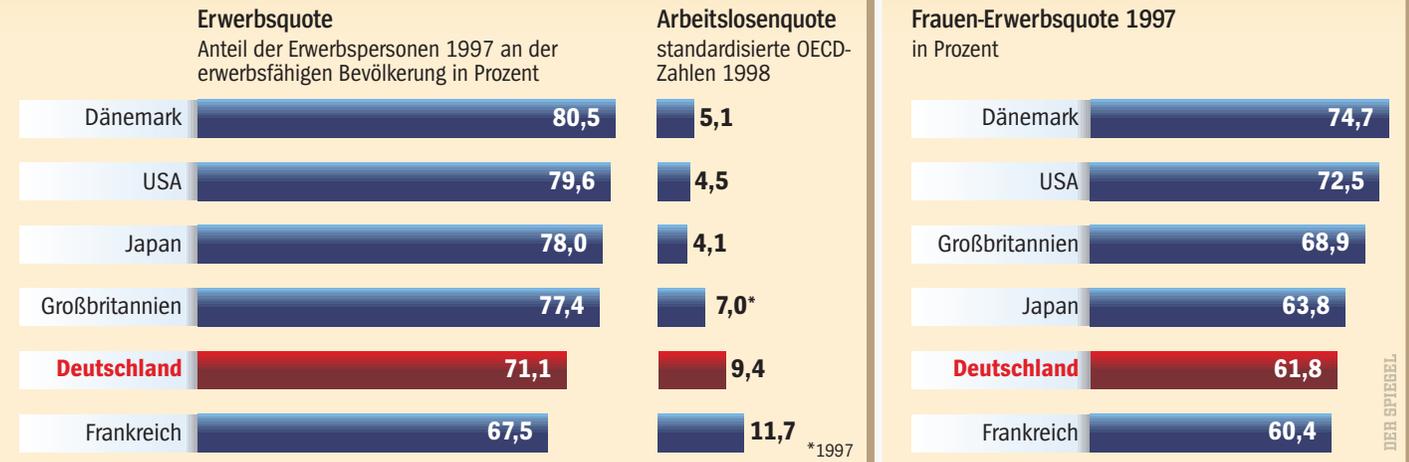


## Falsches Rezept Die Defizite der deutschen Arbeitsmarktpolitik

**Denkfehler?** Um dem Arbeitsplatzmangel zu begegnen, setzte die Politik in Deutschland in erster Linie auf eine Verringerung der Nachfrage nach Arbeit (Vorruhestand, Weiterbildung, Arbeitszeitverkürzung). Die Statistik zeigt jedoch: Gerade in Ländern mit hoher Erwerbsquote ist die Arbeitslosigkeit gering.



# An Arbeit fehlt es nicht

Die bisherige Beschäftigungspolitik ist gescheitert, eine radikale Wende unumgänglich: Im Dienstleistungssektor könnten Millionen neuer Arbeitsplätze entstehen.  
Ein Reformprogramm von *Wolfgang Streeck* und *Rolf Heinze*

Das Bündnis für Arbeit steht; nachdem es sogar die Tarifrunde überlebt hat, ist es nun Zeit zu entscheiden, wofür es stehen und wohin es gehen soll. Wenn Bundesregierung und Bündnis ihre Glaubwürdigkeit nicht verlieren wollen, müssen sie bis zum Sommer eine überzeugende Strategie zur Überwindung der Beschäftigungskrise präsentieren. Je länger diese ausbleibt, desto mehr wird das Bündnis für Arbeit als bloße Inszenierung zur Überdeckung politischer Ratlosigkeit oder gar als Selbstbedienungsladen der Interessengruppen erscheinen. Mit seinem Scheitern wird sich das Fenster für eine dreiseitig ausgehandelte Beschäftigungspolitik für lange Zeit, wenn nicht für immer schließen.

## DOPPELTE ERBLAST

Die 1998 gewählte Bundesregierung muß mit einer doppelten Erblast fertig werden: einem massiven Beschäftigungsdefizit und einem institutionell fest verankerten Repertoire gescheiterter Methoden zu seiner Bekämpfung. Zur Zeit, am Ende des Winters 1998/99, gibt es in Deutschland rund 4,5 Millionen Arbeitslose sowie etwa eine Million Personen in Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen; hinzu kommen mindestens eine Million potentieller Arbeitnehmer in der „stillen Reserve“. Damit liegt das Beschäftigungsdefizit der deutschen Volkswirtschaft, das über zwei Jahrzehnte im großen und ganzen kontinuierlich gewachsen ist, bei knapp sieben Millionen Arbeitsplätzen.

Der traditionelle Weg der deutschen Arbeitsmarktpolitik, lange Zeit mehr oder weniger einvernehmlich verfolgt von Regierung, Opposition, Arbeitgebern und Gewerkschaften, bestand in einer Stilllegung wachsender Teile des Arbeitsangebots. In den achtziger

und neunziger Jahren ist es dadurch gelungen, die Jahresarbeitszeit von Vollzeitarbeitskräften zum Teil weit unter das Niveau anderer großer Industrieländer zu senken. Zusätzlich wurden vor allem drei gesellschaftliche Bereiche als Zwischen- und Endlager von Arbeitskraft genutzt, um den Arbeitsmarkt zu entlasten: die Familie, das Bildungssystem und die Alterssicherung.

Auch dies geschah mit bemerkenswertem Erfolg: Deutschland hat mit 61,8 Prozent eine der niedrigsten weiblichen Erwerbsquoten außerhalb Südeuropas; das Durchschnittsalter der Studenten bei ihrem ersten Abschluß liegt mittlerweile bei 28,4 Jahren; die Aufwendungen der Bundesanstalt für Arbeit für Qualifizierungsmaßnahmen betragen pro Jahr gut 20 Milliarden Mark; und die Frühverrentung hat es erlaubt, den industriellen Beschäftigungsabbau der neunziger Jahre ohne Konflikte zu bewältigen. Insgesamt lag die deutsche Erwerbsrate im Jahre 1997 bei 71,1 Prozent, das heißt knapp sechs Prozentpunkte unter der bri-



Streeck, Heinze

## Die Autoren

zählen zum engsten Beraterkreis der rot-grünen Bundesregierung – sie berief den Bochumer Sozialwissenschaftler Rolf Heinze, 47, und Wolfgang Streeck, 52, Direktor des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, auch in die wichtigste Arbeitsgruppe („Benchmarking“) des Bündnisses für Arbeit.

**Niedrige Arbeitsleistung ...**

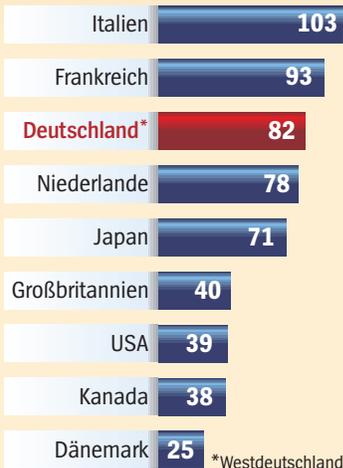
Durchschnittliche Arbeitsstunden im Jahr 1997 je Arbeitnehmer



\*1996  
\*\*1995

**...hohe Kosten ...**

Lohnnebenkosten in Prozent des Bruttostundenlohns 1997



\*Westdeutschland

**... und verpaßte Chancen**

Erwerbstätige je tausend Einwohner in ausgewählten Dienstleistungsbereichen 1995

zusätzliches Arbeitsplatzpotential in Deutschland in Millionen

	USA	Deutschland	
<b>distributive Dienste</b> z. B. Handel, Wartung, Reparatur	109	88	1,7
<b>wirtschaftsnahe Dienste</b> z. B. Beratung, Werbung, Planung, Leasing	68	43	2,1
<b>freizeitbezogene Dienste</b> z. B. Gastronomie, Sport, Erholung, Kultur	41	18	1,9
<b>soziale Dienste, Erziehung</b> z. B. Unterricht, Medizin, Gesundheit	80	51	2,4

tischen, gut acht unter der amerikanischen und mehr als neun unter der dänischen.

Obwohl die verschiedenen Methoden zur Stilllegung von Arbeitskraft immer extensiver angewendet wurden, hat die Arbeitslosigkeit ständig zugenommen. Eine Fortsetzung dieser Politik ist nicht nur wegen wachsender Kosten und zunehmender sozialer Widerstände unmöglich geworden, ihre Nebenfolgen zwingen sogar dazu, ihre Resultate teilweise wieder rückgängig zu machen:

Die durch Beiträge finanzierten umfangreichen Frühverrentungen haben die Lohnnebenkosten erhöht und damit die Beschäftigungskrise, die sie lösen sollten, langfristig verschärft. 1996 lag die Zahl derjenigen, die sich bereits vor Erreichen des normalen Rentenalters im Ruhestand befanden, bei 2,7 Millionen; von diesen galten lediglich 1,2 Millionen als erwerbsunfähig. Die Regierung Kohl hat deshalb in ihren letzten Jahren die Möglichkeiten, Arbeitnehmer frühzeitig in Rente zu schicken, erheblich beschnitten; die neue Regierungsmehrheit hat gewußt, warum sie hier ausnahmsweise den Status quo ante nicht wiederhergestellt hat.

Ohnehin verlangen die Gleichstellung von Mann und Frau, der demographische Wandel und die abnehmende Bereitschaft der Jungen, für die vorgezogene Mallorca-Verschickung der Älteren finanziell aufzukommen, nach einer Verlängerung der Lebensarbeitszeit. Auch ist damit zu rechnen, daß ältere Menschen sich immer weniger aus dem Erwerbsleben wegsperren lassen werden, auch angesichts unvermeidlich sinkender Renten. In den Vereinigten Staaten wird Zwangspensionierung bereits heute als Gleichstellungs- und Menschenrechtsproblem gesehen.

Das gegenwärtige Alter beim Abschluß des Studiums muß wieder gesenkt werden. Universitäten, die zum Parken von unerwünschtem Arbeitsangebot zweckentfremdet werden, erfüllen ihre eigentlichen Aufgaben weniger gut, als sie es im Interesse gerade auch der Beschäftigungsfähigkeit der Wirtschaft müßten. Eine Gesellschaft, die ihre begabtesten jungen Mitglieder während ihres gesamten dritten Lebensjahrzehnts von Erwerbsarbeit ausschließt, behindert den Transfer neuen Wissens aus Lehre und Forschung in die Arbeitswelt und beeinträchtigt dadurch die Innovationsfähigkeit ihrer Wirtschaft.

Veränderte Sozialstrukturen und Wertvorstellungen lassen einen Ausschluß der Frauen aus der Erwerbsgesellschaft nicht mehr zu. Bezahlte Erwerbsarbeit ist heute wichtigster Zugang sowohl zu persönlicher Autonomie als auch zu sozialen Bindungen, für

Frauen wie für Männer. Ebenso wie in Skandinavien oder den angelsächsischen Ländern werden die Frauen in Deutschland deshalb denselben Zugang zur Erwerbsarbeit verlangen wie die Männer; als Folge wird die Frauenerwerbsquote zunehmen.

**ABSCHIED VON ALTEM DENKEN**

Das in der Bundesrepublik über lange Jahre entwickelte defensive Instrumentarium zum Ausgleich von Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt ist zum Teil des Problems geworden, das es einmal lösen sollte. Dies macht eine grundlegende Neubestimmung auch der Ziele der deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik unumgänglich. Den sieben Millionen, die heute Zugang zum Arbeitsmarkt suchen, kann nur durch eine konsequente Politik der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus geholfen werden. Deren Erfolgskriterium kann nicht die Arbeitslosen-, sondern muß die Erwerbsquote sein.

Die notwendig gewordene Wende in der Beschäftigungspolitik erfordert einen radikalen Abschied von der in Deutschland – und wohl nur noch dort – verbreiteten Vorstellung einer technologisch oder wirtschaftlich begrenzten oder gar schrumpfenden Menge verfügbarer Erwerbsarbeit („lump of labor“-Theorie). 1997 lag die italienische Erwerbsquote bei 58,3 Prozent, die französische bei 67,5 und die deutsche bei 71,1. Dagegen betrug die Erwerbsquote in Kanada 76,0, in Großbritannien 77,4, in den USA 79,6 und in Dänemark 80,5 Prozent.

Derartige Unterschiede zwischen wirtschaftlich ähnlich entwickelten Ländern sind mit der Vorstellung einer von universell wirksamen Faktoren begrenzten „Menge“ an Erwerbsarbeit nicht vereinbar. Während die Mengentheorie der Erwerbsarbeit suggeriert, daß der „Arbeitsvorrat“ der Industriegesellschaften immer weiter zurückgeht, stieg die niederländische Erwerbsquote zwischen 1985 und 1997 von dem „italienischen“ Niveau von 58,6 Prozent auf 72,6 Prozent, also um 14 Prozentpunkte innerhalb von zwölf Jahren.

Zwischen Erwerbsquote und Arbeitslosigkeit besteht eine deutlich negative Beziehung. Länder mit hoher Erwerbsquote, wie Australien, Kanada, Großbritannien, die USA, Dänemark, Japan, Norwegen und die Schweiz, haben erheblich niedrigere Arbeitslosenquoten als wir. Eine Politik, die mit welchen Mitteln auch immer den Zugang zum Arbeitsmarkt erschwert, hält dadurch nicht nur wie beabsichtigt die Erwerbsbevölkerung klein, sondern erschwert zugleich unbeabsichtigt den Zugang auch dieser klein ge-

haltenen Erwerbsbevölkerung zu Beschäftigung; die Folge ist hohe Arbeitslosigkeit.

Daß es in einem Land wie Deutschland nicht „an Arbeit fehlt“, wird auch daran deutlich, daß hier vor der Reform der 630-Mark-Regelung mehrere Millionen sogenannte geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bestanden, also Beschäftigungsverhältnisse zweiter Klasse außerhalb des regulären Beschäftigungssystems, und daß nach kompetenten Schätzungen der Anteil der Schwarzarbeit am deutschen Bruttoinlandsprodukt im ablaufenden Jahrzehnt auf nicht weniger als 15 Prozent gewachsen ist.

Seit den siebziger Jahren hat die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik eine für Deutschland charakteristische Ausgestaltung des Beschäftigungsverhältnisses verteidigt, die unter anderem durch hohe Löhne gekennzeichnet ist, die zwischen Individuen, Unternehmen und Sektoren wenig differieren. Lohn und Beschäftigung sind weitgehend von der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens abgekoppelt, das Beschäftigungsverhältnis sichert zudem umfangliche Ansprüche auf soziale Sicherung. Angepaßt war dieses Beschäftigungsmodell an die Bedingungen und Möglichkeiten der industriellen Großunternehmen.



**Service-Branche Gastronomie:** Alle entwickelten Industriegesellschaften haben in den letzten Jahren neue Beschäftigung fast ausschließlich im Dienstleistungssektor aufbauen können

## VORBILD NIEDERLANDE

Mit fortschreitendem Strukturwandel konnten diese aber nur noch einen immer kleiner werdenden Teil des Arbeitsangebots aufnehmen. Um Konflikte zu vermeiden, nutzte die Politik die zunächst noch vorhandenen Umverteilungsspielräume, um die wachsende Zahl derjenigen, die in das industriegesellschaftliche „Normalarbeitsverhältnis“ nicht mehr hineinpaßten, materiell abzufinden. Die Kosten hierfür wurden vor allem den verbleibenden Beschäftigungsverhältnissen aufgebürdet; zugleich wurden die aus diesen erwachsenden Ansprüche weiter ausgebaut.

In der langen Stagnation der Ära Kohl und Blüm ist versäumt worden, unser Beschäftigungssystem auf den Übergang zu einer reifen Dienstleistungsgesellschaft einzustellen. Die zunehmende Arbeitslosigkeit wurde unter Einsatz immer größerer finanzieller Mittel politisch neutralisiert. Zugleich entstand unter den Augen von Regierung und Sozialpartnern ein Arbeitsverhältnis de Luxe. Es garantierte dem schwindenden Teil der Bevölkerung, der zu ihm Zugang hatte, ein hohes Maß an Sicherheit und interner Gleichheit, seine Verteidigung aber hatte eine wachsende Kluft zu den von ihm Ausgeschlossenen zur Folge. Die alte Bundesregierung hat diese Spaltung unserer Gesellschaft schweigend hingenommen.

Aufgabe einer von Bundesregierung und Bündnis einzuleitenden neuen Beschäftigungspolitik wäre, das Beschäftigungssystem durch Umbau unserer arbeitspolitischen Institutionen zu öffnen und das Beschäftigungspotential des Dienstleistungssektors für den ersten und legalen Arbeitsmarkt zu erschließen. Dies erfordert unter anderem, daß die Regulierung des Beschäftigungsverhältnisses stärker auf die Bedürfnisse kleiner und neuer Unternehmen eingestellt wird, auf differenzierte Wettbewerbs- und Ertragslagen, auf neuartige Rationalisierungszwänge, verminderte Umverteilungsspielräume, veränderte Autoritätsstrukturen am

Arbeitsplatz, neue Formen und Methoden der Arbeitsmotivationen, neuartige Qualitätsanforderungen, einen häufigeren Arbeitsplatzwechsel usw.

Als realistisches operatives Ziel könnte das Bündnis sich eine laufende Erhöhung der Erwerbsquote von einem Prozentpunkt pro Jahr, nach niederländischem Beispiel, vornehmen. Schon bei einer Steigerung um fünf Prozentpunkte, also ein kanadisches Niveau, wären im übrigen die meisten aktuellen Finanzierungs-

probleme unserer Systeme der sozialen Sicherung lösbar, wenn nicht bereits gelöst.

Wie eine modernisierende Runderneuerung des in der Nachkriegsperiode entstandenen Beschäftigungssystems und seine Anpassung an die Dienstleistungsgesellschaft aussehen kann, haben uns mehrere europäische Länder vorgemacht. Dort ist es gelungen, einer wachsenden Zahl von Frauen, Jungen und Alten neuen Zugang zu bezahlter Erwerbsarbeit zu verschaffen, ohne daß dabei das Modell des sozial und solidarisch regulierten Kapitalismus kontinentaleuropäischer Prägung verlassen werden mußte.

Der von Teilen der Bundesregierung und der SPD nach dem Regierungswechsel vertretene Vulgär-„Keynesianismus“ war geeignet – und möglicherweise dazu konzipiert –, den Verteidigern der deutschen Hochpreisversion des Normalarbeitsverhältnisses zu suggerieren, daß eine neue Geld- oder gar eine aggressive Lohnpolitik ihnen die Anstrengungen und Risiken eines institutionellen Umbaus ersparen könnten. Mit dem Rücktritt des Finanzministers und Parteivorsitzenden ist dieser Hoffnung endgültig, glücklicherweise schon vor Eintritt bleibender Schäden, der Boden entzogen worden.

Das politische Scheitern der „Nachfragetheorie“ lenkt die Aufmerksamkeit zurück auf die institutionellen Reformen, ohne die unser Beschäftigungssystem nicht wieder inklusiv werden kann. Dabei muß nicht geleugnet werden, daß positive Beschäftigungseffekte auch von einer Stärkung der Binnennachfrage ausgehen können. Allerdings wird deren Ausmaß davon abhängen, wie weit die institutionellen Reformen vorangekommen sind.

Im übrigen würden sich sofort nach „Abkassieren“ der Beschäftigungsdividende etwa einer Zinssenkung die Strukturfragen erneut und in derselben Schärfe wie vorher stellen. Das niederländische Beispiel zeigt zudem, daß eine Belebung der Konsumnachfrage viel wirkungsvoller als durch eine einmalige Lohnerhöhung – noch dazu eine mit wahrscheinlich negativen Beschäftigungswirkungen – durch eine kontinuierlich wachsende Erwerbsquote und zuverlässig verbesserte längerfristige Beschäftigungsaussichten für die Arbeitnehmer und ihre Familien erreicht werden kann.

Alle entwickelten Industriegesellschaften haben in den letzten Jahren neue Beschäftigung fast ausschließlich im Dienstleistungssektor aufbauen können. Dies gilt auch für Deutschland. Von Mitte der siebziger bis Mitte der neunziger Jahre sind in der alten Bundesrepublik etwa sechs Millionen zusätzliche Arbeitsplätze im Dienstleistungsbereich entstanden. Neben den unternehmensbezogenen haben sich vor allem die personenbezogenen Dienste – Sport und Freizeit sowie Sozial-, Gesundheits- und Bildungswesen – zu einem wichtigen Beschäftigungsfeld entwickelt. Generell haben Beratungsdienstleistungen nicht nur in der Wirtschaft (Finanzen, Recht, Qualifizierung), sondern in allen Lebensbereichen zugenommen.

## DIENTSTLEISTUNGEN SCHAFFEN JOBS

Der Anteil der sozialen Dienste an der Gesamtbeschäftigung liegt heute bei 15,7 Prozent. Rund die Hälfte der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im sozialen Sektor stellt das Gesundheitswesen. Mit einem Beschäftigungswachstum von 63,2 Prozent in den letzten 15 Jahren übertrifft der Gesundheitssektor mit Abstand die Zuwächse „harter“ Wirtschaftsbereiche wie der Industrie oder der distributiven Dienste. Noch höhere Wachstumsraten finden sich bei Kinder- und Altenheimen, im Bildungsbereich sowie im Verwaltungsapparat der Wohlfahrtsorganisationen, Verbände und Parteien.

Der deutsche Beschäftigungszuwachs im Dienstleistungssektor bleibt weit hinter dem anderer Länder zurück. Vergleicht man die Zahl der Beschäftigten pro 1000 Einwohner, so ergibt sich für Deutschland gegenüber den USA ein Beschäftigungsdefizit von 1,7 Millionen Arbeitsplätzen bei den distributiven Diensten (Handel, Instandhaltung, Verkehr usw.), 2,1 Millionen bei den vorwiegend wirtschaftsbezogenen Diensten (Kredit, Versicherung, Beratung, Planung usw.), 1,9 Millionen bei den freizeitbezogenen Dienstleistungen (Gastgewerbe, Kultur, Sport, Erholung), 1,3 Millionen im Bildungs- und Ausbildungswesen und 1,1 Millionen im Gesundheitswesen.

Es trifft zu, daß bei uns, anders als in den USA, viele distributive und wirtschaftsbezogene Dienstleistungen der Industrie zugerechnet werden. Aber selbst wenn man das hier anzunehmende zusätzliche Beschäftigungspotential vorsichtshalber halbiert, ergeben sich rechnerisch bis zu sechs Millionen Beschäftigungsmöglichkeiten, die aufgrund des verspäteten deutschen Übergangs zur Dienstleistungsgesellschaft ungenutzt bleiben.

Die Gründe für das Zurückbleiben des Dienstleistungssektors in Deutschland sind vor allem institutioneller Art – und damit grundsätzlich beeinflussbar. Im Gesundheits- und Bildungsbereich, die in Deutschland anders als in den USA staatlich oder staatsnah organisiert sind, ist die Nachfrage politisch begrenzt; da sie überwiegend über die öffentlichen Haushalte ausgeübt wird, die nicht weiter wachsen können, können auch Angebot und Beschäftigung nur langsam zunehmen. Beschäftigungszuwächse, wie sie in einer reichen Gesellschaft gerade in diesen beiden Sektoren eigentlich zu erwarten wären, hängen davon ab, in welchem Maße wir uns bereit finden, private Nachfrage nach Gesundheits- und Ausbildungsleistungen zu mobilisieren.

In anderen Bereichen, vor allem bei den distributiven und freizeitbezogenen Diensten, deren Märkte in hohem Maße auf Preisänderungen reagieren und deren Leistungen personalintensiv und auf niedrigem Produktivitätsniveau erbracht werden, steigt die Zahl der Beschäftigten nur dann, wenn Arbeitskosten und Löhne im Vergleich zur Industrie niedrig sind und sein können und die Belastung durch Steuern und Abgaben gering bleibt.

Das eigentliche Beschäftigungsdefizit der deutschen Volkswirtschaft liegt im Bereich niedrigproduktiver Dienstleistungsarbeit. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie steht außer Zweifel; sie hat auch im großen und ganzen kein Lohnkostenproblem. So gut sie sich aber auf den Weltmärkten behauptet,

so wenig wird sie die wachsende Zahl derjenigen aufnehmen können, die heute Beschäftigung suchen und in Zukunft suchen werden.

Die wirklichen Schwierigkeiten bestehen dort, wo es um die Expansion geringproduktiver Beschäftigung geht, deren Entlohnung notwendigerweise ebenfalls niedrig sein muß. Beschäftigungspolitisch erfolgreichere Länder unterscheiden sich von uns vor allem dadurch, daß sie sich viel schneller als wir dazu haben durchringen können, die hier bestehenden Beschäftigungspotentiale zu nutzen.

Das deutsche Modell der Industriegesellschaft war und ist ein Erfolgsmodell; im industriellen Kernbereich gehört Deutschland noch immer zu den wettbewerbsfähigsten Ländern. Das deutsche Beschäftigungsmodell ist Teil der einzigartigen Erfolgsgeschichte der deutschen Industriegesellschaft; mehr als alles andere erklärt dies, warum seine Anpassung an neue Verhältnisse auf so starken Widerstand stößt.

In der Tat gibt es keinen Grund, warum qualifizierte Berufsarbeit, Flächentarif, Kündigungsschutz usw. nicht weiterhin, bei zeitgerechter Weiterentwicklung, den industriellen Kernsektor prägen sollten – auch wenn dieser, wie selbst in Deutschland nicht anders möglich, immer kleiner werden wird. Was das industrielle Beschäftigungsmodell allerdings nicht mehr beanspruchen kann, ist seine universelle Geltung für die Gesellschaft als ganze. Versuche, es dem wachsenden Dienstleistungssektor aufzuzwingen, schaden nicht nur der Beschäftigung, sondern stoßen zunehmend auf politischen Widerstand.

Dienstleistungen brauchen, so zeigen uns die Erfahrungen anderer Länder, ein anderes Arbeitsregime als die Industrie: andere Arbeitszeiten, andere Entlohnungsformen, ein anderes Verhältnis von externen und internen Arbeitsmärkten, andere Qualifizierungseinrichtungen, andere Formen der sozialen Sicherung. Und nicht zuletzt verlangt ihr Wachstum eine Wirtschaftspolitik, die sich an den Bedürfnissen kleiner, gerade erst gegründeter oder noch zu gründender, oft am Rande der Lebensfähigkeit sich

durchbeißender Unternehmen orientiert. Anders als bei den Industriegiganten der Vergangenheit können Staat und Gewerkschaften diesen nur zum eigenen Schaden Löhne und Abgaben abverlangen, die konstruiert sind, als handele es sich um Strafgebühren für die Ausbeutung menschlicher Arbeitskraft.

Letzten Endes aber erfordert die Öffnung von Wirtschaft und Gesellschaft für einen nachhaltigen Beschäftigungsaufbau im Dienstleistungssektor ein Überdenken von Gerechtigkeitsvorstellungen, die aus der Industriegesellschaft und der Vollbeschäftigungswirtschaft der Nachkriegszeit stammen. Hauptproblem sozialer Gerechtigkeit ist heute nicht mehr, oder doch

nicht mehr in erster Linie, die Ungleichheit zwischen Automobilarbeiter und Kellner, sondern die zwischen beiden auf der einen und dem Arbeitslosen, Sozialhilfeempfänger oder „stillen Reservisten“ auf der anderen Seite.

Wenn die industriegesellschaftliche Verteidigung der Gleichheit zwischen den Beschäftigten verschiedener Unternehmen oder Branchen zur Zutrittsschranke für die Beschäftigungslosen geworden ist, ist die Zeit gekommen, das Feld zu räumen. Wenn gleicher Zugang aller zu Erwerbsarbeit auch davon abhängt, daß das gesellschaftliche Regelwerk das Zustandekommen von Beschäf-



**Deutsche im Urlaub:** Der traditionelle Weg der deutschen Arbeitsmarktpolitik bestand in der Stillelegung wachsender Teile des Arbeitsangebotes, so sank die Jahresarbeitszeit beträchtlich

tigung in niedrig produktiven und entsprechend gering entlohnten Dienstleistungen nicht behindert, dann ist es ein Gebot der sozialen Fairneß, daß wir es gründlich überarbeiten.

## NEUE KRÄFTE MOBILISIEREN

Die beschäftigungspolitische Wende hin zu einer Expansion des Dienstleistungssektors ist mit dem Instrumentarium der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ nicht zu bewältigen. Die Aufwendungen für diese sind zusammen mit der Arbeitslosigkeit gewachsen; im laufenden Jahr liegen sie bei 41 Milliarden Mark. Die Zahl und Vielfalt der damit finanzierten „Programme“ müssen international keinen Vergleich scheuen.

Die Bundesanstalt für Arbeit hat 85 000 Beschäftigte, die das immer weiter wachsende Arsenal von Sonderprogrammen, Modellversuchen und Fördermaßnahmen verwalten, das alles enthält, was gut und vor allem teuer ist. Sieht man allerdings von der runden Million Arbeitsuchender ab, die in Ausbildungs- und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen geparkt sind, gibt es schlechthin keine Möglichkeit zu sagen, ob und um wieviel die Arbeitslosigkeit ohne Arbeitsmarktpolitik größer wäre.

Das Establishment der Arbeitsmarktpolitik hält an der Hoffnung fest, durch weitere Verbesserung laufender Programme, durch noch gezieltere Maßnahmen für Problem- und Sondergruppen, durch neue regionale oder kommunale „Modellversuche“ und vor allem durch Einsatz zusätzlicher finanzieller Mittel irgendwann doch noch eine Wende am Arbeitsmarkt schaffen zu können. Die deutschen Bildungs- und Ausbildungsinvestitionen gehören allerdings schon jetzt zu den höchsten in der Welt. Ohne eine Expansion des Arbeitsmarkts können sie nur dann etwas bewirken, wenn unter Einsatz weiterer öffentlicher Mittel andere, vor allem Ältere, zugunsten der Klienten von Qualifizierungsmaßnahmen aus dem Markt genommen werden. Im übrigen ist der gewachsene Bestand an Programmen und Maßnahmen mittlerweile so groß und komplex, daß auch die kompetentesten An- und Umbauversuche Gefahr laufen, „am Boden“, wo sie ihre Wirkung zeigen sollen, unbeachtet zu bleiben.

Daß durch ein oder zwei weitere oder durch verbesserte Feinsteuerung bestehender Programme ein quantitativ und vor allem auch politisch spürbarer Beitrag zur Lösung des gigantischen Beschäftigungsproblems der deutschen Volkswirtschaft geleistet werden könnte, kann niemand ernsthaft glauben.

Eine expansive Beschäftigungsstrategie muß zusätzlich zur aktiven Arbeitsmarktpolitik neue Kräfte mobilisieren, die mit dieser notfalls auch in Konkurrenz treten können. Staat und Selbstverwaltung müssen durch die Dynamik des Marktes ergänzt werden – nicht zuletzt um in bürokratischer Routine erstarrte Behörden, leerlaufende Programme und resignierte Individuen neu in Schwung zu bringen.

Der Staat muß neue, einfache, leicht verständliche Rahmenbedingungen für selbstinteressiertes Handeln schaffen, unter denen private Initiative auch im Arbeitsmarkt zum allgemeinen Nutzen beitragen kann. Das wichtigste Instrument einer neuen Arbeitsmarktpolitik im Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft ist – der Markt. Ebenso wie in anderen Ländern muß die Arbeitsmarktpolitik lernen, ihren Klienten mehr zuzutrauen. Nicht alle

Langzeitarbeitslosen könnten wieder arbeiten. Aber wie die Erwerbsraten anderer europäischer Länder ebenso zeigen wie deren vergleichsweise niedriger Anteil an Langzeitarbeitslosen, wären viel mehr von ihnen in der Lage, wirtschaftlich auf eigenen Füßen zu stehen, als uns die Betreuermentalität der Maßnahmeträger glauben machen will.

Aus Arbeit herausgenommen zu werden ist weder eine Wohltat noch gar ein Recht; (fast) jeder Arbeitsplatz ist besser als keiner, auch deshalb, weil die wichtigste Voraussetzung dafür, einen besseren Arbeitsplatz zu finden, darin besteht, erst einmal überhaupt einen zu haben. Auch neigen Menschen dazu, sich in Abhängigkeit und Randständigkeit einzurichten, wenn ihnen die Erfahrung vorenthalten wird, daß sie für sich selbst sorgen können. In unseren nordwesteuropäischen Nachbarländern weiß man längst, daß es zu den Solidaritätspflichten der Gemeinschaft gehört, ihre Mitglieder nicht vor Marktzwängen zu schützen, die sie dazu bewegen könnten, sich noch einmal aufzuraffen.

## FÜR EINE EXPANSIVE STRATEGIE

Die Bausteine einer expansiven Beschäftigungsstrategie liegen längst bereit; was in Deutschland bisher gefehlt hat, war die Bereitschaft, von ihnen Gebrauch zu machen.

Zwischen dem Niveau der Beschäftigung im privaten Dienstleistungssektor und dem Ausmaß der Lohnunterschiede zwischen Individuen und Branchen, der gesamtwirtschaftlichen Lohnspreizung, besteht im internationalen Vergleich ein eindeutiger Zusammenhang. Wenn als Leitgröße der Lohnfindung die nationale Durchschnittsproduktivität oder gar, wie in Deutschland, die Produktivität der Metall- und Elektroindustrie dient, wird die Schaffung neuer Jobs im Dienstleistungssektor behindert. In fast allen europäischen Ländern werden deshalb bei der Lohnfindung inter- und intrasektorale Produktivitätsunterschiede zunehmend berücksichtigt. So entstehen Spielräume für zusätzliche Beschäftigung in preiselastischen einfachen Dienstleistungen.

Ein eher noch stärkerer – negativer – statistischer Zusammenhang besteht zwischen der Höhe der auf den Lohn erhobenen Sozialabgaben und dem Niveau der Beschäftigung in der Privatwirtschaft, und vor allem in der Produktion einfacher Dienstleistungen: je höher die auf Arbeit zu leistenden Abgaben, desto niedriger die Beschäftigung dort, wo heute allein ein nennenswerter Beschäftigungsaufbau möglich wäre. Und Deutschland gehört zu den Ländern mit den höchsten gesetzlichen Lohnnebenkosten.

Die Teilnehmer am Bündnis für Arbeit haben sich deshalb schon bei ihrem ersten Zusammentreffen am 7. Dezember 1998 auf eine weitere Senkung der Lohnnebenkosten

geeignet. Um so unverständlicher erscheint es, daß sich die Entlastungsdebatte in letzter Zeit ausschließlich auf die Einkommens- und Körperschaftsteuer konzentriert. Im internationalen Vergleich ist die Abgabenbelastung der deutschen Wirtschaft erst dann wirklich hoch, wenn man die Sozialbeiträge einrechnet; und alles spricht dafür, daß mit einer Senkung der Sozialbeiträge ungleich größere Beschäftigungseffekte erzielt werden können als mit einer Steuersenkung.

Nicht zuletzt begünstigt eine Senkung der Lohnnebenkosten den arbeitsintensiven Dienstleistungssektor gegenüber der kapi-



**Studenten in Köln:** Das gegenwärtige Alter beim Abschluß des Studiums muß gesenkt werden, Universitäten dürfen nicht zum Parken von unerwünschtem Arbeitsangebot zweckentfremdet werden

ACTION PRESS

talintensiven Industrie, deren Großunternehmen auch im günstigsten Fall mittel- und langfristig Beschäftigung abbauen werden, während sowohl in den personenbezogenen Dienstleistungen als auch den wirtschaftsbezogenen und distributiven Diensten noch Beschäftigungspotentiale stecken.

Am beschäftigungswirksamsten wäre eine Senkung der Lohnnebenkosten freilich, wenn sie nicht global stattfände, sondern sich auf das untere Ende des Arbeitsmarkts konzentrierte. Es gibt

keinen vernünftigen Zweifel, daß der Ertrag der Ökosteuer beschäftigungspolitisch besser angelegt gewesen wäre, wenn man ihn statt zu einer globalen Senkung der Beiträge für alle zur verstärkten Entlastung niedriger Einkommen eingesetzt hätte. Damit wäre bei den Sozialbeiträgen, ähnlich wie bei den Steuern, eine Art Freibetrag entstanden, jenseits dessen der Beitrag allmählich auf das Normalniveau hätte steigen können. Wenn die ohnehin geplante nächste Senkung der Lohnnebenkosten so ausgestaltet würde, ergäbe sich nicht nur eine sozialpolitisch wünschenswerte Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen, sondern auch eine beschäftigungspolitisch wünschenswerte Begünstigung



K. VEY / JUMP

**Boom-Branche Gesundheit:** Die Nachfrage ist politisch begrenzt, da sie überwiegend über die öffentlichen Haushalte ausgeübt wird, die nicht weiter wachsen können

arbeitsintensiver Dienstleistungsbereiche mit Beschäftigungsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitnehmer. Eine solche Maßnahme würde einen Strukturwandel zugunsten des Dienstleistungssektors fördern. Auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts würde bei niedrigen Bruttolöhnen der Abstand zwischen Brutto und Netto abnehmen, während er zwischen dem Nettolohn und dem Sozialhilfeniveau wachsen würde, und zwar ohne Senkung der Sozialhilfe. Die komplizierte 630-Mark-Regelung würde aufgesogen: Ihre erhaltenswerten Elemente würden auf einen weiten Bereich von Arbeitsplätzen ausgeweitet, während ihre vielfältigen Fehlanreize verschwinden. Es ist kein Wunder, daß im europäischen Ausland zunehmend mit derartigen Lösungen experimentiert wird, obwohl dort die Lohnnebenkosten meist weit unter den deutschen liegen.

Wie internationale Vergleiche weiterhin zeigen, haben hohe Konsumsteuern negative Auswirkungen auf die Beschäftigung im Bereich preiselastischer einfacher Dienstleistungen. Eine Umlegung der Finanzierung der sozialen Sicherung von Lohnnebenkosten auf die Mehrwertsteuer ist deshalb nicht ohne weiteres beschäftigungsfördernd. Möglich wäre aber ein gespaltener Mehrwertsteuersatz, der einfache Dienstleistungen weniger belastet als exportfähige Güter, auf deren Wettbewerbsfähigkeit die Mehrwertsteuer keinen Einfluß hat. Auch dies liefe auf eine Umverteilung vom industriellen zum Dienstleistungssektor hinaus, wobei die positiven Beschäftigungseffekte in Gestalt allgemein sinkender Lohnnebenkosten freilich auch der Industrie zugute kämen.

Eine beschäftigungsfreundliche Steuerreform müßte insgesamt zu einem Steuersystem führen, das vor allem noch nicht existierende, erst zu gründende und notwendigerweise zunächst kleine Firmen begünstigt. Auch diese werden überwiegend der Dienstleistungswirtschaft angehören. Gerade für sie ist eine Entlastung bei den Sozialabgaben wichtiger als bei den Gewinnsteuern, ebenso wie für sie fast alles davon abhängt, daß ihre Löhne unter Kontrolle bleiben. Öffentliche Unterstützung der Gründung von Unternehmen im Dienstleistungssektor, bei denen gerade auch gering qualifizierte Arbeitnehmer Beschäftigung finden können,

kann nur Erfolg haben, wenn Löhne, Lohnnebenkosten und Steuern langfristig und verlässlich so gestaltet werden, daß potentiellen Unternehmensgründern ein Überleben in preiselastischen Märkten aussichtsreich erscheint.

Neue Methoden der Arbeitsvermittlung können den in Deutschland besonders langen Zeitraum zwischen dem Eintritt in die Arbeitslosigkeit und dem Antritt einer neuen Stelle verkürzen. Anstatt jedoch allein auf eine Verbesserung der Effizienz der

Bundesanstalt für Arbeit zu setzen, sollte die Politik sich auch hier zusätzlich auf den Markt und die öffentliche Nutzung privatwirtschaftlicher Gewinninteressen stützen.

Lohnkostenzuschüsse sollten bevorzugt an Zeitarbeitsfirmen gezahlt werden, die Arbeitslose zu tariflichen Bedingungen einstellen. Tariflich geregelte Beschäftigung in Zeitarbeitsfirmen ist ein idealer Weg, soziale Sicherung und Flexibilität miteinander zu verbinden.

Die sich abzeichnende Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien und die Politik eines raschen Entzugs von Leistungen bei Ablehnung eines Beschäftigungsangebots müssen konsequent verwirklicht werden. Es besteht kein Anlaß,

warum in Deutschland geringere Anforderungen an arbeitslose Leistungsempfänger gestellt werden sollten als in Dänemark oder Schweden – in Ländern mit unbezweifelbarer sozialer und sozialdemokratischer Prägung. Auch wäre ein vermehrter Einsatz von Zeitarbeitsfirmen nur möglich, wenn auch von Arbeitslosen ein höheres Maß an räumlicher und beruflicher Mobilität erwartet werden könnte.

Die notwendige Runderneuerung des „deutschen Modells“ kann nicht auf einmal und aus einem Guß erfolgen. Eine Reform des deutschen Beschäftigungssystems, die diese Bezeichnung verdient, verlangt einen offenen Politikprozeß, der Platz läßt für erfahrungsgestützte Korrekturen unerwünschter Nebenfolgen und unvermeidlicher Folgeprobleme.

Für Bundesregierung und Bündnis wird es nicht ausreichen, durch detailverbesserte arbeitsmarktpolitische Programme die Zahl der Arbeitslosen um 100 000 oder 200 000 zu senken. Die rot-grüne Bundesregierung und das Bündnis werden ihre Existenzberechtigung nur dann nachweisen können, wenn es ihnen gelingt, einen Umschwung am Arbeitsmarkt herbeizuführen und der großen Masse der Bevölkerung neue Zuversicht in ihre Beschäftigungschancen und die ihrer Familien zu vermitteln.

Dies geht nur durch Öffnung des Arbeitsmarkts und einen Beschäftigungsboom im tertiären Sektor nach Art der Niederlande, Dänemarks oder auch der USA. Die komplizierten Defensivmanöver der Arbeitsmarktverwalter aller Provenienz sind wirtschaftlich und politisch ebenso impotent wie intellektuelle Kopfgeburten nach Art der „Bürgerarbeit“ und des „Bürgergeldes“.

Die Wähler erwarten, von ihrer Regierung zu hören, daß die Probleme des Arbeitsmarkts und der sozialen Sicherung bei gemeinsamer Anstrengung grundsätzlich lösbar sind; daß, wenn wir nur wollen, keiner ausgeschlossen werden muß und in der Mitte unserer Gesellschaft Platz für alle ist; daß die junge Generation genauso gebraucht wird und dieselben Chancen hat wie die Ältere; und daß Frauen dieselben Rechte und denselben Zugang zu Arbeit und Einkommen haben können wie Männer. Die gute Nachricht ist, daß es keinen sachlichen Grund gibt, ihnen nicht zu sagen, was sie hören wollen. ◆