

Das deutsche Beschäftigungssystem im 13. Jahr nach der Vereinigung

Gerhard Bosch
Matthias Knuth

Der Arbeitsmarkt wird mehr und mehr zur Arena angeblicher Skandale über längst bekannte, aber von den politischen Entscheidungsträgern ignorierte Sachverhalte. Als Hebel, mit denen das deutsche Erwerbssystem derzeit aus den eingefahrenen Gleisen des „rheinischen Kapitalismus“ herausgesteuert wird, wirken Mythen über den deutschen Arbeitsmarkt, deren Realitätsgehalt im öffentlichen Diskurs nicht hinterfragt wird. Thematisiert werden tatsächliche und angebliche Symptome, die zu einer vorgefassten Diagnose und angestrebten neoliberalen Therapie passen; andere grundlegende Strukturprobleme des deutschen Erwerbssystems werden dagegen nicht diskutiert. Vor diesem Hintergrund befasst sich der Beitrag mit den Folgen der deutschen Vereinigung für den Arbeitsmarkt und das Beschäftigungs niveau. Er setzt sich auf empirischer Grundlage mit der verbreiteten These auseinander, dass die Beruflichkeit der Arbeitsmärkte und das duale Ausbildungssystem durch Flexibilisierung der Betriebsabläufe und Chaotisierung der Erwerbsverläufe überholt seien. Es wird gezeigt, dass das Festhalten an einem hinsichtlich der Geschlechterverhältnisse überholten Erwerbssystem die Entwicklung von Beschäftigungsmöglichkeiten im Dienstleistungssektor behindert und die Reproduktion des Humankapitals gefährdet. Der Beitrag geht schließlich auf die Verhinderung einer Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik durch prozyklische Mittelverknappung ein.

1

Einleitung

Im letzten Jahrzehnt hatte Deutschland höhere Arbeitslosenquoten als z.B. Dänemark, die Niederlande, Großbritannien oder die USA. Viele Autoren (z.B. Siebert 1998) sehen die angeblich zu geringe Flexibilität des Arbeitsmarktes als Hauptgrund für diese hohe Arbeitslosigkeit an. Um Arbeitslosigkeit zu bekämpfen müsste man zuerst den Arbeitsmarkt deregulieren. Ihre Kritik richtet sich gegen den ausgebauten Kündigungsschutz, der die Entlassungskosten erhöhe und dadurch die Einstellungsbereitschaft senke, gegen die Flächenarifverträge, die faktisch Mindestbedingungen für fast alle Beschäftigten einer Branche festlegen, und gegen die soziale Sicherung von Arbeitslosen, die eine Ausdifferenzierung der Löhne nach unten behindere. Diese Rezeptur dominiert schon lange die öffentlichen Debatten und scheint derzeit im Begriff zu sein, zum praktisch herrschenden Politikmodell zu werden.

Mit einem solchen schlichten neoliberalen Marktmodell kann man jedoch die Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarktes kaum verstehen. Deutschland ist auch im letzten Jahrzehnt eine der wichtigsten Exportnationen geblieben; die Herstellung hochwertiger Güter, die in aller

Welt gefragt sind, wäre mit völlig inflexiblen Arbeitsmärkten wohl kaum möglich. Eine hohe externe Mobilität, wie sie in den deregulierten Arbeitsmärkten üblich ist, kann für den wirtschaftlichen Erfolg sogar schädlich sein, da sie die Bildung von Humankapital und die Entwicklung innovativer Formen der Arbeitsorganisation behindert. Genau diese interne Flexibilität der Betriebe wurde in den letzten Jahrzehnten in Deutschland ausgebaut, was durch weitere Professionalisierung der Arbeitskräfte unterstützt wurde.

In internationalen Vergleichen wird zu wenig beachtet, dass sich Deutschland seit der Wiedervereinigung in einer historischen Sondersituation befindet, die es unvergleichbar mit jedem anderen entwickelten Industrieland macht. Die Ungleichheit der Lebensverhältnisse zwischen Ost und West erzwingt finanzielle Transfers, die die öffentlichen Haushalte belasten und wichtige Zukunftsinvestitionen in Bildung und Infrastruktur behindern. Ein beachtlicher Teil dieser Transfers wird über die Sozialversicherungen finanziert, was die Lohnnebenkosten hochtreibt und sich negativ auf die Arbeitsnachfrage auswirkt. Durch die Wiedervereinigung sind überdies zwei ursprünglich völlig unterschiedliche Beschäftigungsmuster und Familienmodelle in einer Rechtsordnung zusammen gezwungen worden. Das in Frontstellung gegen die DDR im Westen konservierte, in Steuer- und Sozialgesetzgebung und in der

unzureichenden Infrastruktur der Kinderbetreuung festgeschriebene Alleinverdiennermodell behindert die Entwicklung von personalen, haushaltsbezogenen und sozialen Dienstleistungen, die in Deutschland in höherem Maße als in vielen anderen entwickelten Ländern noch im Haushalt selbst erledigt werden. Die neoliberalen Sicht auf die Entwicklung der Dienstleistungen ver-

Prof. Dr. Gerhard Bosch ist Vize-Präsident des Instituts Arbeit und Technik, Wissenschaftszentrum NRW und Professor für Soziologie an der Universität Duisburg. Arbeitsschwerpunkte: Beschäftigungs- und Strukturpolitik, Arbeitszeit, Personalpolitik, Organisations- und Wirtschaftssoziologie. e-mail: bosch@iatge.de

Dr. Matthias Knuth ist wissenschaftlicher Geschäftsführer und Forschungsdirektor des Schwerpunkts „Entwicklungstrends des Erwerbssystems“ im Institut Arbeit und Technik. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmärkte und Erwerbsverläufe, Weiterbildungsbeteiligung, Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Programmen und Instrumenten, Konzepte und Reformvorschläge zur Arbeitsmarktpolitik e-mail: Knuth@iatge.de

stellt den Blick auf Anachronismen des Erwerbsregimes. In der Arbeitsmarktpolitik führen sie dazu, dass notwendige Aktivierungsstrategien in Strategien der Ausgrenzung umschlagen.

Mit diesen unterschiedlichen Entwicklungen wollen wir uns im Folgenden befasen. Zunächst werden wir die Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Ost- und Westdeutschland nach der Wiedervereinigung darstellen (*Abschnitt 2*). Anschließend werden wir die Bedeutung betrieblicher und beruflicher Arbeitsmärkte in Deutschland analysieren (*Abschnitt 3*). Danach werden wir die unterschiedlichen Erwerbsmuster von Frauen in Ost- und Westdeutschland und ihre institutionelle Einbettung beschreiben (*Abschnitt 4*). In *Abschnitt 5* gehen wir auf die aktuellen Reformen der Arbeitsmarktpolitik ein.

2

Beschäftigung und Arbeitslosigkeit in Deutschland 1990–2002

Die deutsche Wirtschaft ist in den 90er Jahren schwächer gewachsen als die anderer EU-Länder. Zwischen den Jahren 1991 und 2001 lag die Wachstumsrate des deutschen Bruttoinlandsprodukts (BIP) je Einwohner im Durchschnitt bei 1,2 %. Im selben Zeitraum wuchsen die anderen Volkswirtschaften des EURO-Raumes (ohne Deutschland) um durchschnittlich 1,9 % (SVR 2002, S. 309). Die deutsche Wachstumschwäche hatte weitreichende Auswirkungen auf die relative Einkommensposition Deutschlands. Während das BIP in Deutschland 1990 noch bei 154 % in Relation zum Durchschnitt des Euro-Raumes (ohne Deutschland) lag, sank es bis 2002 auf 127 % ab (SVR 2002, S. 319).

Wichtigster Kandidat zur Erklärung des deutschen Wachstumsrückstandes ist die deutsche Wiedervereinigung. Die Eins-zu-eins-Konvertierung der ostdeutschen Mark in DM durch die Währungsunion im Jahre 1991 entsprach einer mehr als 300-prozentigen Aufwertung, wodurch die ostdeutsche Wirtschaft über Nacht wettbewerbsunfähig wurde. Um einen völligen Zusammenbruch der ostdeutschen Wirtschaft zu verhindern, waren Transfers aus Westdeutschland nötig, die anfangs mehr als die Hälfte des ostdeutschen BIP betru-

gen und heute noch bei einem Drittel liegen. Diese Transfers wurden zum Teil über Erhöhungen der Steuern und Sozialbeiträge und zum Teil über Kredite finanziert. Die Schuldenstandsquote, das Verhältnis von Schulden zum nominalen BIP, wuchs von rund 40 % 1991 auf rund 60 % im Jahre 2002 (SVR 2002, S. 320). Vor rund 10 Jahren glaubte man noch an einen schnellen Aufholprozess. Inzwischen aber stagniert das BIP je Erwerbstätigen in Ostdeutschland bei rund 70 % des westdeutschen Niveaus (1991 42,3 %). Der Anpassungsprozess ist ins Stocken geraten und die finanziellen Belastungen werden immer spürbarer. Der Sachverständigenrat zur Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung schrieb dazu: „Kein anderes Land in der Europäischen Union sah sich im letzten Jahrzehnt vergleichbaren ökonomischen Herausforderungen gegenüber. Vermutlich hätte allerdings auch kein anderes europäisches Land ähnliche Belastungen besser verkraftet oder bewältigt“ (SVR 2002, S. 320). Die Europäische Union führt zwei Drittel der Wachstumsschwäche auf die Wiedervereinigung und insbesondere ihre Finanzierung über Sozialtransfers, die zu Lasten der für wirtschaftliches Wachstum zentralen öffentlichen Zukunftsinvestitionen (z.B. Bildung und Infrastruktur) gingen, zurück. Das letzte Drittel wird mit der geringen Beschäftigungsquote und institutionellen Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt in Verbindung gebracht (European Economy 2002)¹.

In Ostdeutschland gingen nach der Wiedervereinigung rund 4 Mio. von einstmals 9,8 Mio. Arbeitsplätzen verloren. Dieser enorme Arbeitsplatzverlust schlug sich in einem raschen Anstieg der Arbeitslosigkeit auf 17,5 % im Jahre 2001, einem Absenken der einstmals sehr hohen Erwerbsquote von 86,7 % im Jahre 1992 auf 78,6 % im Jahre 2001 und einer hohen Abwanderung nieder. Auf dem Gebiet der alten DDR wohnten 1989 noch 16,4 Mio. Personen, heute sind es noch 15,1 Mio. Vor allem jüngere und qualifizierte Kräfte wanderten nach Westdeutschland, sodass die ostdeutsche Wirtschaft durch den Verlust an Humankapital geschwächt wird und mittelfristig mit Arbeitskräfteknappheit rechnen muss. Hinzu kommt ein hoher Pendlerüberschuss von rund 220 000 Personen, der den ostdeutschen Arbeitsmarkt entlastet.

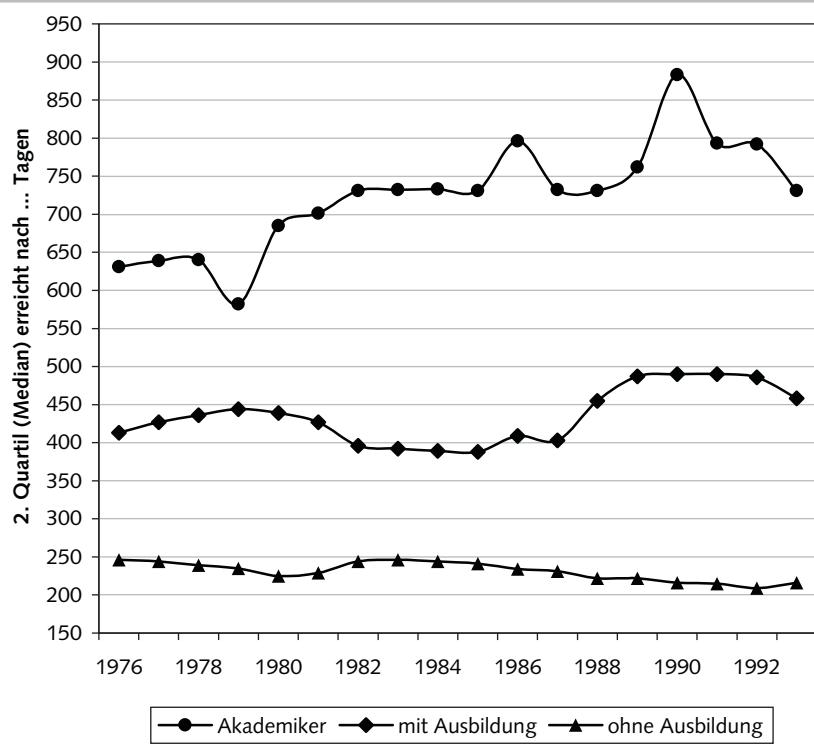
Im Unterschied zu Ostdeutschland und entgegen verbreiteter, allein an den steigenden Arbeitslosenzahlen orientierter Wahr-

nehmung ist die Beschäftigung in Westdeutschland zyklusübergreifend nicht zurückgegangen. Selbst bei Beschränkung der Betrachtung auf die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ist für 2001 gegenüber 1975 ein Zuwachs von 2,75 Millionen oder 14,5 % zu konstatieren. In kurzfristiger Perspektive innerhalb eines einzelnen Konjunkturzyklus wächst zwar die Arbeitslosigkeit, wenn die Beschäftigung sinkt, und umgekehrt, in langfristiger Perspektive jedoch sind Beschäftigung und Arbeitslosigkeit parallel gewachsen. Dieses war möglich, weil das Arbeitsangebot in Westdeutschland in den letzten beiden Jahrzehnten infolge der Arbeitsaufnahme geburtenstarker Jahrgänge, der steigenden Beschäftigungsquote von Frauen und einer hohen Zuwanderung u.a. aus Ostdeutschland zugenommen hat.

Allerdings blieb auch der westdeutsche Arbeitsmarkt von der Wiedervereinigung nicht unberührt. Während die westdeutsche Wirtschaft in den ersten Jahren (1990 bis 1992) noch vom Wiedervereinigungsboom profitierte, wurden die anfänglichen wirtschaftlichen Erfolge aufgrund verbesselter Exportmöglichkeiten nach Ostdeutschland inzwischen durch die Wachstumsverluste infolge der Transfers überkompensiert. Diese Transfers machen auch ein Jahrzehnt nach der Vereinigung, im Durchschnitt der letzten Jahre, noch immer etwa 4 % des westdeutschen Brutto-sozialprodukts aus (SVR 2002, S. 320) und entsprechen in absoluten Größen in etwa dem Defizit der öffentlichen Haushalte im gesamten Deutschland, das 2002 bei 3,7 % lag. Sie gleichen in der Summe mehr als einem „doppelten Ölschock“, nur mit dem Unterschied, dass der Preis der Einheit bisher nicht wieder fällt wie der Preis des Öls.

¹ Die Schlussfolgerungen der EU stehen allerdings völlig im Gegensatz zu ihrer Analyse. Nicht die Stärkung der Wachstumskräfte durch Investitionen, sondern eine Arbeitsmarktreform soll den Wiederaufschwung befördern (European Economy 2002).

Abb. 1: Mittlere Überlebensdauer (Median) neu begonnener Beschäftigungsverhältnisse in Tagen nach Qualifikation
- Westdeutschland, Eintrittskohorte 1976-1993 -



Quelle: Erlinghagen, M./Knuth, M. (2002): IAB Beschäftigtenstichprobe 1975-1995, S. 53; Berechnungen von M. Erlinghagen.

WSI Hans Böckler Stiftung

selbst unter den Beschäftigten, die ihren Arbeitsplatz durch eine Kündigung des Arbeitgebers verloren haben, kann sich eine relevante Minderheit verbessern (Grund 2001, S. 179).

In der sozialwissenschaftlichen und ökonomischen Literatur in Deutschland wird zunehmend davon ausgegangen, dass sich diese besondere Form der Vermischung von stabilen betrieblichen und beruflichen Arbeitsmärkten in Deutschland schon aufgelöst habe. Es wird angenommen, dass die Flexibilitätsanforderungen infolge der Globalisierung der Märkte, der Einführung neuer Technologien, des Übergangs von großen zu kleineren Betriebseinheiten und aufgrund der stärkeren Markt- und Kundenorientierung in einer Dienstleistungswirtschaft so immens gestiegen seien, dass die Beschäftigten häufiger als bisher den Betrieb und dazu mehrfach im Leben den Beruf wechseln müssten. Träfen diese Thesen einer Erosion interner und beruflicher Arbeitsmärkte zu, hätte das weitreichende Folgen für das deutsche Arbeitsmarktmodell. Der Kündigungsschutz, der innerbetrieblichen Wandel begünstigt, wäre ebenso obsolet, wie die bisherige Berufsausbildung. Berufe verlören ihre Orientierungsfunktion für Bildungsentscheidungen und würden damit keine sicheren Schneisen in die Zukunft schlagen wie bisher.

Ganz im Gegensatz zu dieser Debatte über wachsende Instabilitäten in der Risikogesellschaft (Beck 1986) gibt die empirische Forschung keine Hinweise auf eine abnehmende Betriebsbindung oder eine Zunahme von Berufswechseln in Deutschland. Die Zahl der „Normalarbeitsverhältnisse“ (unbefristete Vollzeitstellen) ist weitgehend stabil geblieben (Bosch 2001). Aussagekräftiger als durchschnittliche Betriebzugehörigkeiten, die durch das sehr konjunkturabhängige Niveau von Einstellungen beeinflusst werden, sind für eine Längsschnittbetrachtung sogenannte Überlebensraten neu begonnener Beschäftigungsverhältnisse. Für jedes Eintrittsjahr wird eine Überlebenskurve berechnet, die sich charakterisieren lässt durch die Anzahl der Tage, die bis zum Ausscheiden eines bestimmten Prozentsatzes der Eintritts-

3

Betriebliche und berufliche Arbeitsmärkte in Deutschland

Ein Standardargument der arbeitsmarktpolitischen Debatte ist die angebliche Trägheit des deutschen Arbeitsmarktes und die zu geringe Mobilität der Arbeitskräfte. Die Betriebsbindung deutscher Beschäftigter ist tatsächlich höher als die in den angelsächsischen Arbeitsmärkten, aber schwächer als z. B. in Japan oder in den romanischen Ländern. Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit lag in Deutschland 1998 bei 10,4 Jahren, in Großbritannien bei 8,2, in den USA bei 6,6, in Italien bei 12,1 und in Japan bei 11,6 Jahren (Auer/Cazes 2000). Dass die Betriebszugehörigkeit in Deutschland höher als in den angelsächsischen Ländern liegt, hängt u. a. mit dem Kündigungsschutz und der betrieblichen Mitbestimmung zusammen. Die Entlassungskosten für die Unternehmen setzen starke Anreize, nach innerbetrieblichen Alternativen zu suchen, wozu sie zusätzlich durch die Betriebsräte gedrängt werden.

Allerdings ist es in Deutschland nicht zum Aufbau rein betrieblicher Arbeitsmärkte wie in den romanischen Ländern oder in Japan gekommen, in denen eine weitgehend betriebsspezifische Ausbildung und rein betriebliche Aufstiegskarrieren die zwischenbetriebliche Mobilität erschweren. Die meisten deutschen Beschäftigten haben eine auf dem Arbeitsmarkt anerkannte und zertifizierte berufliche Ausbildung. Diese Verschränkung von betrieblichen und beruflichen Arbeitsmärkten hält die Option offen, den Betrieb ohne Gefahr eines Abstiegs zu wechseln – natürlich immer unter der Voraussetzung, dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage ausreichend hoch ist. Empirische Studien zum Betriebswechsel, die zu unterschiedlichen Zeiten in Westdeutschland durchgeführt worden sind und teils auf Befragungen von Arbeitnehmern, teils von Arbeitgebern beruhen, stellen übereinstimmend fest, dass die Zahl der freiwilligen Betriebswechsel höher liegt als die der Entlassungen² (Bellmann u.a. 1996; Grund 2001, S. 57; Knuth/Schräpler/Schumann 2001; Bielenski u.a. 2002). Die Mehrzahl der freiwilligen Betriebswechsel führt zu Einkommenssteigerungen und anderen Verbesserungen, und

2 In Ostdeutschland überwogen allerdings zwischen 1992 und 1996 die Entlassungen (Boerner/Schramm 1998, S. 83).

kohorte vergehen. In *Abbildung 1* sind die Mediane (50 % Überlebensrate) der jährlichen Überlebenskurven differenziert nach der beruflichen Qualifikation dargestellt. Die leichte Abnahme der mittleren Überlebensdauer der Beschäftigungsstabilität von An- und Ungelernten wurde mehr als kompensiert durch die zunehmende Stabilität der Arbeitsplätze von beruflich Qualifizierten und von Akademikern. Auf die gesamtgesellschaftliche Entwicklung wirkt sich dabei zusätzlich aus, dass im betrachteten Zeitraum der Anteil der als Ungelernte beschäftigten von 32 auf 19 % abgenommen hat.

Ebenso interessant wie die globalen Zahlen sind verschiedene Detailergebnisse, die an anderer Stelle genauer dargestellt werden (Erlinghagen/Knuth 2002): Nicht nur Vollzeit-, sondern auch sozialversicherungspflichtige Teilzeitjobs sind stabiler geworden. Vor allem in kleineren Betrieben hat die Beschäftigungsstabilität, ausgehend von niedrigem Niveau, zugenommen, dagegen in Großbetrieben ab 500 Beschäftigten, ausgehend von hohem Niveau der Stabilität, etwas abgenommen. Da gleichzeitig der Anteil kleinerer Betriebe an der Gesamtbeschäftigung auf Kosten des Großbetriebsanteils gestiegen ist, konnte die Stabilisierung in den Kleinbetrieben den Stabilitätsverlust in den Großbetrieben mehr als kompensieren.

Wie kann man diese zunehmende Beschäftigungsstabilität erklären? Sicherlich nicht damit, dass sich die Flexibilitätsanforderungen an die Beschäftigten vermindert hätten. Dass die Unternehmen entgegen den Erwartungen der meisten Ökonomen und Soziologen auf mehr interne und nicht auf mehr externe Flexibilität gesetzt haben, hat vor allem folgenden Grund: Die Unternehmen haben den Anteil gut qualifizierter Beschäftigter deutlich erhöht, da sie mit besser ausgebildetem Personal die schnell wechselnden Anforderungen des Marktes und auch den raschen technisch-organisatorischen Wandel leichter bewältigen können als mit weniger gut Qualifizierten. Eine „*hire and fire*“-Politik wäre jedoch mit zunehmend besser qualifizierten Beschäftigten noch kostspieliger als mit weniger qualifizierten. Um den innerbetrieblichen Manövrierspielraum zu erweitern, haben die Unternehmen in den letzten beiden Jahrzehnten die Flexibilität der Arbeitszeit deutlich ausgebaut. Internationale Vergleiche zum Beispiel in der Arbeitszeitgestaltung der Autoindustrie in

Europa zeigen, dass die deutschen Betriebe die kürzeste Arbeitszeit mit der höchsten Arbeitszeitflexibilität verbinden (Haipeter/Lehndorff 2002). Durch die Bildung von Arbeitszeitkonten schließlich ist es sogar möglich, die Entgelte zu stabilisieren und die Arbeitszeit über ein Jahr oder einen ganzen Konjunkturzyklus zu variieren. Im April 2001 hatten nur noch 42 % der Erwerbstätigen eine feste Arbeitszeit, während 26 % Arbeitszeit-Konten und die Übrigen andere Formen flexibler Arbeitszeit hatten (Statistisches Bundesamt 2002, S. 44).

Wie bereits erwähnt ist der deutsche Arbeitsmarkt im Unterschied zu anderen Arbeitsmärkten weitgehend beruflich strukturiert. In den letzten vierzig Jahren hat der Anteil der Beschäftigten ohne beruflichen Abschluss kontinuierlich abgenommen. Nur 16 % der Beschäftigten in West-Deutschland haben keine berufliche Ausbildung während es in den USA 45 % sind (Fremann/Schettkat 1998). Höhere Akademikerquoten in anderen Ländern sind größtenteils auf das Fehlen alternativer Berufsbildungsmöglichkeiten zurückzuführen. In diesen Ländern besucht man eine Hochschule, um eine Tätigkeit auszuüben, die man in Deutschland durch eine Berufsausbildung im dualen System erreicht. Verschiedene international vergleichende Studien zeigen, wie sehr sich infolge der unterschiedlichen Ausbildungsstrukturen auch die Arbeitsorganisation in Deutschland von der in den USA und in Großbritannien unterscheidet, das in dieser Hinsicht sehr den USA ähnelt (Prais/Wagner, 1983; Wagner/Finegold, 1997). Die Arbeitsorganisation in den USA und in Großbritannien ist wegen der geringeren Breite der Ausbildung vieler Arbeitskräfte viel hierarchischer als in Deutschland. Die unteren Führungskräfte kommen meistens aus den Hochschulen, da es keine internen Aufstiegsmechanismen gibt. Da mehr Kompetenzen bei den Führungskräften konzentriert sind und diese gleichzeitig eine große Anzahl von wenig qualifizierten Beschäftigten anleiten und kontrollieren müssen, ist die Führungsdichte in den USA und in Großbritannien größer als in Deutschland.

Berufsbildungssysteme wie das deutsche können in Zeiten raschen technologischen und organisatorischen Wandels nur überleben, wenn die Berufsbilder und Lernformen kontinuierlich weiterentwickelt werden. Anfang der 70er Jahre

stammten die meisten Berufsbilder noch aus den 30er Jahren. Die Einführung neuer Technologien und die Zusammenführung verschiedener beruflicher Tätigkeiten ließen viele traditionelle und sehr spezialisierte Berufe überflüssig werden. In zwei großen Neuordnungswellen (1970 bis 1990 und 1990 bis heute) wurden die meisten Berufe zweimal gründlich überholt. Dieser Modernisierung lagen drei Gedanken zugrunde: Erstens wurden durch die technische Entwicklung ausgestorbene Berufsbilder aufgegeben und bisher spezialisierte, aber inhaltlich verwandte Berufe wurden zusammengeführt. In der Folge sank die Zahl der anerkannten Berufe von 901 im Jahre 1950 auf 355 im Jahr 1999. Dabei sind neben Monoberufen 85 Ausbildungsberufe mit einer breiten Grundausbildung entstanden, die 253 Spezialisierungen erlauben (Beispiel: „Verwaltungsfachangestellte in der Kommunalverwaltung“ gegenüber „Verwaltungsfachangestellte in der Finanzverwaltung“). Zweitens hat sich das Leitbild der Ausbildung verändert. Orientierungspunkt ist nicht mehr das Arbeiten in arbeitsteiligen und hierarchischen Formen der Arbeitorganisation, sondern im Team und in Kooperation mit anderen Berufsgruppen. Der Dienstleistungsorientierung gegenüber internen und externen Kunden wurde größeres Gewicht gegeben. Drittens wurden die Inhalte modernisiert (Integration neuer Technologien), und auch die Lernformen wurden verändert (z. B. Lernen in Projekten). Darüber hinaus wurden neue Berufe für Tätigkeiten entwickelt, die es in der Vergangenheit nicht gegeben hat. So wurden Ende der 90er Jahre vier IT-Berufe und vier Medienberufe neu konzipiert. Diese neuen Berufe wurden in der Folge sowohl von den Jugendlichen als auch von den Betrieben akzeptiert. Die ursprünglich von den Sozialpartnern für 2003 angepeilte Zahl von 60.000 Auszubildenden in diesen acht Berufen wurde bereits 2001 erreicht (Dybowski 2002). Durch die neuen Berufe konnten viele neue Unternehmen, die bislang noch nicht ausgebildet haben, für eine Berufsausbildung interessiert werden.

Diese Modernisierung des Berufsbildungssystems war die Voraussetzung dafür, dass Berufe ihre Bedeutung auf dem deutschen Arbeitsmarkt behalten konnten. Entgegen der in Deutschland verbreiteten Vorstellung, dass man heute und in Zukunft im Verlaufe eines Erwerbslebens mehrere Berufe lernen müsse, steigt die Berufswech-

selquote im Zeitverlauf nicht an (Erlinghagen/Knuth 2002, S. 26 f.; Bender/Haas/Klose 1999). Der Anteil der Absolventen einer Berufsausbildung im dualen System, die unmittelbar nach Abschluss ihrer Ausbildung ihre berufliche Tätigkeit wechseln, hat sogar abgenommen (Haas 2002). Die inhaltliche Passung von Beruf und ausgeübter Erwerbstätigkeit ist also heute unverändert hoch (z.B. Konietzka/ Lempert 1998). Eine breitere Definition der Berufe ermöglicht eine graduelle Veränderung der Tätigkeit, ohne dass sich dieses in der Beschäftigtenstatistik als Berufswechsel niederschlägt oder in Befragungen als solche angegeben wird. Die „Dehnbarkeit“ der Berufe ist ein Faktor, der die interne Flexibilität der Betriebe unterstützt und bei technologischen und organisatorischen Änderungen einen Austausch von Arbeitskräften über den externen Arbeitsmarkt weniger notwendig macht. Eine Berufsausbildung ist auch eine gute Startposition für einen Aufstieg. Mehr als zwei Drittel der Berufswechsel sind in Deutschland freiwillig und führen zu einer deutlichen Verbesserung der beruflichen Situation (Klammer/Tillmann 2001, S. 128–131).

Aus der Arbeitsmarkttheorie wissen wir, dass anerkannte Berufe eine Orientierungsfunktion für Betriebe und Beschäftigte haben (Sengenberger 1987). Die Betriebe wissen, dass sie von Absolventen eines Berufes bestimmte Kompetenzen erwarten können und schneiden ihre Arbeitsplätze entsprechend zu. Für die Beschäftigten sind die Berufe ein Trampelpfad ins Dickicht der Zukunft, der sie für interne und für externe Mobilität gleichermaßen gut ausrüstet. Zwischenbetriebliche Mobilität ist für beruflich Qualifizierte eher ohne Einbußen bei der Produktivität oder dem Einkommen möglich als für betriebsspezifisch Qualifizierte. Gerade wenn wir für die Zukunft mit Turbulenzen auf den internen oder externen Arbeitsmärkten rechnen müssen, sind berufliche Arbeitsmärkte kein historisch überholtes Auslaufmodell, sondern am besten geeignet, die Beschäftigungsfähigkeit nachhaltig zu sichern.

Die Turbulenzen der Produktmärkte werden in Deutschland also vor allem innerhalb der Betriebe und durch einen Ausbau beruflicher Arbeitsmärkte verarbeitet. Für die Unternehmen gilt die traditionelle Entgegensetzung von numerischer Flexibilität für Randbeschäftigte und funktionaler Flexibilität für Stammbeschäftigte längst

nicht mehr. Stammbeschäftigte sind heute sowohl numerisch (Arbeitszeitflexibilität) als auch funktional (breite Berufsbilder) flexibel. Diese innerbetriebliche und berufliche Flexibilität wird in den üblichen internationalen Arbeitsmarktvergleichen überhaupt nicht gemessen, weshalb der deutsche Arbeitsmarkt fälschlicherweise als verkrustet gilt.

4

Das (west-)deutsche Erwerbsregime und die unterschiedlichen Erwerbsmuster von Frauen in Ost- und Westdeutschland

Von 1949 bis 1990 haben die beiden deutschen Staaten gegensätzliche Familienmodelle und Erwerbsregimes entwickelt. In der Deutschen Demokratischen Republik war eine hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen ein grundlegendes gesellschaftspolitisches Ziel. Bei zurückbleibender Arbeitsproduktivität, hohen Exportverpflichtungen gegenüber den anderen Staaten des Ostblocks und chronischem Arbeitskräftemangel war Frauenarbeit ökonomisch unvermeidlich. Ein gut ausgebautes und auf die Arbeitszeiten abgestimmtes System der Kinderbetreuung in Einrichtungen, die sich vielfach am gleichen Ort befanden wie der Arbeitsplatz, machte sie möglich und bot selbst wiederum vielen Frauen Arbeit. Niedrige Löhne machten andererseits die Erwerbstätigkeit beider Partner auch erforderlich, um den gewünschten Lebensstandard zu erreichen. Die Erwerbsquote der Frauen war deshalb fast ebenso hoch wie die der Männer, und Teilzeitarbeit war (abgesehen von der Beschäftigung von Rentnern) fast unbekannt.

In Westdeutschland dagegen wurde in ideologischer Frontstellung gegen den „Totalitarismus“ der ganztägige Aufenthalt von Kindern in öffentlichen Einrichtungen als unzulässiger Eingriff des Staates in die Privatsphäre abgelehnt und statt dessen die vorrangige Verantwortung der Familie für die Erziehung betont. Diese Orientierung ist eingeschrieben in vielfältige Regelungen im Steuer- und Sozialversicherungssystem, denen Ostdeutschland durch die Einigung unterworfen wurde. Durch diese Regelungen wird bis heute in Deutschland die Alleinverdiener-Ehe begünstigt, obwohl

die gesellschaftliche Realität auch im Westen längst eine andere ist.³ Die Lohnpolitik in den industriellen Kernsektoren war darauf gerichtet, ein Familieneinkommen auf der Basis der Erwerbsarbeit des männlichen Ernährers zu sichern. Die Einführung der Sozialversicherungsfreiheit und Pauschalbesteuerung für „geringfügige“ Beschäftigung (heute: „Minijobs“) in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts hatte die Funktion, weibliche Arbeitskraft zu mobilisieren, ohne an der ökonomischen Vormachtstellung des Mannes in der Familie und an der vom Einkommen des Mannes abgeleiteten sozialen Sicherung der Ehefrauen etwas zu ändern. Erst in den siebziger Jahren wurde in Westdeutschland die berufliche Ausbildung für Mädchen ein allgemeines gesellschaftliches Ziel, erst in den achtziger Jahren wurde in der Sekundarstufe II (Klassen 11–13) der allgemeinbildenden Schulen ein Frauenanteil von 50 % erreicht und dann auch überschritten, während an den Hochschulen der Gleichstand vor kurzem noch nicht ganz erreicht war (BMBF 2001).

Während die westdeutschen Frauen trotz widriger Rahmenbedingungen und negativer Anreize allmählich die Arbeitswelt eroberten, wurden die ostdeutschen Frauen in der Folge der Vereinigung durch die Zerstörung von Arbeitsplätzen und das Aufzwingen des westdeutschen Erwerbsregimes aus ihr zurückgedrängt. Von 1991 bis 2000 kam es zu einer Steigerung der Erwerbstätigenquote westdeutscher Frauen im Alter von 16 bis 59 Jahren um fast 5 Prozentpunkte und zu einer Abnahme bei den ostdeutschen Frauen um 8 Prozentpunkte. Im Ergebnis wurde in Ost und West nahezu ein Gleichstand der Beschäftigungsquote von ca. 65 % erreicht (Holst/Schupp 2001). Hinter dieser scheinbaren Angleichung verbergen sich jedoch fortdauernde erhebliche Unterschiede der Erwerbsorientierung. Gleich sind nur die Beschäftigungsquoten, während die Erwerbsquoten mit 70 % (West) und 83 % (Ost) noch immer deutlich auseinander klaffen. Der Grund dafür ist, dass die Nicht-Beschäfti-

³ Im Jahre 2000 entsprachen nur noch 30 % der westdeutschen Ehepaar-Haushalte dem traditionellen Modell des männlichen Alleinverdiener, und in Ostdeutschland nur 19 % (Holst/Schupp 2001).

gung der ostdeutschen Frauen eher die Form der registrierten Arbeitslosigkeit annimmt, in Westdeutschland dagegen eher die Form des Rückzugs in die „Stille Reserve“.

Hinter den annähernd gleichen Beschäftigungsquoten stehen auch ganz unterschiedliche Arbeitsvolumina. Im Jahre 2000 betrug der Teilzeit-Anteil unter den beschäftigten westdeutschen Frauen 42 % – gegenüber 23 % in Ostdeutschland. Als Grund dafür, nicht Vollzeit zu arbeiten, gaben 65 % der Teilzeit beschäftigten Frauen im Westen persönliche oder familiäre Verpflichtungen an, während im Osten 52 % der Teilzeit beschäftigten Frauen angaben, keine Vollzeittätigkeit gefunden zu haben (Statistisches Bundesamt 2001, S. 28). Für das Jahr 2001 liegen Daten speziell für die Mütter mit Kindern unter 18 Jahren vor: In Westdeutschland war diese Gruppe zu 55 % erwerbstätig, und von diesen wiederum arbeitete mehr als die Hälfte nicht mehr als 20 Stunden pro Woche – d. h., sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch das durchschnittliche Arbeitsvolumen der westdeutschen Mütter waren geringer als bei den Frauen im Erwerbsalter insgesamt. In Ostdeutschland dagegen war mit 69 % ein höherer Anteil der Mütter erwerbstätig als der Frauen im Allgemeinen, und zwar zu fast zwei Dritteln in Vollzeit (Statistisches Bundesamt 2002, S. 36).

Der Umfang der Erwerbstätigkeit von Müttern unterscheidet sich also grundlegend zwischen den „alten“ und den „neuen“ Teilen der Bundesrepublik. Die Ursache ist – neben niedrigen Erwerbs-einkommen im Osten und der Fortdauer unterschiedlicher Erwerbsorientierungen – im Wesentlichen im immer noch unterschiedlichen Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten zu sehen. Letzteres wurde zwar auch im Osten massiv abgebaut, aber gleichzeitig fielen die Geburtenraten, sodass der Versorgungsgrad in etwa erhalten blieb. In Westdeutschland dagegen liegt die Versorgung mit Kindertageseinrichtungen weit unter dem Niveau der anderen westeuropäischen Länder. Bei Kindern unter drei Jahren ist der Besuch mit 4 % (Ostdeutschland: 14 %) fast zu vernachlässigen. Westdeutsche Kinder im Vorschulalter ab drei Jahren besuchen zwar zu drei Vierteln (Ostdeutschland: 85 %) einen Kindergarten, aber zu knapp 80 % nur am Vormittag (Ostdeutschland: 71 % ganztags; Spieß/Büchel/Frick 2002). Auch die Öffnungszeiten der Schulen blieben in West-

deutschland bis heute auf den Vormittag konzentriert.

Im Spannungsverhältnis zwischen dem wachsenden Drängen immer besser qualifizierter Frauen nach gleichberechtigter Teilhabe am Erwerbsleben einerseits und der Unveränderlichkeit der institutionellen Rahmenbedingungen andererseits entstand das für Westdeutschland charakteristische „1½ bis 1½-Ernährer-Modell“.⁴ Die zunehmende Kinderlosigkeit insbesondere der höher qualifizierten Frauen ist als Verweigerungsreaktion gegenüber diesem Erwerbsregime zu sehen. Die sozial dispropotionale Verteilung der Geburtenraten führt dazu, dass die Sozialstruktur der Kinder in Deutschland mit einer Armutssquote von fast 15 % deutlich ungünstiger ist als die Sozialstruktur der Bevölkerung insgesamt. Die „PISA“-Studie der OECD zum internationalen Vergleich von Basiskompetenzen 15-jähriger Schüler hat gezeigt, dass das deutsche Schulsystem ganz besonders unfähig ist, die familiäre Ungleichheit der Bildungsvoraussetzungen zu kompensieren. Damit befindet sich Deutschland hinsichtlich der Reproduktion seiner Humanressourcen in einem Teufelskreis, der die bisherigen Stärken seines Produktionssystems – flexible Qualitätsproduktion auf der Grundlage qualifizierter Arbeit – unterminieren könnte.

Der Anachronismus des (west)deutschen Erwerbsregimes und Erziehungssystems hat nicht nur Auswirkungen auf die Benachteiligung der Frauen im Erwerbsleben und die Reproduktion der Humanressourcen. Wie *Bosch/Wagner* (2002) gezeigt haben, besteht im internationalen Vergleich ein enger Zusammenhang zwischen der Frauenbeschäftigung und dem Arbeitsvolumen in Dienstleistungen, insbesondere in sozialen und persönlichen Dienstleistungen. Eine Gesellschaft hat im Prinzip die Wahl, ob sie diese Dienstleistungen im Haushalt, in öffentlichen Einrichtungen oder über den Markt erbringt. Was aus dem Haushalt nicht ausgelagert wird, kann nicht in der Beschäftigungsstatistik erscheinen. Der durch das Familienmodell und Erwerbsregime bedingte Rückstand Deutschlands bei den sozialen und personen- bzw. haushaltsbezogenen Dienstleistungen ist damit eine weitere Komponente zur Erklärung des geringen Beschäftigungswachstums in Deutschland (Freeman/Schettkat 1998). Die Dienstleistungsdebatte in Deutschland konzentriert sich auf die Schaffung eines Niedriglohn-

sektors. Wie jedoch das Beispiel Großbritannien zeigt, wird es sich selbst bei starker Lohnspreizung nur für sehr gut verdienende Frauen finanziell lohnen, die eigene Arbeitskraft im Haushalt durch eine bezahlte Dienstleistung ersetzen zu lassen. Für die Masse wird der Markt den Ausgleich zwischen Beschäftigung und Elternschaft nicht herbeiführen. Wie die skandinavischen Länder, – aber z.B. auch Frankreich – zeigen, kann das nur durch öffentliche Angebote erreicht werden.

5

Reformen der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Neben der Schwäche des Beschäftigungswachstums besteht das zentrale Problem des deutschen Arbeitsmarktes in der zunehmenden Verfestigung der Arbeitslosigkeit. In den letzten beiden Konjunkturzyklen ist die Arbeitslosigkeit in Westdeutschland jeweils im Abschwung mehr gestiegen als sie im Aufschwung reduziert werden konnte. Die Übergangsströme aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung sind in der Periode des Beschäftigungswachstums von 1985 bis 1992 nicht angeschwollen, wie man doch eigentlich wegen zunehmender Arbeitskräftenachfrage erwarten sollte, sondern sie sind sogar zurückgegangen – und das schon vor der Öffnung der Mauer, sodass die Binnenmigration als Erklärung nicht ausreicht. In der schwächeren und kürzeren Wachstumsperiode von 1998 bis 2001 haben diese Ströme stagniert. Die Teilhabe von Arbeitslosen an den im Aufschwung vermehrten Einstellungen der Betriebe geht offenbar zurück, sobald die oberste Schicht der von den Arbeitgebern als „beschäftigungsfähig“ eingestuften Arbeitslosen abgeschöpft ist. Die zusätzlichen Arbeitsplätze wurden mit bisher nicht Erwerbstätigen besetzt, nicht mit Arbeits-

4 Im Jahre 2000 entsprachen in Westdeutschland 30 % der Ehepaar-Haushalte, deren männlicher Teil sich im Erwerbsalter befand, dem Modell „beide erwerbstätig/Partnerin in sozialversicherter Teilzeit“ ($\approx 1\frac{1}{2}$ Ernährer) und 9 % dem Modell „beide erwerbstätig/Partnerin in geringfügiger Teilzeit“ ($\approx 1\frac{1}{4}$ Ernährer). Die entsprechenden Werte für Ostdeutschland dagegen sind 19 bzw. 4 %.

losen. Gleichzeitig kam es zu Arbeitskräftemangel in einigen Teilarbeitsmärkten, insbesondere im IT-Sektor.

Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Ausschließung von Arbeitslosen aus dem Arbeitsmarkt führte die Kritik des Bundesrechnungshofes an der Vermittlungsstatistik der Bundesanstalt für Arbeit Anfang 2002 – wenige Wochen nach dem in Kraft Treten des „Job-AQTIV-Gesetzes“, des bisher weitreichendsten Beitrages der rot-grünen Koalition zur Reform der aktiven Arbeitsförderung – zu einer Skandalisierung der Ergebnisse der öffentlichen Arbeitsvermittlung und der gesamten aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die Bundesregierung setzte eine Kommission aus namhaften Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Gewerkschaften, Beratungsunternehmen und Wissenschaft ein, die unter dem Vorsitz von *Peter Hartz*, dem Arbeitsdirektor der Volkswagen AG, noch vor dem Ende des Wahlkampfes Vorschläge für „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ zu machen hatte.

Mit der ursprünglichen Konzentration ihres Auftrages auf die strukturelle und organisatorische Reform der Bundesanstalt für Arbeit hätte die „Hartz-Kommission“ durchaus eine nicht nur sinnvolle, sondern dringend notwendige Ergänzung des Ansatzes von „Job-AQTIV“ sein können. Auch ist der Grundgedanke, der den Vorschlägen der Kommission zu Grunde liegt, analytisch durchaus begründbar. In der Tat ist die Arbeitslosigkeit im Bereich der früheren Bundesrepublik in zyklusübergreifender Betrachtung mehr durch zunehmende Verbleibsdauren als durch eine breitere Betroffenheit gestiegen. Die Verbleibsdauer sollte nach *Hartz* gesenkt und in möglichst vielen Fällen auf „Null“ gebracht werden, indem wirksamere Vermittlungshilfen früher einsetzen. Dazu sollte die öffentliche Dienstleistungsagentur für Arbeitsförderung von den Fesseln ihrer „Anstalts“-Tradition befreit werden, und sie sollte ihr Angebot durch Kooperation mit den Sozialhilfeträgern und mit privaten Dienstleistern verbreitern, erweitern und professionalisieren. Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe für erwerbsfähige, aber bisher gegenüber der Arbeitslosenversicherung nicht anspruchsberechtigte Personen sollten zusammengeführt werden in einer einzigen steuerfinanzierten und bedürftigkeitsabhängigen Leistung, dem „Arbeitslosengeld II“, das mit Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung verbunden sein sollte.⁵ Die „zukunftsinvestiven“

Funktionen der aktiven Arbeitsförderung, durch Weiterbildung das Humankapital zu fördern und durch geförderte Beschäftigung gesellschaftlichen Nutzen zu produzieren, sollte sich in einem geregelten Bundeszuschuss niederschlagen. Für sozialrechtlich induzierte Arbeitslosmeldungen⁶ (z. B. „Kindergeld-Arbeitslosigkeit“) sollten alternative Regelungen geschaffen werden, um Verwaltungsaufwand zu sparen und die deutschen Arbeitslosenstatistiken dem internationalen Definitionsstandard anzunähern (Hartz et al. 2002).

Die dienstleistungs- und effizienzorientierte Reform der Bundesanstalt für Arbeit wäre im Grunde ein Pilotfall für die Reform öffentlicher Dienstleistungsorganisationen schlechthin gewesen (Stichworte: einheitliches Dienstrecht, Globalbudgets, ergebnisorientierte Steuerung). So sind auch die Kommissionsvorschläge angelegt, und in den Arbeitsmaterialien der Kommission nimmt dieses Thema breiten Raum ein. Als jedoch der Bundestagswahlkampf in seine heiße Phase kam, zeigte sich, dass das Thema „Verwaltungsreform“ zu abstrakt ist, um politische Handlungsfähigkeit gegenüber dem Problem der Arbeitslosigkeit zu demonstrieren. Die Kommission taufte sich deshalb schrittweise um – von „Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Regierungsauftrag) über „Kommission zur Weiterentwicklung der Arbeitsmarktpolitik“ (Zwischenpräsentation im Juni 2002) zu „Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit“ (Abschlussbericht). In den Vordergrund der öffentlichen Präsentation traten „Wunderwaffen“ mit klangvollen Namen wie „Job Floater“, „Mini-Jobs“, „Ich-AG“, „Bridge-System“, „Ausbildungs-Zeit-Wert-Papier“ und „Personal-Service-Agenturen“ sowie die Ankündigung, die Arbeitslosigkeit innerhalb von drei Jahren um zwei Millionen abbauen zu können.

Die im Wahlkampf zur Zähmung interner Kritiker beschworene „1:1-Umsetzung“ der Kommissionsvorschläge sah nach gewonnener Wahl im wohl hektischsten Gesetzgebungsverfahren der bundesdeutschen Geschichte so aus, dass alle strukturellen Reformen auf später verschoben wurden. Gerechtfertigt mit ihrer Vorbereitung (Verwaltungsvereinfachung durch Pauschalierung, Annäherung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe) wurden jedoch massive strukturelle Leistungskürzungen vorgenommen. Ein Teil der *Hartz-schen* Wunderwaffen blieb von vornherein auf dem Reißbrett zurück (z. B. die private

Finanzierung von Berufsausbildungen im dualen System durch das „Ausbildungs-Zeit-Wert-Papier“), andere wurden im Vermittlungsverfahren zwischen Bundestag und Bundesrat von der Opposition kassiert („Bridge-System“), oder ihre Geltung wurde von vornherein befristet (z. B. der Existenzgründungszuschuss als Realisierung der „Ich-AG“). Ein arbeitsmarktpolitischer Verlust ist in keinem dieser Fälle zu beklagen. Im Gegenteil besteht auch so schon das Problem, dass die im Wesentlichen (noch?) nicht reformierte Behörde statt der von *Hartz* versprochenen Vereinfachung (Aufhebung aller Durchführungsanweisungen, Ersetzung der Instrumentenfülle durch einen überschaubaren Werkzeugkasten flexibel kombinierbarer Module) nun noch mehr – und teilweise konkurrierende – Instrumente umsetzen soll.

Viel entscheidender jedoch sind Rahmenbedingungen und Vorgaben, die in den *Hartz*-Vorschlägen nicht vorkommen. Was die Kommission im Wahlkampf nicht thematisieren durfte, wurde unmittelbar nach der Wahl „entdeckt“: Nämlich dass sich Deutschland in einem massiven Konjunkturabschwung befindet. Die Bundesanstalt für Arbeit agiert in dieser Situation mit der geschäftspolitischen Vorgabe, *ohne* Bundeszuschuss auszukommen – eine von der *Hartz*-Kommission so wohl nicht vorhergesehene Form von „geregelterem Bundeszuschuss“. Bei sinkenden Beitragseinnahmen und trotz Leistungskürzungen steigenden Leistungsverpflichtungen läuft das im Ergebnis auf eine prozyklische Steuerung der aktiven Arbeitsförderung in einem in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellosen Ausmaß hinaus. Die Reform der Arbeitsmarktpolitik wurde dadurch Teil der „Agenda 2010“ noch bevor diese Parole erfunden wurde. Es besteht die sehr konkrete Gefahr, dass darunter die strukturelle Reform und instrumentelle Innovation der Arbeitsmarktpolitik begraben und die Zahl der Arbeitslosen erhöht wird.

5 Die Einbeziehung in die Rentenversicherung wurde als zu prüfende Frage offen gelassen.

6 Während der Abschlussarbeiten an diesem Beitrag taucht dieses Thema als neueste Entdeckung des Bundesrechnungshofes wieder auf. Offensichtlich bedarf es der Skandalisierung durch den Bundesrechnungshof, damit vom Gesetzgeber zur Kenntnis genommen wird, was nicht nur Insidern bekannt, sondern durch Umfragen längst belegt und veröffentlicht ist (Brixy et al. 2002).

Gesellschaftstheoretiker soziologischer Provenienz sind fasziniert von Veränderungen an den „Rändern“ des Erwerbssystems, aus denen sie eine Erosion sowohl der innerbetrieblichen als auch der beruflichen Arbeitsmärkte ableiten. Dem steht die neoliberalen Diagnose eines verkrusteten Arbeitsmarktes gegenüber, in dem es für einen Arbeitgeber kaum möglich sei, sich von einem einmal unbefristet eingestellten Arbeitnehmer zu trennen und in dem die „Insider“ auf Kosten der „Outsider“ Veränderungen blockieren. Beide Positionen scheren sich wenig um die empirischen Tatsachen, die den deutschen Arbeitsmarkt hinsichtlich seiner Dynamik im internationalen Vergleich auf eine mittlere Position, die Betriebe hinsichtlich ihrer inneren Flexibilität jedoch auf eine Spitzenposition verweisen.

Das duale System der Berufsbildung wird erfolgreich modernisiert, während die Auguren den Beruf totsagen; von den Ergebnissen der PISA-Studie dagegen war die deutsche Öffentlichkeit überrascht. Für eine Modernisierung der Vorschulerziehung und des Schulsystems fehlen zwar nicht die

Konzepte, aber die Handlungsmöglichkeiten sind durch die Krise der öffentlichen Finanzen und die Zersplitterung der Zuständigkeiten sehr eingeschränkt. Dass einer der Schlüssel für die Ausweitung der Beschäftigung in einer grundlegenden Reform der Beschäftigungsordnung mit Förderung von Kindern statt Subventionierung von nichtarbeitenden Ehefrauen, ganztägiger Kinderbetreuung und Ausweitung des öffentlich finanzierten Dienstleistungssektors liegen könnte, wird kaum diskutiert, weil davon so viele Interessen und alte Gewohnheiten berührt sind. Nach einer Steuerreform, die das Steueraufkommen insbesondere aus dem Bereich der Unternehmen stark verringerte, und im Angesicht einer tiefen wirtschaftlichen Krise fehlt auch die finanzielle Kraft für die Verwirklichung derartiger Visionen.

Zwölf Jahre nach der Deutschen Einigung ist nicht kontrovers, dass sie wirtschaftlich nicht erfolgreich war; eine konkurrierende konzeptionelle Debatte über Auswege findet jedoch nicht statt. Die un hinterfragte Übertragung längst reformbedürftiger westdeutscher Institutionen auf die neuen Länder diente dem Erhalt überkommener Machtpositionen und hat zu dem „Reformstau“ beigetragen, der jetzt allenfalls beklagt wird. Gleichwohl bleibt die Reformdebatte befangen in Verschie-

bungen und Umverteilungen in bestehenden Strukturen, die dadurch untergraben, aber nicht erneuert werden.

Unter dem Druck steigender Soziallasten und dementsprechend zunehmender Belastung des Faktors Arbeit mit Sozialversicherungsbeiträgen versucht Deutschland den Anschluss zu gewinnen an den in anderen Ländern wie Dänemark, den Niederlanden, Großbritannien und teilweise auch Frankreich bereits vollzogenen Übergang von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik. Diese Umorientierung ist dringend erforderlich; sie setzt jedoch eine grundlegende Reform zur Steigerung der Leistungsfähigkeit der öffentlich gesteuerten Arbeitsförderung voraus. Außerdem könnte diese Strategie wie bei den zum Vorbild genommenen Ländern erst im nächsten konjunkturellen Aufschwung wirklich greifen, dessen Beschäftigungswirkung man durch flankierende beschäftigungspolitische Maßnahmen vertiefen könnte. Für eine derartige mittelfristige Strategie fehlt jedoch derzeit sowohl der politische Horizont als auch der finanzielle Atem. Die einstige „Politik der ruhigen Hand“ ist unverstehens umgeschlagen in eine Politik der Faustschläge und täglich neuen Skandalisierungen. Die Reform nicht nur der Arbeitsmarktpolitik bleibt eine chaotische und planlose Baustelle.

LITERATUR

- Auer, P./ Cazes, S.** (2000): The Resilience of the long-term Employment Relationship: Evidence from the Industrialized Countries, in: International Labour Review 4, S. 379–409
- Beck, U.** (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt M.
- Bellmann, L./ Düll, H./ Kühl, J./ Lahner, M./Lehmann, U.** (1996): Flexibilität von Betrieben in Deutschland. Ergebnisse des IAB-Betriebs-panels 1993–1995. Nürnberg: Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsfor-schung 200
- Bender, S./ Haas, A./ Klose, C.** (1999): Mobilität allein kann Arbeits-marktprobleme nicht lösen. Die Entwicklung der beruflichen und betrieb-lichen Mobilität von 1985–1995. IAB-Kurzbericht 2, Nürnberg
- Bielenski, H./ Hartmann, J./ Mauer, A./ Seifert, H.** (2002): Übergänge zu einem neuen Arbeitsplatz, in: WSI-Mitteilungen 55, S. 442–450
- BMBF** (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (Hrsg.) (2001): Zahnenbarometer 2000/2001. Ein bildungs- und forschungsstatistischer Überblick, Bonn (<ftp://ftp.bmbf.de/zahlenbarometer2000-2001.pdf>)
- Boerner, S./ Schramm, F.** (1998): Fluktuationsneigung in den neunziger Jahren: Eine empirische Untersuchung anhand des Sozioökonomischen Panels, in: Zeitschrift für Personalforschung 12, S. 79–97
- Bosch, G.** (2001): Konturen eines neuen NAV, in: WSI-Mitteilungen 54, S. 219–230
- Bosch, G./Wagner, A.** (2002): Nachhaltige Dienstleistungspolitik, in: G. Bosch/P. Hennicke/J. Hilbert/K. Kristof/G. Scherhorn (Hrsg.): Die Zukunft von Dienstleistungen. Ihre Auswirkung auf Arbeit, Umwelt und Lebens-qualität. Frankfurt/New York, S. 482–512
- Brix, U./Gilberg, R./Hess, D./Schröder, H.** (2002): Wie nah am Arbeits-markt sind die Arbeitslosen? IAB-Kurzbericht 2 v. 21.1.
- Dybowski, G.** (2002): IT- und Medienberufe auf Erfolgskurs, in: Personal-wirtschaft, Magazin für Human Resources, 4, S. 60–63
- European Economy** (2002): Germany's growth performance in the 1990's, Economic Papers 170, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brüssel (http://europa.eu.int/comm/economy_finance)
- Erlinghagen, M./Knuth, M.** (2002): Auf der Suche nach dem „Turbo-Arbeitsmarkt“: Zwischenbericht an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) zum Projekt „Restrukturierung des Arbeitsmarktes – Disaggregierte Längsschnittanalysen mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe“. Graue Reihe 2002-03. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen (<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/erling02a.pdf>)
- Freeman, R. B./Schettkat, R.** (1998): Low Wages Services: interpreting the US-German Difference. Paper to the LOWER Conference Groningen, The Netherlands, Nov. 19–21
- Grund, C.** (2001): Der zwischenbetriebliche Arbeitsplatzwechsel. Determinanten, Konsequenzen und empirische Befunde für die Bundes-republik Deutschland, München/Mering
- Haas, A.** (2002): Arbeitsplatzmobilität nach Abschluss einer dualen Berufsausbildung. Befunde aus der IAB-Historikdatei 1992 bis 1997. IAB-Werkstattbericht 3
- Haipeter T./Lehndorff, S.** (2002): Arbeitszeitregulierung in der deutschen Automobilindustrie. Diskussionsbeiträge zur Tarifarbeit im Betrieb. Frankfurt am Main: IG Metall, Grüne Reihe 10.
- Hartz, P. et al.** (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin. (http://bmairacer.workbox.de/Hartz-Kommission/download/Bericht_ges_amt.pdf)
- Holst, E./Schupp, J.** (2001): Erwerbsverhalten von Frauen: Trotz Annäherung immer noch deutliche Unterschiede zwischen Ost und West, DIW-Wochenbericht 42 (<http://www.diw.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/docs/01-42-2.html>)
- Klammer, U./Tillmann, K.** (2001): Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Ministerium für Arbeit und Soziales, Qualifikation und Technologie des Landes Nordrhein-Westfalen. MASQT Neuss
- Knuth, M./Schräpler, J.-P./ Schumann, D.** (2001): Die Neuverteilung von Beschäftigungschancen und -risiken in der Dienstleistungsgesell-schaft. Graue Reihe 01. Institut Arbeit und Technik. Gelsenkirchen: (<http://iat-info.iatge.de/aktuell/veroeff/am/knuth01d.pdf>)
- Konietzka, D./Lempert, W.** (1998): Mythos und Realität der Krise der beruflichen Bildung – der Stellenwert der Berufsausbildung in den Lebensverläufen verschiedener Geburtskohorten, in: Zeitschrift für Berufs- und Wirtschaftspädagogik 3, S. 321–339
- Prais, S. J./Wagner, K.** (1983): Some Practical Aspects of Human Capital Investment: Training Standards in five Occupations in Britain and Germany. In: National Institute Economic Review 105, S. 46–65
- Sengenberger, W.** (1987): Struktur und Funktionsweise von Arbeits-märkten. Die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich. Frankfurt/M
- Siebert, H.** (1998): Arbeitslos ohne Ende? Strategien für mehr Beschäftigung. Wiesbaden
- Spieß, K. C./Büchel, F./Frick, J. R.** (2002): Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend, in: DIW-Wochenbericht 31 S. 518–524
- Statistisches Bundesamt** (2001): Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2000, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt** (2002): Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2001, Wiesbaden
- SVR Sachverständigenrat** (2002): Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum. Jahrestutachten des Sachverständigenrats 2002/3, Wiesbaden
- Wagner, K./Finegold, D.** (1997): Der Einfluß der Aus- und Weiterbildung auf die Arbeitsorganisation – Eine Untersuchung in der Fertigung US-Amerikanischer Maschinenbauunternehmen, in: A. Clermont/W. Schmeisser (Hrsg.): Internationales Personalmanagement, München