aller Erwerbsfähigen in Selbständigkeit ohne eigene weitere Angestellte oder Arbeiter. Deutschland liegt hier am unteren Ende, in guter Gesellschaft mit Dänemark und Frankreich, bei etwa drei Prozent. Allerdings hat diese atypische Beschäftigungsform in Deutschland wie in den Nachbarländern Niederlande und Italien zugenommen, in vielen anderen Ländern (vor allem Polen, Portugal, Griechenland) hat sie jedoch abgenommen.

Abb. 7 Gesamte atypische Beschäftigungsquote: Atypisch Beschäftigte in Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64), 2008



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

Fassen wir alle drei atypischen Beschäftigungsformen zusammen und kontrollieren dabei die möglichen Überschneidungen (also etwa befristete Teilzeitbeschäftigung oder teilzeitbeschäftigte Selbstständige), dann ergibt sich die gesamte atypische Beschäftigungsquote (Abb. 7). Diese streut zwischen 43 Prozent in den Niederlanden und nur sieben Prozent in Estland. In anderen Worten: Fast die Hälfte der erwerbsfähigen Niederländer ist in einer atypischen Beschäftigungsform – natürlich, wie wir wissen, vor allem wegen der dort ausgeprägten Teilzeitbeschäftigung. Die Distanz zu anderen Ländern ist doch erheblich. Wir sehen ein großes Cluster von Ländern im Bereich von 20 bis 30 Prozent, dort Deutschland allerdings wieder eher an der Spitze.

In fast allen Ländern nimmt die gesamte atypische Beschäftigungsquote zu. Und wichtig ist auch folgende Beobachtung: Das unterschiedliche Niveau atypischer Beschäftigung korreliert recht stark mit der Wirtschaftskraft. In anderen Worten: EU-Mitgliedstaaten mit einem hohen Bruttoinlandprodukt pro Kopf haben auch hohe atypische Beschäftigungsquoten. Zwar kann man daraus keinen kausalen Schluss ziehen, aber man kann damit die Vermutung verbinden, dass die Variabilität von Beschäftigungsverhältnissen wahrscheinlich eine Voraussetzung dynamischer und prosperierender Volkswirtschaften ist.

4. Was sind die Gründe für die Zunahme atypischer Beschäftigung? Strukturwandel und nicht angepasste Arbeitsmarktregulierung

Hierzu gibt es einen ungelösten Schulenstreit. Für marxistisch oder keynesianisch Geschulte ist der Fall klar: Es ist die *neoliberale Deregulierung*, die uns den Anstieg atypischer Beschäftigung beschert hat. Für liberal oder neoklassisch Geschulte ist der Fall auch klar: Es sind die Sachzwänge des Marktes: die *Betriebe brauchen und die Beschäftigten wollen* mehr atypische Arbeitsverhältnisse. Natürlich ist die Wirklichkeit komplexer: Nur die Betrachtung aus verschiedenen Blickwinkeln hilft weiter.

Zunächst könnte es sein, dass *Strukturveränderungen* der Wirtschaft, insbesondere der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft für die Zunahme atypischer Beschäftigung verantwortlich sind. Das kurze Fazit dazu lässt sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Wirtschaftszweige mit *volatiler* – oft *rund um die Uhr-Nachfrage* nehmen zu (etwa Handel, Reparatur, Hotel- und Gaststättengewerbe, Bau, Pflege etc.)
- auch nehmen Produktionsweisen mit *Projektcharakter* zu, vor allem im Künstler- und Medienbereich
- Schließlich beobachten wir infolge der Globalisierung eine *Verlängerung der Wertschöpfungsketten*. Dabei gilt die Regel im sozialen Leben: ‚die letzten beißen die Hunde‘, d.h., vor allem die letzten Zulieferer sind einem enormen

Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Das bedeutet, dass vor allem diese Zulieferer der ‚Kostenversuchung‘ erliegen, auf die ich später noch zu sprechen komme.

Shift-Share-Analysen sehen den Struktureffekt allerdings auf etwa ein Viertel der Zunahme atypischer Beschäftigung begrenzt. Ein anderes Viertel wird auf das veränderte Geschlechterverhältnis im Arbeitsangebot zurückgeführt, auf das ich nicht weiter eingehe. Nur soviel: In den 27 EU-Mitgliedstaaten wurden von 2000 bis 2008 16,5 Millionen zusätzliche Beschäftigungsverhältnisse geschaffen. 10,5 Millionen davon, also knapp zwei Drittel, waren für Frauen.

Für weitere Erklärungen offen bleibt also noch gut die Hälfte, und die lässt sich auf Arbeitsmarkt regulierende Institutionen zurückführen. Eine Menge möglicher Faktoren wäre hier zu beachten, wie:

- Anreize des Abgaben- und Transfersystems (Beispiele in Deutschland: Minijobs plus Grundsicherung, Ehegattensplitting, subventionierte Altersteilzeit)
- Anreize des Lohnbildungssystems (Beispiele: Lohndiskriminierung von Frauen; Lohndumping durch niedrig bezahlte Leih- oder Zeitarbeit)
- mangelnde soziale Infrastrukturen für die Betreuung von Kindern und Pflegebedürftigen
- Nachfolgeeffekte der Ungleichheit im Bildungssystem (mangelnde Marktmacht gering Qualifizierter)
- Effekte nicht marktgerechter Bildung, wodurch die Passprobleme zwischen Angebot und Nachfrage erschwert werden
- Kündigungsschutzregeln, und – last not least –
- der Wandel, vor allem aber das Versagen des Finanzmarkts. Viele Banken haben das ihnen anvertraute Kapital in spekulativen Geschäften veruntreut, statt dieses Kapital in möglichst produktive Investitionen und damit in reguläre Arbeitsplätze zu lenken. Das führte zu einem zu steigenden Zinsen für Realinvestitionen (insbesondere der Arbeitsplätze schaffenden kleinen und mittleren Unternehmen), zum anderen zur Verschuldung privater Konsumenten und Investoren. Damit wiederum steigt der Kostendruck der Betriebe, die diesen Druck auf die Löhne in Form atypischer und zum Teil prekärer Arbeitsverhältnisse abzuwälzen versuchen. Neueste Untersuchungen zeigen, dass es einen Zusammenhang von privater Verschuldung und Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen gibt.

Einige Beispiele mögen diese Vermutungen bestätigen. Geringe Bildung und entsprechend geringe Marktmacht sind eindeutig eine die atypische Beschäftigung anziehende Kraft, wie Abbildung 8 zeigt. In allen Ländern, ohne Ausnahme, sind die gering Qualifizierten überdurchschnittlich von atypischer

Beschäftigung betroffen. Die Hochqualifizierten sind dagegen – bis auf wenige Ausnahmen – unterdurchschnittlich betroffen, während das Bild bei den mittleren Qualifikationen gemischt ist.

Abb. 8 Anteile der Bildungsgruppen an ‚atypischer‘ Beschäftigung und der gesamten Beschäftigung, 2008 (Differenz der Anteile)

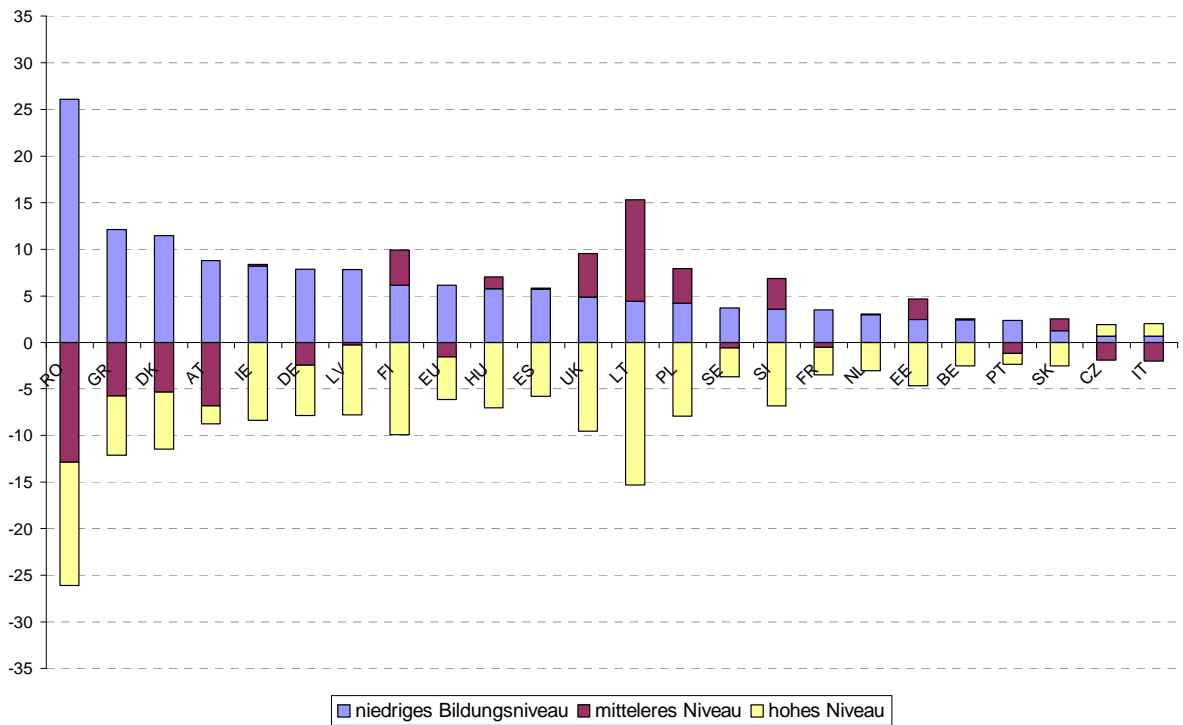


Tabelle 2 zeigt einfache Korrelate zwischen Kündigungsschutz verschiedener Ausprägung und den Komponenten atypischer Beschäftigung. Das Ergebnis ist ziemlich klar:

- Erstens scheint sich der Kündigungsschutz oder der Regulierungsgrad befristeter Beschäftigung nur bei Männern signifikant auf atypische Beschäftigung auszuwirken;
- zweitens, und noch eindeutiger, betrifft dies nur die befristete Beschäftigung.

Zwar lassen solche Korrelationen keine kausale Interpretation zu. Aber in Verbindung mit anderen institutionellen oder strukturellen Faktoren scheint ein hoher Kündigungsschutz doch ein Faktor zu sein, der Unternehmen dazu veranlasst, vor allem bei Männern zunehmend auf die flexible und kostengünstigere Beschäftigungsform der Befristung zurückzugreifen.

Wir sehen: Die Hintergründe für atypische Beschäftigung sind komplex. Es ist schwer, sich daraus ein klares Bild zu machen. Aber warum fragen wir die

Beschäftigten nicht selber nach ihren *Präferenzen*, also was wollen oder nicht? Bei *Teilzeit* fragt die Statistik die Beschäftigten beispielsweise nach folgenden Gründen: Schulbildung oder Weiterbildung, Krankheit oder Behinderung, Betreuung und Pflege von Kindern oder Älteren, keinen Vollzeitjob gefunden und sonstige Gründe.⁸

Tabelle 2 Korrelate zwischen Kündigungsschutz und atypischer Beschäftigung

	Atypische Beschäftigungsquote <i>Männer</i>	Atypische Beschäftigungsquote <i>Frauen</i>	Teilzeitquote <i>Gesamt</i>	Befristungsquote <i>Gesamt</i>	Selbständigen-Quote <i>Gesamt</i>
Individueller Beschäftigungsschutz	0,33	0,12	- 0,12	0,53	0,10
Kollektiver Beschäftigungsschutz	0,22	0,14	0,08	0,13	0,08
Leiharbeiter-Beschäftigungsschutz	0,25	0,05	- 0,16	0,46	0,17
Kombinierter Beschäftigungsschutz	0,39	0,13	- 0,16	0,62	0,19

Quelle: Eurostat; OECD 2004; eigene Berechnungen

Auch wenn es interessante kulturelle Länderunterschiede gibt, auf die ich hier nicht eingehen kann, sind die geschlechtsspezifischen Differenzen überall stark ausgeprägt:

- Alle Studien finden nach wie vor ein starkes Interesse der Frauen nach Teilzeitarbeit, wenn sie Kinder oder Eltern zu betreuen oder zu pflegen haben.
- Männer begründen Teilzeit dagegen eher mit Schulbildung oder Weiterbildung, mit Krankheit oder Behinderung oder weil sie keinen Vollzeitjob gefunden haben.
- Die Übergänge zwischen Teilzeit und Vollzeit sind asymmetrisch. Generell sind Übergänge von Vollzeit in Teilzeit wesentlich höher als umgekehrt. Darüber hinaus findet eine OECD-Studie, dass die Übergänge von Teilzeit in Vollzeit dort am geringsten sind, wo Teilzeitbeschäftigung – etwa in den Niederlanden, Großbritannien und Deutschland – sehr ausgeprägt ist. Das ist ein starkes

⁸ Hierzu ausführlicher und mit weiteren Literaturverweisen G. Schmid (2010), Nonstandard Employment and Labour Force Participation: A Comparative View of the Recent Development in Europe, Bonn, IZA-Discussion Paper No. 5087, <http://ftp.iza.org/dp5087.pdf>.

Anzeichen dafür, dass Teilzeit den Präferenzen eines überwiegenden Anteils der Teilzeitbeschäftigten entspricht.

Darüber hinaus gewinnen gegenüber der traditionellen Rollenteilung der Geschlechter auch *andere Gründe für Teilzeitarbeit* zunehmend an Bedeutung wie Bildung bei Jugendlichen, Weiterbildung bei Erwachsenen und Krankheit oder Erwerbsminderung bei Älteren.

Weniger eindeutig ist die Interessenlage bei *befristeter Arbeit*. Hier werden folgende Gründe abgefragt: Befristung wegen Qualifikationszeit, keine unbefristete Beschäftigung gefunden, dauerhafte Beschäftigung nicht erwünscht, Probezeit, sonstige Gründe. Zwar wird der Grund, keine unbefristete Beschäftigung gefunden zu haben, in allen Ländern weitaus am häufigsten genannt. Das gilt vor allem dort, wo befristete Verträge stark ausgeprägt sind wie in Spanien, Griechenland, Portugal und Polen. In dualen Bildungssystemen wie Deutschland und Österreich spielt aber auch die berufliche Qualifikationszeit eine starke Rolle für Befristung.

In allen Ländern sind es vor allem Jugendliche, deren Arbeits- oder Ausbildungsverträge befristet sind. Im EU-Durchschnitt haben 40% der Jugendlichen im Alter von 15 bis 24 Jahren einen befristeten Vertrag, gegenüber nur 10% der Erwachsenen von 25 und älter.

Die Übergangschancen in reguläre Beschäftigung sind deutlich gespalten. Ein Großteil der Jugendlichen ist spätestens nach fünf Jahren in unbefristeter Beschäftigung; aber der Anteil derer, denen das nicht gelingt, ist nicht unerheblich, vor allem in Deutschland. Für eine wachsende Zahl von Jugendlichen führt das Übergangssystem von der Bildung in den Beruf *nicht* in stabile und anständig bezahlte Arbeit, sondern in wiederholte Arbeitslosigkeit oder dauerhaft prekäre Beschäftigungsverhältnisse. Der zentrale Grund dafür sind dann aber eindeutig Mängel im schulischen Bildungssystem.

Wie steht es mit Präferenzen für *Selbständigkeit*? In Antworten von Befragungen drücken viele eine Präferenz für Selbständigkeit aus, die sie im wirklichen Leben aber nie verwirklichen. In der Wissenschaftssprache heißt das: Die *ausgedrückten* Präferenzen sind größer als die durch tatsächliches Verhalten *aufgedeckten* Präferenzen. Über die Ursachen dieser Kluft gibt es wenig Forschung. Für die Arbeitsmarktpolitik wäre es jedoch wichtig zu wissen, warum weniger selbständig sind als sie eigentlich wollen. Eine schwedische Studie gibt hierzu einigen Aufschluss. Sie verfolgte über einen längeren Zeitraum Erwerbstätige, die sich zur Selbständigkeit entschlossen und fand dabei heraus, dass

- nur wenige (9%) sich gleich zu einer vollen Selbständigkeit entschlossen; die überwiegende Mehrheit (91%) begann als Kombiniierer;

- von den Kombinierten, die ihren Status änderten, wurde etwa ein Drittel (32%) voll selbständig, während zwei Drittel (68%) wieder zur Lohnarbeit zurückkehrten;
- und von den Selbständigen, die ihren Status änderten, wurde ein großer Teil (61%) wieder zu Lohnarbeitern, 39% wieder zu Kombinierten.⁹

Lernen könnten wir aus den Motiven von Lohnarbeitern, sich in das Abenteuer der Selbständigkeit zu begeben:

- Erstens erwarten sie mehr psychologische Befriedigung durch Autonomie, d.h. selbstbestimmter statt fremdbestimmter Lohnarbeit;
- zweitens dient der Übergang zur Kombination dem Sicherheitsbedürfnis: man bleibt mit dem *Standbein* in Lohnarbeit mit zwar reduziertem, aber festen und sicheren Einkommen und entsprechender sozialer Absicherung, und nutzt Teilzeit-Selbständigkeit als *Spielbein* für riskantes, aber möglicherweise hohes Zusatzeinkommen;
- drittens entspricht der Übergang in kombinierte Beschäftigung auch dem Optionsbedürfnis: Im Falle der Arbeitslosigkeit hat man mit der Kombi-Selbständigkeit schon ein Bein in einem möglichen neuen Vollzeitjob.

Die erste, unmittelbare Schlussfolgerung aus dieser Studie ist ein wichtiger Hinweis, wie man mehr Beschäftigte auch ohne Krücke vorheriger Arbeitslosigkeit zur Selbständigkeit bewegen könnte. Offensichtlich ist ihrem Bedürfnis nach sicherem Mindesteinkommen und sozialer Mindestsicherung entgegenzukommen. Und offensichtlich bedarf es schließlich auch beratender Lotsendienste, die ein neues Aufgabenfeld präventiver Arbeitsmarktpolitik sein könnten.

Ich erwähne diese Studie deshalb so ausführlich, weil sie darüber hinaus zwei generelle Lehren enthält: Erstens sind die bei Befragungen geäußerten Präferenzen nicht identisch mit den durch das Verhalten aufgedeckten Präferenzen; zweitens haben Institutionen starke Anreizwirkungen auf das menschliche Verhalten.

Präferenzen sind also formbar: Der Mensch denkt und die Umgebung lenkt. Das gilt – so nebenbei – selbst für politische Präferenzen. So macht es z.B. einen Unterschied, ob Väter Töchter erziehen oder Söhne. Eine Studie renommierter britischer Sozialwissenschaftler kam zum Ergebnis: Die Geburt einer Tochter lässt in Deutschland die Wahrscheinlichkeit, dass ihr Vater SPD wählt, um 2,5 Prozentpunkte steigen. Die Geburt eines Sohnes dagegen lässt ihn eher zur CDU tendieren. Warum? Wer Töchter aufzieht, sieht die Welt stärker aus deren

⁹F. Delmar and T. Folta, K. Wennberg (2008), The Dynamics of Combining Self-Employment and Employment, Uppsala: IFAU-Working Paper, 2008-23.

Sicht und ändert deswegen möglicherweise seine politische Präferenz. Da Frauen zum Beispiel noch immer weniger verdienen als Männer, steigt das Interesse an einer stärkeren Umverteilung sowie allgemein das Bedürfnis nach einem stärkeren Staat. Beides wird eher mit der SPD als mit der CDU/CSU verbunden.

Aber zurück zur Sache: Wenn es so ist, dass Institutionen verhaltenslenkende Wirkungen haben, dann müssen wir uns auch der Verhaltenseigenschaften der Menschen bewusst sein, wenn wir Änderungen von Institutionen wie der Regulierung von Arbeitsverhältnissen im Auge haben. Die Folgen sind dann oft ganz andere, als wir erwartet haben. Das führt mich zur nächsten Frage.

5. Was sind die Folgen ‚atypischer‘ Beschäftigung? Neue Sicherheiten für neue soziale Risiken

Die *positiven Folgen* ‚atypischer‘ Beschäftigung scheinen, kurz gefasst, höhere Teilhabechancen am Erwerbsleben zu sein. Allerdings ist der entscheidende Treiber die *unbefristete* Teilzeitbeschäftigung. Zumindest wird dies durch einfache Korrelationen zwischen verschiedenen Arbeitsverhältnissen und Erwerbsquoten nahegelegt, auch wenn daraus noch keine gediegenen kausalen Schlüsse gezogen werden können (Tabelle 3).

Tabelle 3: Korrelate der Veränderungen ‚atypischer‘ Beschäftigung und Erwerbsquoten (1998-2008)

	Gesamt	Männer	Frauen
Unbefristete Teilzeitarbeit und Erwerbsquote	+ 0,60	+ 0,48	+ 0,65
Befristete Teilzeitarbeit und Erwerbsquote	+ 0,27	+ 0,40	+ 0,08
Teilzeit arbeitende Selbständige u. Erwerbsquote	+ 0,27	+ 0,21	+ 0,39
Vollzeit arbeitende Selbständige u. Erwerbsquote	- 0,25	- 0,26	- 0,03
Befristet in Vollzeit Beschäftigte u. Erwerbsquote	- 0,10	- 0,02	- 0,15

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen (n = 24 EU-Mitgliedstaaten)

Betrachten wir nämlich die Veränderungsraten in der Dekade 1998 bis 2008 in differenzierter Form, dann sehen wir, dass für Vollzeit beschäftigte Selbständige, die eher zu den traditionellen Selbständigen zu rechnen sind (vor allem noch der Landwirtschaft zugehörend), der Zusammenhang eher negativ ist. In anderen Worten: In Ländern, in denen Vollzeit-Selbständigkeit noch zunimmt, geht die Erwerbsbeteiligung eher zurück; umgekehrt nimmt die Erwerbsbeteiligung mit abnehmender (traditioneller) Vollzeit-Selbständigkeit eher zu. Dagegen ist der Zusammenhang für Teilzeit beschäftigte Selbständige, also bei der eher

modernen Form der Selbständigkeit, leicht positiv, bei den Frauen sogar signifikant (0,39). Die moderne Form der Selbständigkeit kann daher durchaus als Treiber für höhere Erwerbsbeteiligung gesehen werden, mit der Konsequenz, dass es sich lohnt, insbesondere diese Form sowie ihren Übergang in Vollzeit-Selbständigkeit bis zum Unternehmertum zu fördern. Dagegen trägt befristete Vollzeitbeschäftigung nichts zur höheren Erwerbsbeteiligung bei. Nur bei Männern scheint befristete Teilzeitbeschäftigung (0,40) als Brücke in Erwerbstätigkeit zu dienen. Unbefristete Teilzeit scheint dagegen, insbesondere bei Frauen (0,65), die Erwerbsbeteiligung voranzutreiben.

Die negativen Folgen sind hohe soziale und ökonomische Risiken, die von unserem derzeitigen System der Arbeitslosenversicherung und aktiven Arbeitsmarktpolitik noch schlecht abgedeckt sind. Viel wäre dazu zu sagen.¹⁰ Wegen der zeitlichen Begrenzung lasse ich einmal Teilzeitarbeit und Soloselbständigkeit außen vor und konzentriere mich auf die positiven und negativen Seiten der Leih- oder Zeitarbeit, die besonders stark umstritten ist. Zunächst zu den Chancen und Risiken dieser atypischen Beschäftigungsform.

Für die *Unternehmen* positiv ist zunächst der Gewinn an numerischer Flexibilität, d.h. die Bearbeitung von Auftragsschwankungen mit variabler Belegschaft. Dazu kommt ein Gewinn an funktionaler Flexibilität, d.h. der Einkauf projektspezifischer Kompetenzen just in time. Positiv sind auch die erweiterten Möglichkeiten der Qualitätssicherung bei Rekrutierung, d.h. die Prüfung der Passfähigkeit neuer Beschäftigter.

Negativ ist die mögliche Minderung der Wettbewerbsfähigkeit, wenn Unternehmen der ‚*Kosten-Versuchung*‘ erliegen. Die Versuchung besteht darin, kurzfristig durch Preissenkungen (u.U. sogar unter den Kosten) wettbewerbsfähig zu bleiben. Es ist wie auf der Hamburger Reeper-Bahn: Das Angebot billiger Zeitarbeit lockt und am anderen Tag folgt die Ernüchterung. Mittlerweile gibt es präzise mikroökonomische Untersuchungen, die feststellen, dass eine exzessive Nutzung von Zeitarbeit oder befristeter Beschäftigung sowohl Produktivität als auch Innovationsfähigkeit von Unternehmen mindert.

Für die *Zeitarbeitsfirmen* als „moderne Personaldienstleister“ ist Leiharbeit natürlich ein profitables Geschäftsmodell. Leider gibt es viele schwarze Schafe, die Dienst-Leistung mit Dienste-Ausbeutung verwechseln.¹¹ Der Fall *Schlecker* hat nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch Parlamentarier und Regierungsmitglieder empört. Krassen Missbräuchen wurde mittlerweile ein effektiver legaler Riegel vorgeschoben. Die Öffnung der Grenzen nach Osteuropa und die damit erweiterte Dienstleistungsfreiheit könnte jedoch zu neuen ‚*Kosten-Versuchungen*‘ führen. Auf der anderen Seite der Medaille

¹⁰ Vgl. Schmid (2011), Übergänge [...], S. 19-30, S. 32-5, S. 45-6 (mit weiteren Literaturverweisen).

¹¹ Hier wäre die politologische Frage zu stellen: Funktioniert die Selbstkontrolle der Zeitarbeits-Verbände? Oder wären für das Gewerbe der Personaldienstleister höhere gesetzliche Standards notwendig?

werden seriöse Zeitarbeitsfirmen möglicherweise aber auch durch hohe Risiken in ihrem Handlungsspielraum eingegrenzt, etwa durch unnötige Bürokratie, vor allem aber infolge mangelnder Kooperation mit beschäftigungspolitisch wichtigen Akteuren auf regionaler Ebene. Kalkuliertes Poolen von Risiken erfordert aber Kooperation bei fairer Kosten- und Gewinnteilung.

Für *Erwerbsfähige* bietet Leih- oder Zeitarbeit die Chance, Arbeitserfahrungen zu sammeln und soziale Netzwerke aufzubauen. Das gilt vor allem für junge Erwachsene. Mittlerweile gibt es auch eine zunehmende Zahl von Menschen, die gar keine feste Anstellung wollen. Diesen ‚Jobnomaden‘, die nur an gut bezahlter Gelegenheitsarbeit interessiert sind, können spezialisierte Zeitarbeitsfirmen Dienstleistungen professioneller Marktbeobachtung und Netzwerke bieten. Ein Beispiel ist die jüngst in Berlin gegründete Anästhesie-Agentur, die einen Pool von Anästhesie-Fachärzten bundesweit (vielleicht sogar über die Grenzen hinaus) dorthin vermittelt, wo sie gerade dringend gebraucht werden.

Schließlich verspricht Leih- oder Zeitarbeit, den Nicht-Erwerbstätigen oder unfreiwillig Arbeitslosen eine Brücke ins Erwerbsleben zu bauen. Das tun seriöse Zeitarbeitsfirmen auch. Aber alle bisherigen Untersuchungen zeigen: mit sehr bescheidenem Erfolg oder mit gar bedenklichen Folgewirkungen. Eine am IAB durchgeführte Studie untersuchte ein repräsentatives Sample von Zeitarbeitern in 2006, die zwei Jahre zuvor überwiegend arbeitslos war, und verglich deren Status zwei Jahre danach mit Langzeitarbeitslosen, die keine Zeitarbeit wahrgenommen hatten. Dabei wurden die Langzeitarbeitslosen noch einmal in drei Gruppen unterteilt: In solche, die in den zwei Jahren zuvor gelegentlich regulär oder gelegentlich in Zeitarbeit beschäftigt waren sowie eine Gruppe, die zuvor durchgehend arbeitslos war (Tabelle 4).

Tabelle 4: Effekte von Leih- oder Zeitarbeit auf die Erwerbschancen von Langzeitarbeitslosen (in Prozent)

<i>Zwei Jahre vorher</i>	Zwei Jahre	nachher	in	oder	wieder
<i>überwiegend arbeitslos, aber</i>	regulärer Arbeit	fast regul. Arbeit	Zeitarbeit	unsteter Arbeit	arbeitslos
<i>zeitweise regulär beschäftigt</i>	9	13	26	23	29
<i>zeitweise in Leiharbeit</i>	9	11	35	19	26
<i>durchgehend arbeitslos</i>	5	8	22	22	42
<i>statistisch kontrolliert</i>	17	und besser	entlohnt		

Quelle: F. Lehmer und K. Ziegler (2010): Brückenfunktion der Leiharbeit - Zumindest ein schmaler Steg, Nürnberg, IAB-Kurzbericht 13; eigene Darstellung

Unter den deskriptiven Ergebnissen dieser Studie sind zwei Ergebnisse hervorzuheben: Erstens landeten Arbeitslose mit vorheriger Zeitarbeit-Erfahrung mit höherer Wahrscheinlichkeit (35 Prozent) in Zeitarbeit als die beiden Gruppen ohne Zeitarbeit-Erfahrung. Daraus könnte auf die naheliegende Gefahr geschlossen werden, Zeitarbeit führe für Arbeitslose zu Zeitarbeits-Karrieren statt als Brücke in reguläre Arbeit. Allerdings ist die Studie kein Beleg dafür. Der Zeitraum der Beobachtung ist zu kurz, und man könnte dieses Ergebnis auch positiv als Beleg interpretieren, dass Zeitarbeit zumindest den Effekt hat, die Menschen wieder an den Arbeitsmarkt heranzuführen und so ihre Teilhabechancen am Erwerbsleben erhöhen. Andere Studien bestätigen diesen *Arbeitsmarkt-Klebeffekt*.

Zweitens landeten von den zuvor dauerhaften Arbeitslosen nur 5 bzw. 8 Prozent in regulärer oder fast regulärer Arbeit, 42 Prozent waren zwei Jahre danach wieder überwiegend arbeitslos. Das deutet auf eine, wenn überhaupt, sehr schmale Brücke, die Zeitarbeit für Langzeitarbeitslose bieten kann. Das Ergebnis verbessert sich allerdings leicht, wenn ‚statistisch kontrolliert‘ wird, also das Schicksal der Langzeitarbeitslosen mit Zeitarbeit-Erfahrung mit solchen Langzeitarbeitslosen verglichen wird, die ohne diese intermediäre ‚Behandlung‘ später wieder einen Arbeitsplatz fanden: Langzeitarbeitslose in Zeitarbeit haben eine 17 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit, in regulärer Beschäftigung zu landen als Langzeitarbeitslose, die eine solche Gelegenheit nicht erhalten; darüber hinaus wird die Arbeit sogar besser entlohnt als bei vergleichbaren Langzeitarbeitslosen, wenn diese Arbeit erhalten.

Als Fazit können wir festhalten. Es gibt – allerdings noch wenig gesicherte – Hinweise, dass Zeitarbeit über den *Arbeitsmarkt-Klebeffekt* zur Verbesserung der Teilhabechancen an Erwerbstätigkeit beiträgt. Auch der aktuelle *Beitrag zur Reintegration der Arbeitslosen* ist eindeutig positiv, aber leider doch sehr bescheiden. Die Forschungsdefizite sind nach wie vor riesig. Beispielsweise wurde (auch von der eben zitierten vorbildlichen Studie) noch nicht untersucht, welchen Brückeneffekt die Zeitarbeit für Nichterwerbstätige oder unstetig Erwerbstätige hat. Auch bei dieser wichtigen Zielgruppe könnte man sich vorstellen, dass Zeitarbeit zumindest einen positiven Arbeitsmarkt-Klebeffekt hat, also dafür sorgt, dass die Teilhabechancen am Erwerbsleben über eine größere Arbeitsmarktnähe bewahrt werden. Auch die Effekte für die Unternehmen sind noch zu wenig erforscht, insbesondere die Produktivitäts- und Innovationseffekte von Zeitarbeit.

Dem eben vorgestellten leicht positiven Bild steht ein krasses Negativimage der Zeitarbeit gegenüber. Fast jeden Tag dokumentiert die Tagespresse entsprechende Horrorgeschichten. Am 5. Mai berichtete beispielsweise Nadia Klinger auf Seite 3 im Berliner Tagesspiegel von Herrn X, der seit Jahren Leiharbeiter ist. Titel der Story „*Der Wegwerfmann*“. Herr X erzählt seine Zeitarbeit-Odyssee. Er bekommt als beruflich anerkannter Schleifer, Bohrer,

Fräser elf Euro pro Stunde. Der Kollege nebenan bekommt 25. Mit einer Festanstellung rechnet er nicht.

Aus der Erzählung von Herrn X geht jedoch hervor, dass es nicht nur die Zeitarbeit war, die ihn in diese Lage brachte. Der Artikel schildert eine verwickelte Geschichte persönlicher Entscheidungen und Turbulenzen auf dem Arbeitsmarkt, in der die Zeitarbeit schließlich das Rad dreht, das zu keinem guten Ende zu führen scheint. Herr X sagt: „*Ich fühle mich wie ein moderner Sklave.*“ Daraus schließt die Journalistin: „*Rund 900 000 moderne Sklaven gibt es derzeit in Deutschland.*“

Ist dieses krasse Negativimage berechtigt? Das objektive Risikoprofil scheint zunächst Anlass dazu zu geben.¹² Hier einige stilisierten Fakten und Indikatoren:

- Zwei Drittel der Zeitarbeiter arbeiten unter der Niedriglohnschwelle (€9,85); ungefähr 5% (wenn nur die Vollzeit Beschäftigten gezählt werden) bis 12% davon sind „Aufstocker“.
- Tarifverträge können ‚Equal Pay‘ faktisch außer Kraft setzen. Der durchschnittlicher Bruttostundenlohn betrug in 2006 €9,71 (=54% Durchschnitt in 2006).
- Der Befristungsanteil von Zeitarbeitern ist dreifach höher; die durchschnittliche Dauer der Verträge beträgt 131 Tage (3,5 Mo).
- In 2006 waren nur 10% durchgängig beschäftigt. Zeitarbeit schwankt konjunkturell enorm: Der Höhepunkt des Beschäftigungsbooms war im Juli 2008 mit 823.000 Zeitarbeitnehmern. Bis Jahresmitte 2009 hat jeder dritte Zeitarbeitnehmer seinen Job verloren. Die Zahl der Beschäftigten war auf 526.000 geschrumpft. Der Branchenumsatz brach um etwa 20 Prozent auf 15 Mrd. Euro ein. Im Boom jetzt (2011) übersteigen die Zahlen wohl bald die Millionengrenze. Im Dezember 2010 zählte das Institut der Deutschen Wirtschaft 921.000 Arbeitnehmer in Leih- oder Zeitarbeit.
- Entsprechend gering ist die soziale Sicherheit. Zeitarbeiter sind häufiger arbeitslos; wegen Erwerbsunterbrechungen oft nicht berechtigt, Arbeitslosengeld zu beziehen; und wegen geringerer Entlohnung ist ihre Absicherung im Alter entsprechend niedriger.
- Dazu kommen noch höhere gesundheitliche Risiken, familiäre Belastungen wegen der Unsicherheit des Beschäftigungsverhältnisses und weitere Benachteiligungen, insbesondere auf Grund der Nichteinhaltung gesetzlicher Regelungen. In einem Bericht der Bundesagentur für Arbeit findet sich ein

¹² Die folgenden Angaben stammen zum großen Teil aus A. Vanselow und C. Weinkopf (2009), Zeitarbeit in europäischen Ländern - Lehren für Deutschland? Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 182.

ganzer Katalog von Beanstandungen wie: falsche Lohn- und Gehaltsabrechnungen, eine nicht vollständige Gewährung von Urlaub bzw. Urlaubsabgeltung, Mängel bei der Berechnung der Löhne für unproduktive Zeiten und von Kündigungsfristen, Verstöße gegen das Entgeltfortzahlungsgesetz (insbesondere bei Feiertagen) und gegen das Teilzeit- und Befristungsgesetz sowie Verstöße gegen Arbeitsschutz- und Arbeitssicherheitsbestimmungen.¹³

Solche Beschreibungen können jedoch in die Irre führen. Sie berücksichtigen nicht immer die Kontextbedingungen von Leih- oder Zeitarbeit im Vergleich zum so genannten Normalarbeitsverhältnis.¹⁴ Elke Jahn kommt beispielsweise zum Ergebnis, dass bei Kontrolle dieser Kontextbedingungen auf eine Lohnlücke zwischen Leih-oder Zeitarbeitern und ‚normal‘ Beschäftigten von allenfalls 15 bis 20 Prozent die Rede sein kann.¹⁵ Auch die oben schon erwähnten Vorteile sowie die kleinen Erfolge der Reintegration werden in der Hitze der Debatte gerne unterschlagen. So weit ich sehe, ist auch das Negative in anderen Ländern – insbesondere in Belgien und den Niederlanden – nicht so krass wie hier in Deutschland. Daher stellt sich die Frage: Wie gehen wir mit dieser ‚atypischen‘ Beschäftigungsform um?

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

- Das *Risiko Niedriglöhne* (und damit Arbeitsarmut) könnte zunächst durch einen zweistufig geregelten Mindestlohn gemildert werden. Das wäre zum einen ein gesetzlicher und universell (also für alle Branchen) geltender Sockel-Mindestlohn. Dieser darf nicht zu hoch sein, um nicht Arbeitsplätze zu gefährden, aber auch nicht zu niedrig, damit bei voller Erwerbsfähigkeit ein würdiges Existenzminimum gewährleistet bleibt. Die zweite Stufe wären tariflich ausgehandelte Mindestlöhne, die durch Gesetz allgemeinverbindlich erklärt werden. Dies würde nicht nur Flexibilität in den Branchen gewährleisten, sondern auch die Tarifautonomie stärken.

Die zweite Lösung bestünde in der *Entlastung des unteren Lohnbereichs* von Abgaben. Die Sozialabgaben für sozialversicherungspflichtige Einkommen ab 800 Euro führen dazu, dass die Nettoeinkommen 40 Prozent unterhalb der Arbeitskosten liegen. Wird darüber hinaus das Einkommen zum Eingangssteuersatz von 14 Prozent besteuert, weitet sich die Schere zwischen Arbeitskosten und Nettolöhnen über 50 Prozent. Diese Schere gilt es zu schließen, beispielsweise durch *Freibeträge auf Sozialabgaben* bei niedrigen

¹³ Bundesagentur für Arbeit (2009): Arbeitnehmerüberlassung 2005-2008. Erfahrungen der Bundesagentur für Arbeit bei der Anwendung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG).

¹⁴ Vgl. hierzu ausführlicher A. Spermann (2011): Die neue Rolle der Zeitarbeit in Deutschland, Randstad Discussion Paper No. 1, April 2011.

¹⁵ E. J. Jahn (2010): Reassessing the Pay Gap for Temps in Germany, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, 230 (2), 208-233.

Einkommen und einen Übergang zu einer noch stärkeren Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung. Dafür gibt es zwei theoretische Gründe: Erstens gleichen sie auf der Angebotseite das geringere Produktivitätspotential der Bezieher niedriger Einkommen aus; zweitens berücksichtigen sie auf der Nachfrageseite das geringere Potenzial der Produktivitätssteigerung vor allem in personenbezogenen Dienstleistungen. Beide Elemente können als Bausteine einer impliziten Arbeitsversicherung verstanden werden, d.h., sie sichern das Risiko verminderter Produktivität ab.

- Mindestlöhne und Abgabentlastung allein lösen das Risiko Niedriglöhne jedoch nur begrenzt. Schon aus diesem Grunde ist die Durchsetzung des Prinzips der *Lohngleichheit* („equal pay“) von mindestens ebenso großer Bedeutung. Entsprechend der EU-Richtlinien sollten zwar tariflich geregelte niedrigere Einstiegsgehälter möglich bleiben. Die derzeitige Praxis lehrt jedoch, dass hier enge Grenzen zu ziehen sind. Nur starke Betriebsvertretungen (wie bei Airbus, BMW und Daimler) oder starke Gewerkschaften (wie in der Stahlindustrie) sind in der Lage, gleichen Lohn vom ersten Tag an durchzusetzen. Im Falle Siemens Berlin beginnt der Einstiegslohn von Leiharbeitern beispielsweise bei 70 Prozent, und 100 Prozent sind erst ab dem 16. Monat gewährleistet. Die Begrenzung tariflicher Abweichungen ist also deshalb notwendig, weil die betriebliche oder gewerkschaftliche Verhandlungsmacht sehr unterschiedlich ist. Deshalb sagt auch die EU-Richtlinie eindeutig, dass bei Abweichungen der „Gesamtschutz“ von Leiharbeitskräften zu beachten ist.
- Die der Leiharbeit innewohnende *Jobinstabilität* könnte durch Risikoprämien ausgeglichen werden. Das gilt für Löhne wie Sozialabgaben: Wenn Zeitarbeit tatsächlich zu höherer Produktivität der Unternehmen beitragen, dann wäre eine entsprechende Lohnprämie theoretisch gerechtfertigt; wegen des höheren Arbeitslosigkeitsrisikos wäre ein entsprechender höherer Beitrag zur Arbeitsförderung oder ein Zusatzbeitrag in einen Weiterbildungsfonds gerechtfertigt (Internalisierung der Kosten). Auch die Synchronisation von Verleih-Zeiten und Arbeitsverträgen ist zu begrenzen. Tenure-Regeln, also das Recht auf unbefristete Arbeitsverträge nach einer gewissen Zeit (spätestens nach anderthalb Jahren), sollten die Praxis unbegrenzter Zeitarbeit einschränken.
- Gegen *Beschäftigungsunsicherheit* sind erheblich umfangreichere Maßnahmen erforderlich, um die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern. Vor allem sollte Zeitarbeitern ein besserer Zugang zur Weiterbildung geöffnet werden.
- Sind diese Vorkehrungen getroffen, verbessert sich auch die *soziale Absicherung*. Zusätzlich hilfreich wäre eine universelle Grundsicherung im Alter, wie sie etwa das Rentensystem der Schweiz bietet. Dessen Dreistufensystem ist insofern attraktiv, als die erste Stufe eine Art Bürgerversicherung darstellt, in die alle Bürger *unabhängig von ihrem*

Erwerbsstatus ab dem 20. Lebensjahr einzahlen (etwa 5% Arbeitnehmer, 5% Arbeitgeber). Die Einzahlung erfolgt auch *unabhängig von der Höhe des Einkommens*; es gibt also keine Beitragsbemessungsgrenze, aber eine Mindest- und Höchstgrenze der Grundsicherung.

Wenn die Aussichten für solche neuen Sicherheiten als Ausgleich der höheren Risiken atypischer Beschäftigung nicht besonders rosig aussehen, stellt sich eine weitere Frage.

6. Gibt es Alternativen zur ‚atypischen‘ Beschäftigung? Ein neues Normalarbeitsverhältnis

Zunächst und schon ein Teil der Antwort vorwegnehmend: Teilzeitarbeit im Umfang von 20-34 Stunden, Soloselbständigkeit (auch in Kombination mit abhängiger Teilzeitbeschäftigung), geregelte Befristung für Qualifizierungszeiten sowie geregelte (insbesondere unbefristete Vollzeit-) Leih- oder Zeitarbeit sind unverzichtbare Bestandteile moderner Arbeitsverhältnisse. Es geht um Alternativen zu schädlichen Exzessen!

Die erste Alternative zur ‚atypischen‘ Beschäftigung wäre die bessere Nutzung interner Flexibilitätspotentiale, z.B. der

- weitere Aufbau von langfristigen Arbeitszeitkonten durch bessere Absicherung und Übertragbarkeit;
- Kurzarbeit-Regelungen sollten nicht nur theoretisch, sondern auch faktisch für alle gelten und besser mit Qualifizierung verbunden werden;
- Nicht nur Arbeit, sondern auch Übergänge müssen sich lohnen, etwa Übergänge von Teilzeit in Vollzeit und umgekehrt, von Arbeitslosigkeit in befristete Beschäftigung mit klaren Aussichten auf Nichtbefristung, von unselbständiger in selbständige Beschäftigung; solche riskanten Übergänge sollten in einer für alle Beteiligten erwartbaren Weise gefördert werden (Erweiterung des Entscheidungs- und Planungshorizonts).

Die zweite Alternative wäre, arbeits- wie sozialrechtlich auf ein neues Normalarbeitsverhältnis hinzuwirken. Zum Beispiel durch Einbau

- neuer sozialer Rechte über die Beschäftigung hinaus, z.B. umfassendere Rechte der Weiterbildung und Arbeitszeitvariation, beispielsweise durch Ziehungsrechte aus einem solidarischen Weiterbildungsfonds, verhandelte Verkürzung oder Verlängerung der Arbeitszeiten in Abhängigkeit zu Bedarfen im Lebensverlauf, Lohnversicherung zur Kompensation von Übergängen in niedriger bezahlte Jobs, Ziehungsrechte für bezahlte Pflegezeiten u.a. sinnstiftende ‚Sabbaticals‘;

- Offensive für eine neue Humanisierung des Arbeitslebens: Anpassung der Arbeitsplätze an individuelle Erwerbs-Fähigkeiten;
- Vertraglich verbindliche Weiterbildungspflichten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer, unterstützt durch eine Erweiterung der Arbeitslosen- zur Arbeitsversicherung.

7. Wie könnte die Arbeitsversicherung weiter entwickelt werden? Individuelle Ziehungsrechte aus einem solidarischen Weiterbildungsfonds

Neben den volatilen Einkommensrisiken atypischer Arbeitsverhältnisse ist es vor allem das steigende Qualifikationsrisiko, sowohl im Verlauf des individuellen Erwerbslebens, als auch für die Unternehmen, die mit einer steigenden Fachkräftelücke rechnen müssen. Das innovative Verhaltensrisiko, also die kalkulierte Risikobereitschaft, könnte – analog zur Kurzarbeit – durch die weitere Kopplung der Versicherungsbeiträge mit *aktiven Sicherheiten* begegnet werden. Konkret stelle ich folgenden Vorschlag zur Diskussion:

Es könnte ein Teil des Beitrags an die Agentur für Arbeit – zum Beispiel ein Prozentpunkt – als Weiterbildungsfonds angelegt werden. Diese Zweckbindung eines Teils der Beiträge könnte das Einkommensrisiko zu geringer, veralteter oder falscher Qualifikation im SGB III explizit anerkennen. Schon jetzt sind die Arbeitsmarktabgaben ja nicht „Beiträge zur Arbeitslosenversicherung“, sondern „Beiträge zur Arbeitsförderung“ (SGB III, § 340, 1). Der Weiterbildungsfonds würde so für Arbeitgeber wie Arbeitnehmer erwartbare und damit planbare Leistungen definieren. Arbeitgeber wie Arbeitnehmer sollten deshalb auch gleichermaßen dazu beitragen.

Der Großteil der Beiträge sollte weiterhin der sonstigen Arbeitsförderung gewidmet sein, de facto also vor allem für Arbeitslosengeld. Dieses ist wohlgemerkt keine ‚passive‘, sondern in erster Linie eine ‚aktive‘ investive Leistung. Denn sie soll bei unfreiwilliger Arbeitslosigkeit in Verbindung mit effizienter Arbeitsvermittlung eine produktive Arbeitssuche für beide Seiten des Arbeitsmarkts ermöglichen.

Diese Beiträge sollten durch einen geregelten Steuerzuschuss ergänzt werden, um eine Vorab-Umverteilungsmasse zugunsten vor allem gering Qualifizierter zu erhalten. Alle Beschäftigten können so unabhängig von ihrer Leistungsfähigkeit Ziehungsrechte im selben Umfang erwerben.

Der Beitragssatz von 1 Prozentpunkt des Bruttolohns – anteilig von Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden finanziert – erbrächte derzeit ein Volumen von gut 8 Mrd. Euro für den Weiterbildungsfonds. Mit entsprechend ergänzten Steuermitteln könnte das Gesamtvolumen auf 16 Mrd. Euro aufgestockt werden.

Es ist zu erwarten, dass ein derartiger Fonds auch weitere Tarifverträge nach sich zieht, die den Fonds ergänzen, da die Sozialpartner an einer dezentralen Umsetzung interessiert sind. Solche tariflichen Weiterbildungsfonds könnten steuerlich begünstigt werden.

Zur Finanzierung bräuchte der Beitragsatz allerdings nicht unbedingt proportional zur angestrebten Finanzmasse steigen. Zum einen könnte die Bemessungsgrenze der Arbeitsmarktabgaben erhöht oder ganz beseitigt werden; zum anderen wäre zu erwägen, beim Arbeitgeberbeitrag (wie beim Vorschlag der Bürgerversicherung) die Bruttolohnsumme aller Beschäftigten als Bemessungsgrundlage heranzuziehen. Neben der größeren Ergiebigkeit hätte dies noch den charmanten Vorteil, der Verdrängung regulärer Jobs durch Minijobs wenigstens teilweise einen Riegel vorzuschieben. Der geregelte Steuerzuschuss von 8 Mrd. Euro könnte vor allem durch eine gerechtere und ergiebigere Besteuerung von Einkommen erbracht werden. Dazu zählen die Wiedereinführung einer Vermögenssteuer, höhere Erbschaftsteuern und eine Anhebung des Spitzensteuersatzes. Hinzu käme endlich die Einführung der oft versprochenen Börsenumsatzsteuer, die nach neuesten Berichten wieder zu scheitern droht.

Die allgemeine Beitragspflicht zum Weiterbildungsfonds gewährleistet zum einen die ‚vertikale‘ Umverteilung des eigenen Lebenseinkommens zugunsten der biografischen „rush-hour“. Das heißt, das Ziehungsrecht aus diesem Fonds stellt den Menschen Geld zur Verfügung, wenn sie es am nötigsten haben. Der geregelte Steuerzuschuss gewährleistet zum anderen in maßvoller Weise die ‚horizontale‘ Umverteilung von Einkommen zugunsten von Menschen, die gleichzeitig in der Erstausbildung benachteiligt und später hohen Erwerbsrisiken ausgesetzt sind.

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

Das Ziehungsrecht sollte der individuellen Entscheidung überlassen bleiben, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Dazu gehören vor allem vorausgehende Beratungspflicht und Abstimmung mit der Betriebsleitung; das Gegenstück zu dieser Pflicht wäre das Recht der Beschäftigten auf regelmäßige Feststellung ihrer Kompetenzen und Qualifikationsdefizite. Entsprechende zugelassene Institutionen gehören ebenso zu Umsetzung. Dabei ist zu empfehlen, in diese Aufgabe die kommunalen Ämter für Ausbildungsförderung einzubeziehen, um die dezentrale Umsetzung zu stärken. Der Weiterbildungsfonds mit individuellen Ziehungsrechten würde Beschäftigte somit

zu selbstbestimmten Investitionen befähigen, ohne dass der verabredete Umfang der Ziehungsrechte tatsächlich schon angespart ist.

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

Der Weiterbildungsfonds mit individuellen Ziehungsrechten wäre eine Ergänzung und kein Ersatz für den ‚aktiven‘ Bestandteil bisheriger Arbeitsmarktpolitik. In begründeten Fällen sollten Arbeitslose nach wie vor mit vermittlungsfördernden Maßnahmen aus dem nur aus Beitragsmitteln finanzierten Teil der Arbeitsförderung unterstützt werden.

16 Mrd. Euro scheinen eine gewaltige Summe zu sein. Aber verglichen mit staatlichen Bürgschaften für marode Banken sind es nahezu „Peanuts“. Vieles, vor allem der zukünftige Fachkräftebedarf, spricht dafür, in Analogie zur Abwrackprämie im letzten Abschwung jetzt im Aufschwung einen Kapitalstock zu bilden, der im nächsten Abschwung antizyklisch als Aufrüstungsprämie für Weiterbildung genutzt werden könnte. Neue Jobs brauchen neue Qualifikationen.

Individuelle Ziehungsrechte aus einem derartigen solidarischen Weiterbildungsfonds hätten mehrere Vorteile:

- Erstens tragen sie zur Minderung des moralischen Verhaltensrisikos bei, denn der regelgebundene Steuerbeitrag zum Weiterbildungsfonds stärkt das Äquivalenzprinzip des rein beitragsfinanzierten Versicherungsanteils. Leistungen wie Finanzierung der Weiterbildung werden im Modell der Arbeitsversicherung stärker als bisher durch allgemeine Steuermittel finanziert. Der wesentliche Anteil der Umverteilung zugunsten von Geringqualifizierten und anderen Hochrisikogruppen käme nicht aus Beitragsmitteln, sondern aus Steuermitteln.
- Zweitens stärken Ziehungsrechte die Autonomie der Beschäftigten. Sie versetzen sie in die Lage, den Unternehmensführungen auf Augenhöhe gegenüberzutreten und Maßnahmen zur Förderung ihrer Arbeitsfähigkeit auszuhandeln.
- Drittens mindern individuelle Ziehungsrechte auch das Ungerechtigkeitsgefühl, bei langen Beitragszahlungen „enteignet“ zu werden. Über einen Teil der in einem Erwerbsleben eingezahlten Beiträge könnte so – je nach Lebenslage und im Rahmen eines kalkulierbaren Regelsystems – selbst bestimmt werden.

- Viertens werden Maßnahmen, die aus den eigenen Ziehungsrechten mitfinanziert werden, vermutlich effizienter umgesetzt als ausschließlich fremdfinanzierte Angebote. Neben dem Interesse, das ‚persönliche Konto‘ auszuschöpfen, ist zu erwarten, dass infolge der Eigenverantwortung die Maßnahmen auch sorgfältig ausgewählt und hoch motiviert umgesetzt werden. Da die Ziehungsrechte an Personen und nicht an Arbeitsplätze gebunden sind, fördern sie neben der innerbetrieblichen auch die zwischenbetriebliche Mobilität.
- Fünftens erhöhen Ziehungsrechte den Anreiz, aus dem informellen Sektor oder aus der Schwarzarbeit in den formellen Beschäftigungssektor zu wechseln.
- Sechstens erweitert die Existenz eines solchen Fonds und darauf basierender individueller Ziehungsrechte den Erwartungs- und Planungshorizont der Betriebe. Darüber hinaus erhöht der Eigenbeitrag auch den betrieblichen Anreiz zu einer zukunftsgerichteten Personalpolitik.
- Siebtens vergrößern solche Ziehungsrechte auch den Handlungsspielraum von Tarif- und Betriebsvereinbarungen. Deren konkrete Ausgestaltung und laufende Anpassung an die Umstände bedürfen der Verhandlungen auf betrieblicher und sektoraler Ebene.
- Achtens würden Ziehungsrechte aus dem Weiterbildungsfonds einen erneuten Schub zur Modernisierung von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt bedeuten. Vor allem gering gebildete Arbeitnehmende verfügen über nur sehr wenige Informationen für eine rationale Lebensplanung. Sie haben besonderen Beratungsbedarf. Das gilt auch auf der Nachfrageseite. Kleine und mittlere Unternehmen sind herausgefordert, eine Weiterbildungskultur in ihre Arbeitsorganisation einzubauen. Ihr Beratungsbedarf für Personalentwicklung wird steigen.