

## **Günther Schmid**

### **Von der aktiven zur lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik<sup>1</sup>**

#### **Einleitung**

Die moderne Arbeitswelt ist nicht mehr binär durch Beschäftigung oder Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. Viele Menschen nehmen heutzutage im Laufe ihres Erwerbslebens oft mehrere und unterschiedliche Arbeitsverhältnisse wahr. Die Übergänge zwischen diesen sind riskant. Die Arbeitslosenversicherung sichert aber nur das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, und angesichts der Risikovielfalt entspricht auch die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht mehr den aktuellen Anforderungen, etwa dem Risiko einer Erosion der Bildung im Erwerbsverlauf, dem Risiko der Verbindung von Erwerbs- und Familienarbeit oder dem Risiko unsteter und Existenz gefährdender Einkommen durch befristete Beschäftigung und niedrige Löhne. Moderne Arbeitsmarktpolitik, so das Argument des folgenden Beitrags, muss sich deshalb nicht nur an Arbeitslosigkeit, sondern auch an den Risiken sich entgrenzender Erwerbsarbeit im Lebenslauf orientieren.

1. Zunächst wird im Rückblick wie im internationalen Vergleich festgestellt, wie weit die Entgrenzung der Arbeit im Sinne einer Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses gediehen ist. Dabei zeigt sich, dass weniger die Erosion der abhängigen und unbefristeten Vollzeitbeschäftigung als die Zunahme der Erwerbsbeteiligung in Form atypischer Beschäftigungsverhältnisse über die Arbeitslosigkeit hinausgehende Risiken enthält, für die neue soziale Sicherungselemente zu entwickeln sind.

---

<sup>1</sup> Dieser Beitrag ist eine leicht erweiterte und aktualisierte Version meines Beitrags in den WSI-Mitteilungen, H. 7 (2008); er fasst teilweise auch hierzu weitergehende Studien (Schmid 2008a, 2008b) zusammen. Der Beitrag ist veröffentlicht in: Gerhard Nägele (Hrsg.), Soziale Lebenslaufpolitik, V.S. Verlag, 2010, S. 333-351.

2. Beispielhaft werden darum Möglichkeiten der Erweiterung sozialer Sicherheit diskutiert und begründet, etwa die Einbeziehung von Selbständigen in die Pflichtversicherung, armutsfeste Grundsicherung, Erfolgsbeteiligung, Mindeststandards, Mindestlöhne und flexible Rentenanwartschaften.
3. Lebenslauforientierung bedeutet aber, gegenüber dem gesellschaftlich oder politisch zu kontrollierenden moralischen Verhaltensrisiko sozialer Sicherungssysteme auch das innovative Verhaltensrisiko, also die individuelle Bereitschaft zur Übernahme von Lebenslauftrisiken zu stärken. Deshalb wird die Etablierung persönlicher Entwicklungskonten vorgeschlagen, die ein zentrales Element einer zur Beschäftigungsversicherung erweiterten Arbeitslosenversicherung sein könnten.
4. Abschließend werden die Gründe für die Weiterentwicklung der aktiven zur lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik kurz zusammengefasst. Nur eine solche strategische Neuorientierung kann die Balance zwischen Arbeit und Leben gewährleisten und eine Grundlage dafür schaffen, dass Arbeit nicht nur eine Einkommensquelle, sondern auch Bestandteil autonomer Lebensführung wird.

## **1. Neue Risiken im Lebenslauf**

Wer noch Mitte dieses Jahrzehnts das Klagelied der zunehmenden Entgrenzung der Arbeit angestimmt hätte, wäre in Deutschland kaum auf Widerspruch gestoßen. Jetzt, nach drei Jahren, in denen über eine halbe Million regulärer Arbeitsplätze und darüber hinaus noch weitere geschaffen wurden, stößt eine solche Melodie auf weniger Resonanz. Aber umgekehrt wird kein Schlager daraus, wie gleich zu demonstrieren sein wird. Wenn Wissenschaft überhaupt einen Beitrag zur Generalisierbarkeit von Entwicklungen leisten kann, dann ist es ihre Fähigkeit, einen analytischen

Blick zurück und über den nationalen Tellerrand hinaus zu werfen. Deshalb wird diesem Beitrag ein knapper vergleichender Exkurs zum Wandel der Erwerbsbeteiligung in Deutschland vorangestellt, um die neuen Risiken des modernen Erwerbslebens zu verdeutlichen.

Wie der Verlauf der breiten Erwerbsquote<sup>2</sup> in Deutschland seit 1985 (*Tabelle 1*) zeigt, kann tatsächlich ein Trend zur Entgrenzung der Erwerbsarbeit beobachtet werden. Er ist jedoch bei Weitem nicht so dramatisch, wie er an die Wand gemalt wird. In den letzten Jahrzehnten hat das Niveau der Beschäftigung im sogenannten Normalarbeitsverhältnis – gemessen an der gesamten erwerbsfähigen Bevölkerung – leicht abgenommen. Seit 1985 ist die Beschäftigungsquote im Normalarbeitsverhältnis von 37 auf 31 % gesunken. Bemerkenswert ist freilich, dass im konjunkturellen Aufschwung von 2005 auf 2007 der Prozentsatz der Erwerbstätigkeit im „Normalarbeitsverhältnis“ wieder von 29,4 auf 31,0 % leicht angestiegen ist.<sup>3</sup>

*Etwa hier Tabelle 1: Entwicklung der breiten Erwerbsquote in Deutschland von 1985 bis 2007*

Der langfristige Trend erscheint jedoch eindeutig. Nur noch knapp ein Drittel der erwerbsfähigen Bevölkerung befindet sich in einem unbefristeten und abhängigen Vollzeitbeschäftigungsverhältnis. Davon abweichende Arbeitsverhältnisse – befristete Beschäftigung, Leih- oder Zeitarbeit, Solo-Selbstständige und vor allem Teilzeitarbeit – haben zugenommen. Rechnet man als Erwerbsverhältnis noch die Arbeitslosigkeit und die Menschen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hinzu, dann ist die breite Erwerbsquote von 68 auf 77,3 % angestiegen.

---

<sup>2</sup> Die breite Erwerbsquote misst den Anteil aller Erwerbspersonen (einschließlich Arbeitslose, Teilnehmer/innen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Auszubildende) an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre).

<sup>3</sup> Im Zuge der Aktualisierung wurden auch die Werte für 2005 neu berechnet, so dass sich leichte Abweichungen zu früheren Berechnungen ergeben (Oschmiansky 2007); zur Erläuterung vgl. die Legende der Tabellen 1 und 2.

Das Fazit dieses Rückblicks ist also weniger, dass die Erosion des Normalarbeitsverhältnisses fortschreitet. Die zentrale Botschaft ist vielmehr die erhöhte Erwerbsbeteiligung, die allerdings mit einer moderaten Entgrenzung der Arbeit einhergeht.

Betrachtet man die Entwicklung nach Geschlechtern (*Tabelle 2*), dann wird deutlich, dass die steigende Erwerbsbeteiligung nicht auf die Männer zurückgeht. Im Gegenteil: Die breite Erwerbsquote der Männer ist sogar von 84,2 auf 83,3 % leicht gesunken. Zwar erhöhte sich auch bei den Männern der Anteil „atypischer“ Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitarbeit, Selbständigkeit und befristete Beschäftigung), dieser leichte Anstieg wurde aber durch einen starken Fall der „Normalarbeitsverhältnisse“ überkompensiert. Mittlerweile arbeitet weniger als die Hälfte der erwerbsfähigen Männer in „regulärer“ Beschäftigung, also in einem unbefristeten und abhängigen Vollzeitbeschäftigungsverhältnis.

Dagegen ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in nur 22 Jahren von 52,7 auf 70,6 % gestiegen. Dies geht vor allem auf den Anstieg der Teilzeitarbeit und geringfügigen Beschäftigung, aber auch auf die steigende Arbeitslosigkeit und Teilnahme in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zurück. Von allen erwerbsfähigen Frauen ist übrigens nur ein Fünftel (20,5 %) im sogenannten Normalarbeitsverhältnis beschäftigt.

*Etwa hier Tabelle 2: Vergleich der breiten Erwerbsquote von Frauen und Männern 1985 und 2007*

Im internationalen Vergleich betrachtet gewinnen die Konturen der Entgrenzungsthese an weiterer Schärfe: Fasst man (bei Kontrolle von Überschneidungen) Selbstständigkeit, befristete Beschäftigung und Teilzeitarbeit zusammen, dann ragen sowohl die sozialdemokratischen als auch die liberalen Beschäftigungssysteme mit hohen Niveaus in solchen atypischen

Arbeitsverhältnissen heraus. Dann erst folgen die konservativen Beschäftigungssysteme des europäischen Kontinents und die familienzentrierten Beschäftigungssysteme der mediterranen Länder. Am wenigsten entwickelt in dieser Hinsicht sind die neuen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union in Osteuropa (*Abbildung 1*).

*Etwa hier Abbildung 1: Atypische Beschäftigungsquoten in Europa, 1998 und 2005*

*Abbildung 1* enthält auch eine Zeitachse: Würden alle Länder auf der Diagonale liegen, hätte sich seit 1998 nichts verändert. Für einige Länder trifft das auch zu. In Dänemark ist das Niveau der atypischen Beschäftigungsverhältnisse sogar leicht zurückgegangen. In den meisten Ländern – insbesondere in Italien, Polen, Spanien, den Niederlanden und Deutschland – ist das Niveau jedoch gestiegen.

Das Fazit dieses Bildes kann wiederum nicht die Klage über den zunehmenden Verfall des Normalarbeitsverhältnisses sein. Die zentrale Botschaft ist vielmehr die Beobachtung, dass die Entgrenzung der Arbeit, d.h. die Flexibilisierung der Beschäftigungsverhältnisse, europaweit mit großer Wahrscheinlichkeit weiter zunehmen wird. Diese Vermutung wird durch zwei in *Abbildung 1* nicht direkt gezeigte Zusammenhänge bestärkt: Erstens legt das Muster der Beschäftigungssysteme nahe, dass es einen Zusammenhang zwischen zunehmender Erwerbsbeteiligung und Wirtschaftskraft gibt, wobei die Zunahme der Erwerbsbeteiligung mit der Zunahme atypischer Arbeitsverhältnisse einhergeht.

Zweitens können, wie das Zusammenclustern sozialdemokratischer und liberaler Beschäftigungssysteme zeigt, Arbeits- und Sozialschutz flexibler Beschäftigungsverhältnisse in Europa offensichtlich ganz unterschiedlich ausgeprägt sein. Zwar sind die Risiken in solchen Beschäftigungsverhält-

nissen höher als im sogenannten Normalarbeitsverhältnis; in einem flexiblen Beschäftigungsverhältnis zu sein, bedeutet aber nicht automatisch Rechtlosigkeit im Arbeits- und Sozialschutz. Damit stellt sich die Frage, wie parallel zur Entgrenzung der Erwerbsarbeit die soziale Sicherheit erweitert werden könnte.

## 2. Möglichkeiten der Erweiterung sozialer Sicherheit

Im Rahmen dieses Beitrages müssen ausgewählte Beispiele genügen.<sup>4</sup> Beginnen wir mit der *neuen Selbständigkeit*, also dem europaweiten Trend zur Solo-Selbständigkeit. Diese ist mit spezifischen Risiken verbunden: mit dem Risiko unregelmäßiger und häufig niedriger Einkommen, dem Risiko der Auftragslosigkeit in Analogie zur Arbeitslosigkeit und dem entsprechenden Risiko mangelnder sozialer Absicherung vor allem im Alter. Mit der Begrenzung der Pflichtversicherung auf wenige Sondergruppen unter den Selbständigen stellt Deutschland im europäischen Vergleich eine Besonderheit dar. Denn in der Mehrzahl der europäischen Länder werden alle Selbständigen durch die staatlichen Pflichtversicherungssysteme erfasst, und in den Niederlanden widmet sich sogar eine Gewerkschaft speziell der Interessenvertretung von Selbständigen (Schulze Buschoff 2007).

Selbst ein Blick nach Amerika, wo im Frühjahr 2007 Schauspieler und Drehbuchautoren streikten, ist hier lehrreich. Abgesehen davon, dass die amerikanischen Gewerkschaften ausgerechnet in diesem Bereich stark organisiert sind, würde es kein amerikanischer Fernsehsender wagen, seinen Regisseuren, Schauspielern und Autoren Verträge vorzulegen, wie sie in Deutschland üblich sind. Vor allem die Praxis des „Buyout“, d.h. des Ausverkaufs aller Rechte, macht die kreative Fernseharbeit in Deutschland zu einer unterbezahlten Dienstleistung. In den USA bekommen alle

---

<sup>4</sup> Weitgehend ausgeklammert bleiben hier z.B. die Lebenslauftrisiken der Elternschaft und der eingeschränkten Erwerbsfähigkeit im Alter. Neben einschlägigen Beiträgen in diesem Band vgl. speziell hierzu auch Hartlapp & Schmid (2008) und Schmid (2007).

Beteiligten Anteile am Weiterverkauf ihrer Produkte. Das motiviert Talente und schafft in diesem Fall nicht nur mehr, sondern auch bessere Arbeitsplätze.

Das Beispiel des Künstler- und Medienarbeitsmarkts lehrt noch mehr (Haak 2008; Schmid 2002: 200-216). Es zeigt, dass eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik nicht unbedingt auf den Arbeitsmarkt im engeren Sinne begrenzt sein muss. Auch aus dem Güter- und Dienstleistungsmarkt resultierende Einkommensrisiken müssen beachtet werden. Wo Arbeitsleistungen nicht unmittelbar bewertet werden können, weil der Wert der Leistung ungewiss ist und möglicherweise erst nach zehn Jahren entdeckt wird, muss der Lohn der Arbeit eben auch diese Risiken abdecken – sowohl im negativen als auch im positiven Bedeutungssinn von Risiko. Im negativen Sinne ist Risiko Verlustgefahr, im positiven Sinne Gewinnchance.

Steigt also die Gefahr unregelmäßiger Einkommen im Lebenslauf, muss die Grundsicherung im Alter teilweise von der Erwerbsbiografie abgekoppelt werden. Daraus folgt, die Vorsorge für das Alter staatlich zu unterstützen, wenn das laufende Erwerbseinkommen dafür nicht ausreicht – z.B. durch die Riester-Rente für alle, also auch für neue Selbständige, und durch Beitragskredite für Geringverdiener und Arbeitslose. Steigt die Chance zur zukünftigen Verwertbarkeit der Arbeitsleistungen, müssen z.B. die Autorenrechte gestärkt und Arbeitnehmer/-innen an Kapitalerträgen beteiligt werden.

Kommen wir zu den *befristeten Arbeitsverhältnissen*. Hier soll nur das heiß diskutierte Thema des *Arbeitnehmerverleihs* oder der *Zeitarbeit* aufgegriffen werden. Deutschland hinkt in der Entwicklung dieser Beschäftigungsverhältnisse gegenüber vielen Nachbarländern hinterher (Storrie 2002). In der deutschen Diskussion werden auch die Risiken dieser Form von Arbeit stärker als die Chancen hervorgehoben. Je nachdem, von wel-

cher Seite man diese hybriden Arbeitsverhältnisse betrachtet, zeigen sie aber sowohl Licht- wie auch Schattenseiten.

Durch die positive Brille gesehen, können Zeitarbeitsfirmen die Auftragsrisiken von Firmen poolen und so prinzipiell zwar keine Arbeitsplatzsicherheit, aber Beschäftigungssicherheit bieten. Darüber hinaus können Zeitarbeitsfirmen auch Einstellungsrisiken der Firmen übernehmen und noch unerfahrenen jugendlichen Erwachsenen vielfältige Berufserfahrungen vermitteln und so den Übergang in ein festes Beschäftigungsverhältnis unterstützen. Der niederländische Sozialwissenschaftler *Jelle Visser* hat in diesem Zusammenhang einmal mit der Feststellung provoziert: „Zeitarbeitsunternehmen sind die Gewerkschaften von morgen“<sup>5</sup>.

Auf der anderen Seite nutzen Erwerbspersonen, insbesondere jüngere qualifizierte Berufsanfänger, Zeitarbeit als strategisches Mittel zur Berufsplanung. Das gilt etwa für Ingenieure, die von Projekt zu Projekt ziehen, so unterschiedliche Erfahrungen sammeln und damit ihre Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt stärken. Viele Zeitarbeitsfirmen haben auf den Fachkräftemangel reagiert und lassen geeignete Kandidaten schulen, damit sie genau auf die angeforderten Profile passen. So lernen etwa Ingenieure spezielle Computerprogramme, die sie für ein bestimmtes Projekt brauchen.

In Berlin gibt es beispielsweise rund 1000 Zeitarbeits- und Personalvermittlungsfirmen, und die Zahl der Zeitarbeitskräfte hat sich in nur vier Jahren von 10 865 (2003) auf 23 323 (2007) mehr als verdoppelt. Neben Ingenieuren sind vor allem Buchhalter/-innen mit Englischkenntnissen, examiniertes Pflegepersonal und Fachkräfte für Callcenter gefragt. Zeitarbeitsfirmen berichten, im Durchschnitt bleibe ein Drittel beim entleihenden Betrieb „kleben“. Bei qualifizierten Kräften sei dieser Effekt eindeutig höher

---

<sup>5</sup> Persönliche Erfahrung auf einer Podiumsdiskussion anlässlich einer Tagung der „Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE)“ in Amsterdam, Juli 2004.



mit steigendem Trend. Zeitarbeit ist allerdings stark konjunktursensibel: 2006 wurden 75 % der Belegschaftserweiterungen über Zeitarbeit abgewickelt, 2007 waren es nur noch 25 % (Martens 2008).

Durch die negative Brille gesehen sind aber auch viele schwarze Schafe unter den Unternehmen nicht zu übersehen, die Zeitarbeit zum Lohndumping und zur Ausbeutung durch schlechte Arbeitsbedingungen ausnutzen (Promberger et al. 2006a, 2006b). Da Zeitarbeitsfirmen mittlerweile weltweit agieren, besteht daher dringender Bedarf an einer wenigstens europaweiten Regulierung von Mindeststandards. Um die Vorteile dieser neuen Flexibilität mit den notwendigen neuen Sicherheiten zu verbinden, müssen vor allem das Gleichbehandlungsprinzip und das Recht auf Festanstellung nach mehreren Arbeitseinsätzen gesetzlich verankert werden. Vorbildhaft sind auch höhere Sozialbeiträge für Zeitarbeit in Frankreich und die Pflicht in den Niederlanden, Lohnbestandteile für Zeitarbeitnehmer/innen (Sen 2001) in einen Weiterbildungsfond anzulegen.

Zur arbeitsmarktpolitischen Begrenzung der Zeitarbeit gehört schließlich auch die Verankerung eines gesetzlichen *Mindestlohns*. Darüber hinaus sind andere und übergeordnete Gesichtspunkte für eine solche Begrenzung der Erwerbsarbeit zu nennen<sup>6</sup>. Dafür spricht an erster Stelle die normativ-ethische Betrachtung: Lohneinkommen für Vollzeitbeschäftigte, deren Erwerbsfähigkeit in keiner Weise eingeschränkt ist, sollten nicht unter das verfassungsrechtlich garantierte Existenzminimum fallen. Die Garantie eines Mindesteinkommens – etwa durch Kombilöhne – reicht nicht aus, wenn man das Grundgesetz so interpretiert, dass es auch das Recht zu einer autonomen Lebensführung unabhängig von politischer Willkür garantiert.

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu u.a. Bosch & Weinkopf (2006); Manning (2003); Metcalf (2008) und die jüngsten Diskussionsbeiträge aus verschiedener wie kontroverser Sicht im ifo Schnelldienst (2008).

Aus ökonomischer Sicht sprechen drei Gründe für einen Mindestlohn:

1. Erstens schützen Mindestlöhne Betriebe vor Schmutzkonzurrenz. Angesichts der räumlichen Entgrenzung von Erwerbsarbeit (Internationalisierung von Arbeitsmärkten) ist dies auch für Unternehmen ein anerkannter und zunehmend bedeutsamer Aspekt.
2. Zweitens wirken Mindestlöhne der Segmentierung von Arbeitsmärkten entgegen, ein Punkt, der weiterer Erläuterung bedarf. Haben Unternehmen Marktmacht (die Theorie spricht dann von einem Monopson), dann können sie den Preis der Arbeit unter das Marktgleichgewicht drücken. Ein Mindestlohn muss deshalb nicht weniger Beschäftigung bedeuten, wenn er lediglich die überdimensionierte Gewinnspanne der Monopsonisten abschöpft. Je segmentierter der Arbeitsmarkt ist, desto dürftiger wird das für eine/n einzelne/n Arbeitnehmer/-in relevante Angebot an Jobs. In solchen „ausgedünnten“ Segmenten des Arbeitsmarkts können auch kleinere Unternehmen an Marktmacht gewinnen. Wenn sich neben der Abschöpfung von Gewinnspannen noch das Arbeitsangebot aufgrund steigender Löhne erhöht, dann kann ein Mindestlohn sogar Beschäftigung steigernde Wirkung haben, wie einige Untersuchungen etwa in den USA zeigen. Wenn ein Mindestlohn jedoch über dem Gleichgewichtslohn liegt, dann hat er in der Tat beschäftigungsschädliche Wirkungen. Diese differenzierte Sichtweise erklärt, warum empirische Untersuchungen immer wieder zu anscheinend widersprüchlichen Ergebnissen zur Wirkung von Mindestlöhnen gelangen.
3. Drittens üben wohl dosierte Mindestlöhne auf Betriebe einen Anreiz aus, Produktivität und Qualität von Serviceleistungen zu erhöhen. Davon profitieren wiederum die Konsumenten und die gesamte Gemeinschaft.

Schließlich kommen noch zwei politisch-institutionelle Argumente hinzu: Die Sozialpartner sind, aus welchen Gründen auch immer, nicht mehr in der Lage, aus eigener Kraft einen effektiven nationalen Mindestlohn zu garantieren. Umgekehrt wird jedoch ein Schuh daraus: Wird der Mindestlohn faktisch von den stärksten Gewerkschaften ausgehandelt und staatlich allgemein verbindlich erklärt, dann geht das auf Kosten von Arbeitsplätzen für Arbeitslose und Geringqualifizierte. Vieles spricht daher für einen gesetzlichen Sockel-Mindestlohn, dessen Höhe – wie in Großbritannien – durch eine politisch unabhängige, paritätisch besetzte Kommission vorsichtig austariert werden könnte.

Die Entgrenzung der Erwerbsarbeit in Form zunehmender *Teilzeitbeschäftigung* enthält weitere Risiken, die von der klassischen Arbeitslosenversicherung nicht ausreichend abgedeckt sind<sup>7</sup>. Die Beschäftigung in Teilzeit entspricht keinesfalls mehr dem früher üblichen Umfang von 20 Stunden. Sie kann von null Stunden – denkt man an das beliebte Blockmodell der Altersteilzeit – bis zu 34 Stunden variieren. Ein Zurück zur 40-Stundenwoche als Regel ist weder realistisch noch wünschenswert. Aber auf der Seite der sozialen Sicherheit ist diese flexible Beschäftigungsform in Europa und insbesondere auch in Deutschland noch nicht ausbalanciert. Immerhin, und da ist Deutschland mit den Niederlanden an vorderster Front, bestehen mit dem Teilzeit- und Befristungsgesetz von 2001 ein Recht auf Arbeitszeitverkürzung und ein Rückkehrrecht auf Vollzeit. Das war heiß umstritten, hat sich in der Zwischenzeit jedoch bewährt. Auch die Bestandsschutzsicherung bei Arbeitslosigkeit ist positiv zu erwähnen.

In der Sicherung der Risiken bestehen jedoch noch erhebliche Defizite. Das betrifft vor allem die unsteten Einkommensströme im Erwerbsverlauf und mangelnde Einkommen im Alter, die mit Übergängen von Vollzeit zu Teilzeit und umgekehrt verbunden sind. Zunächst ist auf die mangelnde

---

<sup>7</sup> Ausführlicher hierzu vgl. Schmid (2008a): 103-109, 196-202 mit weiteren Literaturverweisen.

Koordination derzeitiger Altersteilzeit mit dem Steuer- und Sozialversicherungsrecht hinzuweisen<sup>8</sup>. Auch die Anreize für geringfügige Beschäftigung (Mini- und Midijobs) sind teilweise falsch gesetzt; sie werden vor allem von Frauen wahrgenommen, deren Defizite in der Altersvorsorge damit vorprogrammiert sind<sup>9</sup>.

Abschließend sollen hier zwei weitergehende Überlegungen zur Diskussion gestellt werden: Erstens die Idee *flexibler Rentenanwartschaften*, zweitens die *Einbeziehung unfreiwilliger Teilzeit in die Arbeitslosenversicherung*. Mit flexiblen Rentenanwartschaften würde man während der Vollzeitbeschäftigung Anwartschaften (also Eckpunkte) erwerben, welche die verminderten Anwartschaften bei Teilzeit oder gar bei einem Sabbatical ausgleichen würden. Die Bundesanstalt für Angestelltenversicherung hat vor ein paar Jahren dazu realistische Modellrechnungen vorgelegt (Thiede 2000).

Im Zusammenhang mit der Absicherung unsteter Einkommensströme ist auf die bisher wenig beachtete Funktionsweise des Arbeitslosenversicherungssystems in Dänemark hinzuweisen. In diesem immer wieder als Vorbild zitierten Land sind Vollzeitbeschäftigte nicht nur gegen Arbeitslosigkeit abgesichert, sondern auch gegen Teilzeitarbeitslosigkeit im Falle unfreiwil-

---

<sup>8</sup> Die Einkommen während der zumeist sechsjährigen Altersteilzeit werden zwar in der Regel auf über 80 % des vorhergehenden Lohns aufgestockt, aber nur auf 50 % des ursprünglichen Gehalts sind Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten, mit Ausnahme der Rentenversicherung. Die notorisch unterfinanzierte gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung erhalten somit den halben ursprünglichen Beitrag, die Leistung bleibt aber bei 100 %; die Gesamtheit der Versicherten und Steuerzahler subventioniert hiermit die Altersteilzeitbeschäftigten jährlich mit etwa 900 Euro.

<sup>9</sup> Bisher nutzt noch nicht einmal ein Drittel der Berechtigten die Riester-Förderung, obwohl Durchschnittsverdiener mit dieser Förderung in 30 Jahren einen privaten Rententock von 120,000 bis 160,000 Euro aufbauen können. Für Geringverdiener ist es nahezu illusorisch, die Rentenkürzungen mit Wirkung von 2001 durch private Vorsorge auszugleichen. Eine Einzelhandelskauffrau müsste z.B. bis zu einem Drittel ihres Einkommens in Vorsorge investieren, um diese Kürzungen auszugleichen. Benachteiligend für Frauen kommt hinzu, dass die Anwartschaft auf betriebliche Altersvorsorge immer noch fünf Jahre beträgt, und erworbene Ansprüche können bei Betriebswechsel immer noch nicht mitgenommen werden, obwohl dies die EU-Kommission schon seit Längerem moniert (Kull & Riedmüller 2007).

liger Teilzeitbeschäftigung oder im Falle der Arbeitszeitverkürzung wegen Kindererziehung oder Weiterbildung.

Die Generalisierung dieser Beispiele weist auf eine weitergehende Möglichkeit hin, Flexibilität und Sicherheit nicht nur rhetorisch im – mittlerweile weitgehend entleerten und beliebig verwendeten – Kunstwort „Flexicurity“ zu verbinden, sondern der Verknüpfung auch inhaltlich einen soliden institutionellen Boden zu geben. Wie also könnte ein positives Verhältnis, sozusagen eine „glückliche Heirat“, zwischen diesen beiden unterschiedlichen Seiten des Arbeitsmarkts zustande kommen?

### **3. Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung**

Die Beantwortung der vorgenannten Frage soll am Beispiel der Arbeitslosenversicherung erläutert werden<sup>10</sup>. Es besteht kein Zweifel, dass die Neuorganisation der Grundsicherung („Hartz-IV“) ein Gerechtigkeitsdefizit hinterlassen hat. Es ist jedoch zu bezweifeln, ob die im November 2007 beschlossene Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs an der richtigen Stelle ansetzt und ausreicht, auf dem Arbeitsmarkt der Zukunft sowohl Gerechtigkeit als auch Effizienz nachhaltig zu gewährleisten. Mit Blick auf die Prinzipien des modernen Sozialstaates kann sogar eher von einem Rückschritt gesprochen werden. Warum?

Es hätte eine Alternative gegeben. Allerdings sollte nicht dem aus der ökonomischen Debatte stammenden Vorschlag gefolgt werden, die Arbeitslosenversicherung zu privatisieren und in ein individuelles Beschäftigungskonto zu überführen (Boss et al. 2007). Dieser Idee liegt eine Überbetonung des sogenannten moralischen Verhaltensrisikos zugrunde, d.h. der Gefahr, dass Versicherte das System ausnutzen<sup>11</sup>. Weiterhin lässt

---

<sup>10</sup> Ausführlicher und umfassend hierzu Schmid (2008b) und Schmid (2008a): 281-328.

<sup>11</sup> Das „moralische Risiko“ (in der Fachsprache ‚moral hazard‘) resultiert vor allem aus der Informationsasymmetrie zwischen Versicherer und Versicherten. Versicherte können

dieser Vorschlag außer Acht, dass Arbeitslosigkeit überwiegend unfreiwillig ist und dass die Risiken häufig stark korrelieren. Eine solidarische Arbeitslosenversicherung ist daher auch im modernen Sozialstaat unverzichtbar. Aber dieses Solidarsystem könnte in der Tat durch eine individuelle Komponente ergänzt werden. Wie könnte diese aussehen, und wie könnte das Effizienz- und Gerechtigkeitsproblem besser gelöst werden als durch eine bloße Verlängerung des Arbeitslosengeldes für eine spezifische Gruppe?

Die Antwort auf diese Frage erschließt sich mithilfe einiger theoretischer Ansätze, die hier nur knapp skizziert werden können<sup>12</sup>. Nach der Theorie des sozialen Risikomanagements gilt es, eine Balance zwischen dem moralischem und dem innovativem Verhaltensrisiko herzustellen. Versicherungen haben nicht nur negative, sondern immer auch positive Anreizfunktionen. Sie fördern neben der moralischen Versuchung auch die Bereitschaft, riskante Entscheidungen zu treffen. Eine solche Förderung ist sinnvoll, weil die meisten Menschen – aus welchen Gründen auch immer – eher risikoscheu als risikofreudig sind. Die soziologische Risikotheorie, etwa von *Ulrich Beck* (1986), betont zu Unrecht immer nur den Gefahrenaspekt von Risiko. Vielleicht passt das zu uns Deutschen, macht das Argument aber keineswegs stärker. Die Kehrseite des Risikos ist die Chance: ‚Wer wagt, gewinnt.‘

Das belegen Theorien aus verschiedenen Disziplinen:

- Die *historische Forschung* (Bernstein 1996) verweist auf die zentrale Rolle der Versicherungen bei der Entstehung des Kapitalismus.

---

ihren Informationsvorsprung in verschiedener Weise auf Kosten der Versichertengemeinschaft ausnutzen, vor allem durch die willentliche Herbeiführung des Risikos, durch Untätigkeit zur Vermeidung des Risikos und durch die Vortäuschung von Aktivitäten oder durch die unbegründete Ablehnung eines Angebots (hier eines Arbeitsplatzes oder einer Ausbildung) zur Beendigung des Zustandes.

<sup>12</sup> Vgl. auch hierzu ausführlicher Schmid (2008b) und Schmid (2008a): 213-241 mit weiteren Literaturverweisen.

Ende des 17. Jahrhunderts emanzipierten sich z.B. die Seekaufleute von den Konvoischiffen, die ihnen der Staat gegen teures Geld zum Schutz vor Piraten zur Verfügung stellte. Stattdessen versicherten sie ihre Frachten.

- Die moderne *Verhaltenstheorie* (Kahneman 2003) verweist auf unsere begrenzte Rationalität: Wir überschätzen geringe Risiken mit hoher Wahrscheinlichkeit und unterschätzen hohe Risiken mit geringer Wahrscheinlichkeit. Daher sollte der moderne Staat Anreize und Unterstützung zur Versicherung großer Risiken wie Berufs- oder Erwerbsunfähigkeit bieten oder gar dazu verpflichten.
- Die moderne *Verantwortungsethik* (Dworkin 2000) verweist auf die Notwendigkeit gleicher Ressourcenausstattung für die Verbreitung von Risikofreude und Übernahme individueller Verantwortung: Unter dem Schleier des Nicht-Wissens entscheiden sich Individuen für einen Versicherungsvertrag, der gleichzeitig eine generöse Absicherung von Arbeitsmarktrisiken und eine effektive Kontrolle des moralischen Verhaltensrisikos enthält.
- Die moderne *Finanzwissenschaft* (Corneo 2006) beweist, dass eine ex ante Umverteilung von Investitionsrisiken, etwa durch progressive Einkommensteuer, wachstumsfördernde Effekte haben kann.
- Die Theorie der *institutionellen Komplementarität* (Hall & Soskice 2001) weist darauf hin, dass hohe berufliche oder betriebsspezifische Qualifikationen nicht nur eine generöse Arbeitslosenversicherung, sondern auch eine umfassende aktive Arbeitsmarktpolitik voraussetzen.

Vor dem Hintergrund dieser Theorien stellt sich die Frage: Wie könnte das innovative Verhaltensrisiko institutionell gestärkt werden? Diese Frage steckt letztlich auch im Konzept „Flexicurity“, das sich die Europäische

Beschäftigungsstrategie auf ihre Fahnen geschrieben hat<sup>13</sup>. Anders formuliert: Welche neuen Sicherheiten könnten die Risikobereitschaft zur internen wie externen Flexibilität erhöhen?

Eine Möglichkeit, das innovative Verhaltensrisiko zu stärken, könnte in einer Teilung der Beiträge bestehen. Dabei würde ein Teil des bisherigen Beitrags zur Arbeitslosenversicherung in ein *persönliches Entwicklungskonto* (PEK) angelegt. Die derzeit günstige Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit hätte als Gelegenheitsfenster genutzt werden können, die Senkung des Beitragssatzes zugunsten von PEK moderater ausfallen zu lassen. Die Mittel zur Verlängerung des Arbeitslosengeldbezugs hätten in ein solches Konto umgelenkt werden können. Diese PEKs sollten aus allgemeinen Steuermitteln in einer Weise ergänzt werden, dass alle Beschäftigten unabhängig von ihrem Beitrag auf den gleichen Kontenstand kommen. PEKs könnten darüber hinaus durch Tarifverträge aufgestockt werden.

Den Beschäftigten werden also Ansprüche gutgeschrieben, ohne dass die verabredeten Summen tatsächlich angespart sind. Der Rückgriff auf die Konten – also das Ziehungsrecht – erfolgt nach politisch festgelegten Regeln. Im Gegensatz zu den individuellen Sparkonten derzeitiger Privatisierungsvorschläge sollen keine „Eigentumsrechte“ erworben werden. Werden die PEKs nicht genutzt, verfallen sie am Ende des Erwerbslebens.

Die persönlichen Entwicklungskonten sind als Ergänzung und nicht als Ersatz für den „aktiven“ Bestandteil bisheriger Arbeitsmarktpolitik zu verstehen. In arbeitsmarktpolitisch begründeten Fällen soll Arbeitslosen also nach wie vor mit vermittlungsfördernden Maßnahmen, finanziert aus dem rein solidarischen Beitragstopf, unter die Arme gegriffen werden. Die Entnahmen aus dem PEK sollten der individuellen Entscheidung überlassen

---

<sup>13</sup> Zu einer umfassenden und nüchternen Auseinandersetzung mit diesem Kunstwort und seinen dahinter liegenden Konzepten vgl. Keller & Seifert (2008) sowie mehrere Beiträge in Kronauer & Linne (2005).



bleiben, aber an bestimmte Bedingungen geknüpft werden. Generell sollen die Konten zur Finanzierung des Erhalts oder der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit dienen; insbesondere sollten sie für Weiterbildung, zum Ausgleich reduzierter Arbeitszeiten und zur Überbrückung geminderter Verdienste verwendet werden. In einem Anfangsschritt könnte das Ziehungsrecht auf die Priorität der beruflichen Weiterbildung eingeschränkt werden. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Bedingung könnte über eine Weiterbildungsvereinbarung mit dem entsprechenden Betrieb und der zuständigen Arbeitsagentur erfolgen. Die Gewerkschaften könnten solche Vereinbarungen durch Kollektivverträge vorantreiben.

Selbstverständlich wäre noch eine Fülle von (zum Teil technischen) Einzelfragen der Umsetzung zu klären, um möglichen Missbrauch oder unerwünschte Nebeneffekte unter Kontrolle zu halten. Das betrifft etwa die Frage der Nutzung nicht ausgeschöpfter Konten gegen Ende des Arbeitslebens, wo „Erfindungsreichtum“ (also das moralische Verhaltensrisiko) der arbeitsmarktpolitischen Intention des Instruments (also dem innovativen Verhaltensrisiko) ein Schnippchen schlagen könnte. Zur Kontrolle dieses Problems wäre an eine lineare Diskontierung des Kontos ab dem Alter von 50 Jahren zu denken. Auch die mögliche Verdrängung betrieblich finanzierter Weiterbildungsinvestitionen durch PEKs wäre zu beachten.

Die Anspruchsvoraussetzungen für Ziehungsrechte aus dem persönlichen Entwicklungskonto wären die gleichen wie beim Arbeitslosengeld, d.h. eine Mindestbeschäftigungszeit in einer Rahmenfrist. Nach dieser Mindestbeschäftigungszeit kann über das volle Konto verfügt werden. Beitragspflicht und regelgebundener Steuerzuschuss bewirken also in einem maßvollen Umfang sowohl intertemporale (zugunsten der ‚rush hour‘-Erwerbsphase) als auch vertikale (zugunsten geringer Einkommensbezogener und höherer Risikogruppen) Umverteilung.

Der Beitragssatz von einem Prozentpunkt erbrächte derzeit ein Volumen von 7,5 Mrd. Euro für PEKs. Mit entsprechend ergänzten Steuermitteln könnte das Gesamtvolumen auf 15 Mrd. Euro aufgestockt werden. Umgerechnet auf 27 Mio. sozialversicherungspflichtige Beschäftigte und einer durchschnittlichen Arbeitslebensdauer von 40 Jahren, ergäbe sich ein PEK von etwa 22.000 Euro (Gegenwartswert). Wie bei der derzeitigen Arbeitslosenversicherung wäre eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen, also auch auf Beamte, Selbständige und geringfügig Beschäftigte wünschenswert. Entsprechend würden sich dann auch die hier angeführten Orientierungsdaten verändern.

#### **4. Die Zukunft der Arbeitsmarktpolitik**

Ob die Idee eines persönlichen Entwicklungskontos als Element zukünftiger Arbeitsmarktpolitik weiterer wissenschaftlicher Prüfung standhalten und auch politische Mehrheiten finden wird, muss beim derzeitigen Stand der Diskussion offen bleiben. Unabhängig davon gilt, dass moderne Arbeitsmarktpolitik die Orientierung am Lebenslauf, am lebenslangen Lernen und an der Gleichstellung der Geschlechter ernst nehmen muss. Das bedeutet, nicht nur das Einkommensrisiko bei Arbeitslosigkeit, sondern auch die Einkommensrisiken bei kritischen Übergängen im Erwerbsverlauf abzusichern. Nicht nur Arbeit, sondern auch Übergänge sollten sich lohnen.

Lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik darf sich nicht nur auf die Zähmung des moralischen Verhaltensrisikos konzentrieren. Sie sollte – viel mehr als bisher – das innovative Verhaltensrisiko fördern. Individuen sollten in die Lage versetzt werden, Autoren ihres eigenen Lebens zu werden (Sen 2001; Nida-Rümelin 2006). Zur Gleichheit existenzieller Ressourcen wie Wohnung, Gesundheit und Bildung käme die gleiche Befähigung zu einer autonomen Lebensführung als Gewährleistungsaufgabe des Sozialstaates hinzu.

Dabei würde die Ergänzung der solidarischen Arbeitslosenversicherung durch ein persönliches Entwicklungskonto eine entscheidende Rolle spielen. Gegenüber einer bloßen Differenzierung des Arbeitslosengeldbezugs nach Alter hätte sie mehrere Vorteile:

- Erstens würden sie zur Minderung des moralischen Risikos beitragen, da der regelgebundene Steuerbeitrag zum persönlichen Entwicklungskonto das Äquivalenzprinzip des rein solidarischen Versicherungsanteils stärkt. Das heißt: Leistungen wie Finanzierung der Weiterbildung, die über das Versicherungsprinzip im engeren Sinne hinausgehen, werden in stärkerem Maße als bisher durch allgemeine Steuermittel finanziert.
- Zweitens würden persönliche Entwicklungskonten auch das Unrechtsgefühl mindern, bei langen Beitragszahlungen „enteignet“ zu werden. Denn über einen Teil der in einem Erwerbsleben eingezahlten Beiträge kann jetzt – je nach Lebenslage und im Rahmen eines kalkulierbaren Regelsystems – frei verfügt werden.
- Drittens: Soweit arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus den eigenen Ziehungsrechten mitfinanziert werden, wird vermutlich auch eine höhere Effizienz als bisher erzielt. Es ist zu erwarten, dass neben dem Interesse, das persönliche Konto auszuschöpfen, auch die Maßnahmen aus Eigeninteresse sorgfältig ausgewählt und hoch motiviert umgesetzt werden.
- Viertens haben persönliche Entwicklungskonten den Anreiz, aus dem informellen Sektor oder aus der Schwarzarbeit in den formalen Beschäftigungssektor zu wechseln.
- Fünftens, schließlich, würden persönliche Entwicklungskonten einen weiteren Modernisierungsschub von Dienstleistungen am Arbeitsmarkt anstoßen. Vor allem bildungsbedürftige Arbeitnehmende

verfügen nur über sehr begrenzte Informationen für eine rationale Lebensplanung. Sie haben besonderen Beratungsbedarf. Das gilt auch auf der Nachfrageseite. Kleine und mittlere Unternehmen, die nun herausgefordert sind, eine Weiterbildungskultur in ihre Arbeitsorganisation einzubauen, werden einen hohen Beratungsbedarf für Personalentwicklung haben.

Es entspräche den Prinzipien des modernen Sozialstaats (Kaufmann 2003) und dem modernen Staatsverständnis (Schuppert 2005), die altehrwürdige Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungsversicherung zu erweitern. Der Hauptvorteil bestünde vor allem in einer Stärkung des innovativen Verhaltensrisikos. Die Bereitschaft von Arbeitnehmern/-innen wie Arbeitgebern würde zunehmen, riskante Investitionsentscheidungen zu treffen. Vor allem würde die Bereitschaft befördert, sich weiterzubilden, mit flexiblen Arbeitszeiten zu arbeiten, zwischenbetriebliche Mobilität zu zeigen oder Selbständigkeit einzugehen. Eine Beschäftigungsversicherung würde damit nicht nur die ökonomische Wohlfahrt steigern, sondern auch dem sozialpolitischen Ziel einer größeren Selbstbestimmung und einer balancierten Gestaltung der Arbeits- und der Lebenswelt näher kommen.

### **Literatur**

- Beck, U. (1986): Risikogesellschaft – Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Bernstein, P.L. (1996): Against the Gods – The Remarkable Story of Risk. New York et al.: Wiley & Sons.
- Bosch, G. & Weinkopf, C. (2006): Mindestlöhne in Großbritannien – Ein glückliches Realexperiment. In: WSI-Mitteilungen, 59 (3): 125-130.

- Boss, A., Brown, A., Brown, J.G. & Snower, D.J. (2007): Beschäftigungskonten für Deutschland. Kieler Arbeitspapiere 1325, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.
- Corneo, G. (2006): New Deal für Deutschland – Der dritte Weg zum Wachstum. Frankfurt/New York: Campus.
- Dworkin, R. (2000): Sovereign Virtue – The Theory and Practice of Equality. Cambridge, MA, and London: Harvard University Press.
- Haak, C. (2008): Wirtschaftliche und soziale Risiken auf dem Arbeitsmarkt von Künstlern. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hall, P.A. & Soskice, D. (Hrsg.) (2001): Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantages. Oxford: Oxford University Press.
- Hartlapp, M. & Schmid, G. (2008): Labour Market Policy for ‚Active Ageing‘ in Europe: Expanding the Options for Retirement Transitions. In: Journal for Social Policy, 37 (3): 409-431.
- Ifo-Schnelldienst (2003), Nr. 6 vom 31. März (Sonderausgabe).
- Kahneman, D. (2003): Maps of Bounded Rationality – A Perspective of Intuitive Judgment and Choice. In: Frangsmyr, T. (Hrsg.): Les Prix Nobel 2002. Stockholm: Almqvist & Wiksell Intl.
- Kaufmann, F.X. (2003): Varianten des Wohlfahrtsstaats – Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Keller, B. & Seifert, H. (2008): Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (Expertisen und Dokumentationen).
- Kronauer, M. & Linne, G. (Hrsg.) (2005): Flexicurity – Die Suche nach Sicherheit in der Flexibilität. Berlin: Edition Sigma.

- Kull, S. & Riedmüller, B. (2007): Auf dem Weg zur Arbeitsmarktbürgerin? Neue Konzepte der Arbeitsmarktpolitik am Beispiel allein erziehender Frauen. Berlin: Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, Bd. 84.
- Martens, D. (2008): Arbeiten mit dem Klebeeffekt. In: Tagesspiegel, 14.05.2008: 14.
- Manning, A. (2003): Monopsony in Motion – Imperfect Competition in Labour Markets. Princeton: Princeton University Press.
- Metcalf, D. (2008): Why Has the British National Minimum Wage Had Little or No Impact on Employment? In: The Journal of Industrial Relations, 50 (3): 498-512.
- Nida-Rümelin, J. (2006): Demokratie und Wahrheit. München: C.H. Beck Verlag.
- Oschmiansky, H. (2007): Der Wandel der Erwerbsformen und der Beitrag der Hartz-Reformen: Berlin und die Bundesrepublik Deutschland im Vergleich. Discussion Paper SP I 2007-104. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Promberger, M. in Zusammenarbeit mit Bellmann, L., Dreher, Ch., Sowa, F., Schramm, S. & Theuer, St. (2006a): Leiharbeit im Betrieb - Strukturen, Kontexte und Handhabung einer atypischen Beschäftigungsform. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Abschlussbericht des Forschungsprojektes HBS-2002-418-3, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung).
- Promberger, M. (2006b): Leiharbeit – Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis. In: WSI-Mitteilungen, 59 (5): 263-269.
- Schmid, G. (2002): Wege in eine neue Vollbeschäftigung – Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt a. M. und New York: Campus.

- Schmid, G. (2006): Crossing Gender Borders on the Labor Market: On the Innovative Potential of Sharing Parental Risks. In: Antail, A.B. & Quack, S. (Hrsg.): Grenzüberschreitungen – Grenzziehungen. Implikationen für Innovation und Identität. Festschrift für Hedwig Rudolph. Berlin: Edition Sigma: 157-180.
- Schmid, G. (2008a): Full Employment in Europe – Managing Labour Market Transitions and Risks. Cheltenham, UK and Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Schmid, G. (2008b): Von der Arbeitslosen- zur Beschäftigungsversicherung. Wege zu einer neuen Balance individueller Verantwortung und Solidarität durch eine lebenslauforientierte Arbeitsmarktpolitik. Bonn: Gutachten für die Friedrich-Ebert-Stiftung (Projekt Zukunft 2020, Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung).
- Schmid, G. (2008c): Entgrenzung der Erwerbsarbeit – Erweiterung der sozialen Sicherheit. In: WSI-Mitteilungen, 61 (7): 358-364.
- Schulze Buschoff, K. (2007): „Neue Selbstständige“ und soziale Sicherheit – Ein europäischer Vergleich. In: WSI-Mitteilungen, 60 (7): 387-393.
- Schuppert, G.F. (Hrsg.) (2005): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Sen, A. (2001): Development as Freedom. New York: Oxford University Press.
- Storrie, D. (2002): Temporary Agency Work in the European Union. Dublin: Foundation for the Improvement of Living Conditions.
- Thiede, R. (2000): Alterssicherung – Modell zur Modernisierung des Rentensystems. In: Soziale Sicherheit, 2: 48-52.

**Tabelle 1: Entwicklung der breiten Erwerbsquote<sup>1</sup> in Deutschland, 1985 bis 2007**

<i>Frauen und Männer</i>	<i>1985</i>	<i>1997</i>	<i>2005</i>	<i>2007</i>
<b>Breite Arbeitslosenquote</b>	5,7	9,3	8,7	7,2
1. <i>Erwerbslose (Mikrozensus)</i>	5,4	7,8	8,3	6,6
2. <i>Teilnehmer in Maßnahmen<sup>2</sup></i>	0,3	1,5	0,5	0,6
<b>Teilzeitbeschäftigungsquote<sup>3</sup></b>	7,1	11,3	18,5	19,9
3. <i>Teilzeit &lt; 15 h/Woche</i>	1,5	3,1	4,9	5,5
4. <i>Teilzeit &gt; 15 h/Woche</i>	5,6	8,2	13,6	14,4
<b>Selbständigenquote</b>	7,3	6,2	8,1	8,4
5. <i>Selbständige in Teilzeit</i>	2,3	0,7	2,0	2,2
6. <i>Selbständige in Vollzeit</i>	5,0	5,5	6,1	6,2
<b>Breite Vollzeiterwerbsquote</b>	47,9	46,3	39,6	41,8
7. <i>unbefristete Zeitarbeit VZ<sup>4</sup></i>	0,1	0,4	0,5	0,8
8. <i>befristete Beschäftigung VZ</i>	2,0	2,5	3,5	3,6
9. <i>Auszubildende</i>	3,6	2,7	2,9	3,1
10. <i>Beamte und Soldaten VZ</i>	5,2	3,3	3,3	3,3
11. <i>Im "Normalarbeitsverhältnis"<sup>5</sup></i>	<b>37,0</b>	<b>37,4</b>	<b>29,4</b>	<b>31,0</b>
<b>Breite Erwerbsquote<sup>6</sup></b>	68,0	73,0	76,2	77,3

- 1) Gemessen in % der ‚erwerbsfähigen‘ Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahre. 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, die als ‚arbeitsuchend‘ gemeldet sind, statistisch aber nicht – wie etwa bei befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten (seit 2005 ‚Ein-Euro-Jobs‘), Kurzarbeit, subventioniert Beschäftigten in privaten Unternehmen – als erwerbstätig gelten. 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. Ein steigender Anteil der Teilzeitbeschäftigten arbeitet auch in befristeten Arbeitsverhältnissen: 1991 war die Quote der befristeten Teilzeitbeschäftigten 0,8 %, 2005 betrug sie schon 1,8 %.
- 4) Zur Vermeidung von Doppelzählungen sind Zeitarbeitnehmer in Teilzeit (17%) und Zeitarbeitnehmer in Vollzeit und Befristung (31%) laut Ergebnissen des Mikrozensus 2006 aus den Angaben der Arbeitnehmerverleihstatistik für die Jahre 2005 und 2007 heraus gerechnet worden.
- 5) Abhängig erwerbstätige Personen in einem unbefristeten Vollzeitbeschäftigungsverhältnis.
- 6) Die Summe der Kategorien 1 bis 11.  
Quelle: Mikrozensus (seit 2005 Jahresdurchschnittswerte), Bundesagentur für Arbeit (Kategorie 2), Arbeitnehmerüberlassungsstatistik und eigene Berechnungen.

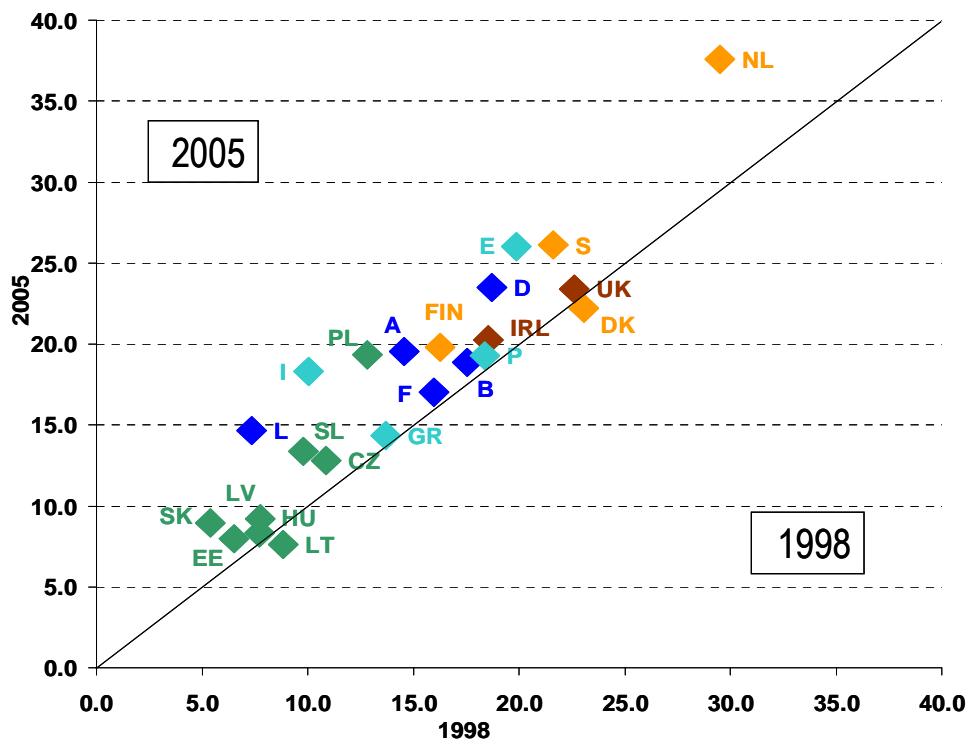


**Tabelle 2: Vergleich der breiten Erwerbsquote<sup>1</sup> von Frauen und Männern, 1985 und 2007**

<i>Frauen und Männer</i>	<i>1985</i>	<i>2007</i>	<i>1985</i>	<i>2007</i>
	<i>Frauen</i>	<i>Frauen</i>	<i>Männer</i>	<i>Männer</i>
<b>Breite Arbeitslosenquote</b>	5,1	6,6	7,1	7,6
1. <i>Erwerbslose (Mikrozensus)</i>	4,7	6,1	6,1	7,0
2. <i>Teilnehmer in Maßnahmen<sup>2</sup></i>	0,4	0,5	1,0	0,6
<b>Teilzeitbeschäftigungsquote<sup>3</sup></b>	12,4	30,0	1,1	9,9
3. <i>Teilzeit &lt; 15 h/Woche</i>	2,4	8,7	0,6	2,5
4. <i>Teilzeit &gt; 15 h/Woche</i>	10,0	21,3	0,5	7,4
<b>Selbständigenquote</b>	5,5	5,9	9,2	10,8
5. <i>Selbständige in Teilzeit</i>	2,3	2,9	2,2	1,5
6. <i>Selbständige in Vollzeit</i>	3,2	3,0	7,0	9,3
<b>Breite Vollzeiterwerbsquote</b>	29,7	28,1	66,8	55,0
7. <i>unbefristete Zeitarbeit VZ<sup>4</sup></i>	0,0	0,4	0,2	1,1
8. <i>befristete Beschäftigung VZ</i>	1,4	2,5	2,3	4,6
9. <i>Auszubildende</i>	3,2	2,8	4,1	3,4
10. <i>Beamte und Soldaten VZ</i>	1,7	1,9	8,9	4,7
11. <i>Im "Normalarbeitsverhältnis"<sup>5</sup></i>	23,4	20,5	51,3	41,2
<b>Breite Erwerbsquote<sup>6</sup></b>	52,7	70,6	84,2	83,3

- 1) Gemessen in % der entsprechenden ‚erwerbsfähigen‘ Bevölkerung (15-64 Jahre). 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, die als ‚arbeitsuchend‘ gemeldet sind, statistisch aber nicht – wie etwa bei befristeten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder Arbeitsgelegenheiten (seit 2005 ‚Ein-Euro-Jobs‘), Kurzarbeit, subventioniert Beschäftigten in privaten Unternehmen – als erwerbstätig gelten. 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 hohen Zahl von Männern in der Kategorie 32-35 Stunden ‚normalerweise je Woche geleisteten Arbeitsstunden in der ersten Erwerbstätigkeit‘.
- 4) Zur Vermeidung von Doppelzählungen sind Zeitarbeitnehmer in Teilzeit (17%) und Zeitarbeitnehmer in Vollzeit und Befristung (31%) laut Ergebnissen des Mikrozensus 2006 aus den Angaben der Arbeitnehmerverleihstatistik für die Jahre 2005 und 2007 heraus gerechnet worden.
- 5) Abhängig erwerbstätige Personen in einem unbefristeten Vollzeitbeschäftigungsverhältnis.
- 6) Die Summe der Kategorien 1 bis 11.  
Quelle: Mikrozensus (seit 2005 Jahresdurchschnittswerte), Bundesagentur für Arbeit (Kategorie 2), Arbeitnehmerüberlassungsstatistik und eigene Berechnungen.

**Abbildung 1: Atypische Beschäftigungsquoten in Europa, 1998 und 2005**



Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen. Die „atypische Beschäftigungsquote“ fasst befristet Beschäftigte, Selbständige und Teilzeitbeschäftigte (unter Kontrolle von Überschneidungen) zusammen und bezieht sie (in Prozent) auf die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren.

## **Von der aktiven zur lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik**

### **Zusammenfassung**

Dieser Beitrag stellt zunächst im Rückblick wie im internationalen Vergleich fest, wie weit die Entgrenzung der Arbeit im Sinne einer Auflösung des Normalarbeitsverhältnisses gediehen ist. Er betont, dass weniger die Erosion der abhängigen und unbefristeten Vollzeitbeschäftigung, sondern eher die Zunahme der Erwerbsbeteiligung in Form atypischer Beschäftigungsverhältnisse zur Entwicklung neuer sozialer Sicherungselemente herausfordert. Möglichkeiten der Erweiterung sozialer Sicherheit werden diskutiert und begründet, wie Einbeziehung von Selbständigen in die Pflichtversicherung, armutfeste Grundsicherung, Gewinnbeteiligung, Mindeststandards, Mindestlöhne und flexible Rentenanwartschaften. Er schließt mit einem Vorschlag zur Einrichtung persönlicher Entwicklungskonten als zentrales Element einer zur Beschäftigungsversicherung erweiterten Arbeitslosenversicherung und plädiert generell für eine Weiterentwicklung der aktiven zur lebenslauforientierten Arbeitsmarktpolitik. Nur eine solche Weiterentwicklung gewährleistet die Balance zwischen Arbeit und Leben und schafft die Grundlage dafür, dass Arbeit nicht nur eine Einkommensquelle, sondern auch Bestandteil autonomer Lebensführung wird.

## **From the Active to a Lifecourse Oriented Labour Market Policy**

### **Abstract**

This essay ascertains by retrospect as well as by international comparison how far the dissolution of the standard employment relationship went. It emphasises that it is less the erosion of the dependent and open-ended full-time employment contract than the increase of labour force participation in the form of atypical employment relationships that challenges to

developing new social securities. Possibilities of extending social security are discussed and justified, such as the inclusion of new self-employed into the mandatory social insurance, establishing basic security above the poverty line, profit-sharing, minimum standards, minimum wages and flexible pension entitlements. The essay concludes by proposing the establishment of a personal development account as a central element of extending unemployment insurance to employment insurance, and it argues in general for a lifecourse orientation of active labour market policy. Only such a development ensures work-life balance and creates the backdrop for making work not only a source of income but also a source of autonomous life.