

Die Zukunft der Agenda 2010¹

1. Über die richtige „Rahmung“ von Agenden

(1) Die Reformagenda des Kanzlers vom 14. März 2003 hatte im „Arbeitgeberlager“ zurückhaltende Zustimmung (sie gehe in die richtige Richtung, aber noch nicht weit genug), im „Arbeitnehmerlager“ dagegen Erschrecken und teilweise schrille Ablehnung hervorgerufen. Grund dafür waren u.a. auch *Kommunikationsfehler*: Zwar suggerierte die „Agenda“ erfolgreich, dass sich „Deutschland bewegt“ und „was zu tun ist“. Wohin die Bewegung geht und warum von wem Opfer zu verlangen sind, wurde nicht deutlich genug. Darüber hinaus wurde der Eindruck erweckt, die Reformen auf dem Arbeitsmarkt seien mit „Hartz I bis IV“ erledigt. Für eine nachhaltige Beschäftigungsdynamik sind diese Reformen jedoch nur eine notwendige und keine hinreichende Bedingung. Auch das Versprechen der Eins-Zu-Eins Umsetzung löste Irritationen hinsichtlich der demokratischen Legitimität aus. Die Zukunft der Agenda 2010 wird davon abhängen, ob es gelingt, in einem offenen Dialog das *Leitbild klarer zu vermitteln und die einzelnen Reformen in einen stimmigen Masterplan einzubetten*.

(2) So wurde in der Umsetzung der Vorschläge der sog. Hartzkommission der Ansatz eines solchen (zu diskutierenden) neuen Leitbildes nicht zur Kenntnis genommen. Nicht „Fördern und Fordern“ stand in diesem Bericht programmatisch im Vordergrund, sondern „*Eigenaktivitäten auslösen und neue Sicherheiten einlösen*“. In anderen Worten: Die mögliche Vision einer *neuen Balance von „Solidarität und Freiheit“, „Arbeit und Leben“, „Flexibilität und Sicherheit“* wurde bisher nicht deutlich genug. Eine solche Balance würde auf einer Grundversicherung für alle auf hohem Niveau und auf der Befähigung zur eigenständigen Erwerbssicherung mit realen Freiheitsspielräumen im Lebenslauf beruhen. Zur Befähigung zu eigenständiger Erwerbssicherung mit Freiheitsgraden gehört – neben ausreichender Ausstattung mit „Humankapital“ und dessen Erneuerungsmöglichkeiten im Erwerbsverlauf – auch eine breitere Vermögensbeteiligung, ein sozialdemokratisches Ziel, das weitgehend in Vergessenheit geraten ist.

(3) Eine *Politik der Befähigung zu mehr Eigenverantwortung und Risikobereitschaft* könnte die Erkenntnisse der experimentellen Risikoforschung (Kahnemann und Tversky) nutzen. Diese kommt zum Ergebnis, dass Präferenzen und die ihnen folgenden Entscheidungen nicht konsistent sind. Vielmehr hängen sie auch stark von der Art ihrer „Rahmung“ (also ihrer Beschreibung oder Präsentation) ab. Zwei Tendenzen des Risikoverhaltens sind für Reformagenden von Bedeutung:

- Stehen gewisse und ungewisse *Gewinnchancen* zur Wahl, verhalten sich die meisten Menschen *risikoscheu*. Sie wählen die sichere Alternative, auch wenn der Erwartungswert der ungewissen Alternative gleich oder sogar über dem Gewinn der gewissen Alternative liegt, in anderen Worten: Sie bevorzugen den Spatz in der Hand gegenüber der Taube auf

¹ Thesen zur Arbeitstagung Dialog Wissenschaft und Politik: „Die SPD und die Zukunft der Sozialen Demokratie in Europa – Programmatische Alternativen zur entfesselten Globalisierung“ 29.-31. Oktober 2004, Schloss Genshagen (Brandenburg).

dem Dach.

- Stehen jedoch gewisse und ungewisse *Verluste* zur Wahl, dann verhalten sich die meisten Leute *risikofreudig*. Sie ziehen die ungewisse der gewissen Alternative vor, auch wenn der Erwartungswert gleich oder sogar etwas unter dem Wert der gewissen Alternative liegt, in anderen Worten: Sie tendieren zu einem Verhalten wie Hans im Glück, der am Ende mit leeren Händen zu seiner Mutter eilt.

Ein Beispiel für diese Inkonsistenz liefert der Zielkonflikt zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation. Gefragt, ob sie eine Senkung der Arbeitslosigkeit (etwa von zehn auf fünf Prozent) der Inflation vorziehen, riskiert die große Mehrheit eine höhere Inflation; wird das Ziel dagegen als Erhöhung des Erwerbspotentials von 90 auf 95 Prozent „gerahmt“ (was objektiv auf dasselbe hinausläuft), dann wird Preisstabilität als viel höheres Gut gewertet. Der Vorwurf, die Europäische Kommission betone in ihren Leitlinien zur Europäischen Beschäftigungsstrategie das Ziel der Erhöhung des Beschäftigungsniveaus weit mehr als das Ziel der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ist unter diesem Gesichtspunkt durchaus berechtigt.

Auch unterschätzen die meisten Menschen große Risiken, die in weiterer Ferne liegen, etwa das Risiko einer Berufsunfähigkeit oder eines unfreiwilligen Berufswechsels. Dagegen werden kleine, aber unmittelbar fassbare Risiken überschätzt, etwa die Möglichkeit, kurz vor einer Reise krank zu werden. Viele Leute kaufen also eher eine Reiserücktritts- als eine Berufsunfähigkeitsversicherung und sind deshalb auch weniger bereit, für eine möglicherweise notwendige Umschulung oder Weiterbildung zu sparen.

Die „Rahmung“ von Agenden muss also deutlich machen, dass große oder systematisch unterschätzte Risiken mit vergleichsweise geringen Beiträgen (oder Sparleistungen) abgesichert werden können. Es liegt nahe, solche Beiträge als *Investitionen* zu bezeichnen, die bei effektivem Management für alle Beteiligten eine ‚Win-Win-Situation‘ darstellen. Um die Informationsasymmetrien zwischen erwarteten Verlusten und Gewinnen zu beseitigen oder wenigstens zu mildern, müssen die langfristigen Vorteile der neuen Sicherungsformen gegenüber den kurzfristigen Nachteilen deutlicher kommuniziert werden. Sie müssen zuverlässig signalisieren, dass bei der Übernahme von Risiken und beim Eintreten des Risikofalles solidarische Unterstützung vorhanden ist.

So wird vermutlich auch das Risiko höher eingeschätzt, bei der Akzeptanz eines gering (oder geringer als früher) bezahlten Jobs im Niedriglohnbereich zu bleiben, als das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit und des sozialen Absturzes durch ein zu wählerisches Verhalten bei der Jobsuche. Die Richtigkeit dieser Annahme gäbe einen direkten Hinweis für das Design aktiver Arbeitsmarktpolitik. Es ginge dann nicht nur darum, in Arbeit zu vermitteln, sondern *auch darum, Jobkarrieren nach Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt gezielt zu fördern*, also eine *nachhaltige* Arbeitsförderung zu betreiben, beispielsweise durch Qualifizierungsgutscheine für berufsbegleitende Weiterbildung.

Umgekehrt dürfen dann auch die Schwellen für eine riskante Jobannahme nicht unterschätzt werden. Solche Schwellen können sich daraus ergeben, dass mit der Jobannahme vertraute Sicherheiten aufgegeben werden, auch wenn sie einen geringeren Wert haben als die neuen (wahrscheinlichen) Jobaussichten. Diese ‚vertrauten Sicherheiten‘ können verschiedener Art sein, etwa die Zuverlässigkeit der Sozialhilfezahlungen bei Bedürftigkeit (möglicherweise ergänzt durch kleine ‚Schwarzarbeiten‘) oder das Selbstvertrauen in die gelernten *produktiven Fähigkeiten*. Bei Übernahme eines neuen riskanten Jobs besteht jedoch die Befürchtung, diese Fähigkeiten zu verlieren. Für das Design ‚aktivierender‘ Arbeitsmarktpolitik hätte diese Er-

kenntnis die Folge, solche Schwellen psychologisch durch Optionsalternativen zu überwinden, etwa durch die Möglichkeit,

- mehrere Beschäftigungen auszuprobieren, ohne gleich sanktioniert zu werden, wenn eine Option nicht sofort zum Erfolg führt,
- im Falle der Aufnahme einer (riskanten) selbständigen Beschäftigung Leistungsansprüche wie Arbeitslosengeld aufrechtzuerhalten (in diesem Sinne zum Teil schon geregelt),
- Leistungsansprüche unter sorgfältig auszuwählenden Umständen neu zu erwerben²,
- bei Aufnahme eines (riskanten neuen) regulären Jobs mit einer befristeten Steuer- oder Abgabenbefreiung rechnen zu können,
- bei Transferzahlungen zusätzliche Einkünfte erwerben zu können, die unter bestimmten Bedingungen (z. B. Familienverpflichtungen) nur teilweise angerechnet werden.

2. Herausforderungen der Zukunft und Lösungsansätze

(4) Die Zukunft der Agenda 2010 hängt auch von *pointierteren Einschätzungen der gemeinsamen Herausforderungen* ab. Globalisierung, Individualisierung, Wissensgesellschaft oder Alterung der Gesellschaft sind ohne Präzisierung nicht nur vorwissenschaftliche, sondern auch vorkommunikative (nicht diskursfähige) Schlagwörter. Einige stilisierte Fakten sind daher zur Vergewisserung notwendig, und die etwaige Strittigkeit ihrer Bedeutung und Erklärung ist herauszuarbeiten.³

(5) Unstrittig ist z.B., dass die derzeit hohe *Arbeitslosigkeit* vor allem ein strukturelles Problem ist. Das wird vor allem – im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Nachbarstaaten – an der langen Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich. Strittig dagegen ist (auch in der Wissenschaft) die Bedeutung der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitsförderung zur Erklärung dieses Sachverhalts. In der modernen Arbeitsmarktökonomie besteht jedoch zunehmend (auch realitätsgestützte) Einigkeit, dass eine generöse und universelle Arbeitslosenversicherung mindestens in den ersten neun Monaten eine sinnvolle Investition darstellt. Sie unterstützt den Strukturwandel und den Ausgleichsprozess auf dem Arbeitsmarkt. Erst längerfristige Versicherungsleistungen stellen ein Problem dar, wenn sie nicht durch wirksame Aktivierungsmaßnahmen begleitet werden. *Weitere Kürzungen oder Restriktionen der Arbeitslosengeldleistungen wären daher kontraproduktiv.*

(6) Entsprechend ist das Ziel von Hartz IV nicht, *Langzeitarbeitslose* abzustrafen. Das Ziel ist, mit Hilfe verschiedener Aktivierungsangebote zu vermeiden, dass Menschen überhaupt in Langzeitarbeitslosigkeit hineingeraten. Darum ist mit Hochdruck an der *Modernisierung der Bundesagentur* zu arbeiten, damit tatsächlich die Kapazitäten für eine aktivierende Arbeitsförderung geschaffen werden, z.B. eine Quote von statt 450 höchstens 75 von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte auf einen Vermittler.

² Der Erwerb von Leistungsansprüchen sozialer Sicherung ist wohl ein wichtiger Aspekt für die hohe Akzeptanz der so genannten Ich-AGs.

³ Auf die Notwendigkeit einer Verbesserung der Investitionsbedingungen durch eine (international) bessere Koordination der Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik gehe ich im Folgenden nicht weiter ein. Dazu nur drei stilisierte Fakten: Solange z.B. die Kreditkosten der KMU für Investitionen bei 7 bis 15 Prozent liegen, solange z.B. nur 5 Prozent aller Bildungsinvestitionen Nettoinvestitionen sind (der Rest also zur Deckung des demographischen Ersatzbedarfs dient), und solange z.B. die Schere zwischen Konsumentenlöhnen (plus 5 Prozent von 1991 bis 2003) und Produzentenlöhnen (plus 20 Prozent) weiter auseinandergeht, wird ein nachhaltiger Wirtschaftsaufschwung kaum in Sicht kommen.

(7) Ziel kann auch nicht vorrangig sein, die *Mittel der Arbeitsmarktpolitik* zurückzufahren. Ziel muss sein, die *Mittel auf wirksame Arbeitsfördermaßnahmen umzulenken*. Die Aussage etwa „Kein anderes Land gibt so viel Geld für Arbeitslosigkeit aus wie Deutschland“⁴ ist nicht korrekt. In den erfolgreichen Ländern Niederlande, Schweden und Dänemark sind die Gesamtausgaben höher. Allerdings ist die Struktur der Ausgaben stärker investiv ausgerichtet: auf Mobilitätsförderung, berufliche Weiterbildung und (durch Lohnsubventionen) geförderte private oder öffentliche Beschäftigung. Die Vorstellung, ein aktivierender oder investiver Sozialstaat sei billig, ist ein Irrtum. Steuer- oder Abgabensenkung können daher auch kein Selbstzweck sein.

(8) Unstrittig ist, dass in kaum einem anderen Land die *Beschäftigungsschwelle* so hoch ist wie in Deutschland. Schätzungen schwanken allerdings von 1,2 bis 2 Prozent Wachstum, das erforderlich ist, um überhaupt mehr Beschäftigung zu schaffen. Anzeichen vermehren sich, dass die Beschäftigungsschwelle derzeit deutlich sinkt – was für den richtigen Weg der bisherigen Reformen spricht. Unstrittig ist auch das *Defizit der Beschäftigung in Dienstleistungen* gegenüber etwa den USA, Dänemark oder den Niederlanden. Strittig ist die Struktur des Defizits. In der Wissenschaft mehren sich jedoch (auch realitätsgestützt) die Stimmen, dass das Defizit nicht nur im Niedriglohnbereich besteht. Es besteht auch im Hochlohnbereich – etwa in den qualifizierten Gesundheits-, Bildungs- und wirtschaftsnahen Dienstleistungen.⁵ Diese Dienstleistungen müssen auch als Exportgüter entdeckt und gefördert werden. Da auch sie (wie die einfachen personennahen Dienstleistungen) arbeitsintensiv sind, ist der Kostenfaktor Arbeit zu entlasten. Darum steht eine große Steuer- und Abgabenreform noch aus – die Diskussion um eine *umfassende Bürgerversicherung* zur Einbeziehung aller Einkommen in die soziale Sicherung ist auf dem richtigen Weg.

(9) Für eine große Steuer- und Abgabenreform spricht auch die *Entwicklung der Einkommen und deren Verteilung*. Deutschland ist im internationalen Vergleich noch ein Bollwerk solidarischer Einkommensverteilung. Auch die Einkommensmobilität nach oben ist beispielsweise höher als in den USA oder Großbritannien.⁶ Aber das Bollwerk bröckelt. *Es gibt zunehmend bildungs- und familienbedingte Armut*. Beispielsweise sind die Realeinkommen im unteren Fünftel seit 1995⁷ um 9 Prozent, im zweituntersten Fünftel um 13 Prozent, im obersten Fünftel um 15 Prozent gestiegen. Diese Differenz mag gering erscheinen. Geht man von fallendem Grenznutzen und fallendem Grenzkonsum aus, ist dieser Unterschied sozial- wie wirtschaftspolitisch jedoch ungünstiger zu bewerten. Vergleichsweise geringe Bildung, Arbeitslosigkeit und Familienverpflichtungen sind die wichtigsten Gründe für das Auseinandergehen der Einkommensschere. *Die (sozialdemokratische) Zukunft der Agenda 2010 wird sich daran messen müssen, das Auseinandergehen dieser Schere wieder zu stoppen*.

⁴ Vgl. Vorwärts, H. 10, 2004, S. 6.

⁵ Laut OECD betrug das deutsche Dienstleistungsdefizit gegenüber den USA 1999 8,5 Prozentpunkte im Niedriglohnbereich (Dänemark 2,2; Niederlande 6,1), davon die Hälfte im Hotel-, Gaststätten und Einzelhandelsgewerbe; im Hochlohnbereich war die Beschäftigungsquote um 6,9 Prozentpunkte geringer (Dänemark 2,2, in den Niederlanden sogar um 1,1 Prozentpunkte höher).

⁶ Einige Daten ad hoc: Die Armutsquote (Anteil derjenigen, die weniger als die Hälfte des Durchschnitts der bedarfsgewichteten Pro-Kopf-Einkommen zur Verfügung haben) beträgt 12 Prozent, in den USA 20 Prozent; nur die Niederlande und die skandinavischen Länder haben noch eine geringere Armutsquote. 45 Prozent der Einkommensbezieher im untersten Fünftel sind nach drei Jahren in ein höheres Fünftel aufgestiegen; 35 Prozent vom zweiten Fünftel sind nach oben gestiegen, „nur“ 25 Prozent nach unten.

⁷ Vergleich zweier Tiefpunkte der Wirtschaftslage.

3. Nachbesserungen und Innovationen für die Agenda 2010 Plus

(10) Nachbesserungsbedarf bei den Reformen zu den „*Dienstleistungen am Arbeitsmarkt*“ in Stichworten:

(a) *PSA*:

- Zielgruppen- und Aufgabenerweiterung: die Konzentration auf Langzeitarbeitslose versperrt der BA den Weg in attraktive Marktsegmente;
- Gleichstellung mit regulärer Beschäftigung im ersten Halbjahr überprüfen;
- Abschaffung der verbindlichen Einrichtung von PSA, denn es besteht die Möglichkeit der Beauftragung Dritter (etwa Zeitarbeitsfirmen)

(b) *Ich-AG*:

- Mindestqualitätsicherung bei Antragstellung (nun vorgesehen),
- Nachhaltigkeit durch extensive unternehmerische Beratung sichern;

(c) *Minijobs*:

- Übergänge in reguläre Beschäftigung fördern,
- Abgabefreiheit für Nebenbeschäftigung abschaffen (eine große sozialpolitische Fehlallokation in der Größenordnung von ein bis zwei Milliarden Euro),
- Einführung einer steuerlichen Gutschrift für haushaltsnahe Dienstleistungen für einkommensschwache (Rentner-) Haushalte prüfen,
- steuerliche Anreize für haushaltsnahe Dienstleistungen erhöhen;

(d) *Zusatzjobs* („Ein Euro-Jobs“)⁸ für Empfänger von Arbeitslosengeld II:

- sorgfältige Prüfung der Zusätzlichkeit und starke Differenzierung der Aufwandsentschädigung nach Qualifikation und Tätigkeit,
- dort, wo sich Daueraufgaben abzeichnen, auch einfache Dauerarbeitsplätze schaffen⁹,
- bei den Beiräten der Arbeitsagenturen (und den sich nun bildenden Arbeitsgemeinschaften zwischen Agenturen und Kommunen) keinesfalls interessierte Träger beteiligen,

(e) *Zusatzverdienst* für Empfänger von Arbeitslosengeld II:

- Vereinfachung und Verbesserung der Zuverdienstmöglichkeit, etwa 300 Euro monatlich ohne Anrechnung, und darüber hinaus bis zu 600 Euro bis maximal 50 Prozent Anrechnung auf Unterstützungsleistungen,
- (im Sinne der Dezentralisierung und Freiheitsspielräume auch bei der Umsetzung von Politik) sollten Fallmanager z. B. beim Einstiegsgeld einen weiten Ermessensspielraum

⁸ Diesen irreführenden Begriff nicht mehr verwenden! Übergangsbeschäftigung wäre u.U. ein noch adäquaterer Begriff.

⁹ Es wird zu wenig beachtet, dass die Beschäftigungsquote in öffentlichen Dienstleistungen in Deutschland sogar geringer ist als in den USA, ganz zu schweigen im Vergleich zu Dänemark, Schweden oder Frankreich; (selbst gesuchte) Zusatzjobs oder Übergangsbeschäftigung könnten als Entdeckungsinstrument genutzt werden, wo sinnvolle kommunale Daueraufgaben zu finanzieren wären, wie im Bereich der Jugendhilfe, der Ganztagschulen, der Polizei, der Kinder- und Altenbetreuung, im Sport- und Kulturbereich! Dauerhafte (freiwillige) Übergangsbeschäftigung wird wohl vor allem für ältere Arbeitslose in Ostdeutschland zu tolerieren sein, da dort Alternativen (auch die Alternative der regionalen Mobilität) kaum gegeben sind.

erhalten, um die Integration in den ersten Arbeitsmarkt gegenüber öffentlichen Arbeitsgelegenheiten (siehe oben) zu bevorzugen; eventuell auch Differenzierungsmöglichkeit nach Höhe der regionalen Arbeitslosigkeit.

(11) *Aktivierung des Kündigungsschutzes*: Der Kündigungsschutz wurde bisher nur halbherzig reformiert. Mit Blick auf andere Länder lässt sich gerade an diesem Beispiel veranschaulichen, wie die Flexibilität des Arbeitsmarkts durch neue Sicherheiten verbessert werden könnte. Im internationalen Vergleich gibt es keinen Hinweis für einen signifikanten Zusammenhang zwischen Kündigungsschutz und Höhe der Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung. Zwar beschleunigt sich die Beschäftigungsdynamik ohne Kündigungsschutz. Aber so schnell, wie die Beschäftigung im Aufschwung aufblüht, verwelkt sie wieder im Abschwung. Die Erklärung für diesen Befund liegt auf der Hand. Kündigungsschutz erhöht nicht nur die Kosten der Einstellung, sondern erhöht auch das Vertrauen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Bereitschaft, in betriebsspezifische Qualifikation zu investieren und Wissen an die potenziellen betriebsinternen Konkurrenten weiterzugeben. Auf diesem mit dem Kündigungsschutz verbundenen impliziten Sozialvertrag beruhte das deutsche Sozialmodell und seine Wettbewerbsfähigkeit.

Aber die Zeiten ändern sich. Zwar gelten die Grundlagen des alten Sozialvertrags zum großen Teil weiter, aber es steigen auch die Mobilitäts- und Flexibilitätsanforderungen. Dadurch werden die Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital riskanter und die Dringlichkeit höher, mehr in allgemeine marktfähige Qualifizierung zu investieren. Darüber hinaus mehren sich die Hinweise, dass eine hohe Regeldichte von Arbeitsverträgen die Beschäftigungschancen der ‚Outsider‘ zugunsten der ‚Insider‘ mindert. In Ländern mit hohen Schutzbestimmungen – Deutschland liegt, wie fast bei allen relevanten Schnittstellen von Sozialstaat und Beschäftigung, im Mittelfeld – sind die Chancen von Jugendlichen, Frauen, gering qualifizierten und älteren Langzeitarbeitslosen, (wieder) einen festen und gut bezahlten Arbeitsplatz zu ergattern, deutlich geringer als in Ländern mit niedrigem Beschäftigungsschutz. Und das Kündigungsschutzrecht dient immer weniger seiner eigentlichen Zweckbestimmung: dem Schutz vor ungerechtfertigten Kündigungen *und* dem Erhalt des Arbeitsplatzes oder der Beschäftigungsfähigkeit. Einerseits laufen die etwa 250.000 Kündigungsschutzprozesse pro Jahr meist auf einen Abfindungshandel hinaus, andererseits – und dies wird in der gegenwärtigen Diskussion zu wenig beachtet – verliert die vorbeugende Wirksamkeit des Kündigungsschutzes, nämlich die Erhaltung der Erwerbs- und Wettbewerbsfähigkeit durch laufende Investitionen in betriebsspezifisches Humankapital, zunehmend an Kraft. Die Arbeitgeber haben sich dieser Aufgabe längst durch Frühverrentung entledigt. In Bezug auf die Weiterbildungsaktivitäten rutschte Deutschland im internationalen Vergleich immer tiefer unter die Mittellinie, und die deutschen Arbeitnehmer verließen sich mit zunehmendem Alter auf ihre weitgehende Unkündbarkeit oder gingen den Handel der Frühverrentung ein. Was ist zu tun?

Die Reform der Anhebung der Beschäftigungsschwelle (von fünf auf zehn Arbeitnehmer) greift zu kurz. Schon in den neunziger Jahren wurde damit operiert, niemand konnte jedoch einen daran anschließenden Einstellungsboom sichten. Außerdem ist die sozialpolitische Legitimation eines Zweiklassensystems von Arbeitnehmern nicht einzusehen. Warum sollen Arbeitnehmer in Kleinbetrieben weniger schutzbedürftig sein als solche in mittleren und großen Betrieben? Erfolgversprechender erscheint es, erstens die Vielzahl der unbestimmten Rechtsbegriffe im Zusammenhang mit der Sozialauswahl einzuschränken, zweitens die Abfindungsregeln transparenter zu gestalten und drittens die präventive Funktion des Kündigungsschutzes zu revitalisieren.

Dass es weniger der hohe Kündigungsschutz als die unbestimmte Rechtslage ist, die vor allem für kleine und mittlere Unternehmen einen Horror darstellen und die Einstellungsbereitschaft vermutlich einschränken, zeigen die Niederlande. Dort benötigt der Arbeitgeber für jede Kündigung eine staatliche Genehmigung.¹⁰ Weshalb niederländische Unternehmen mit diesem Kündigungsschutz gut leben können, ist zum einen die Transparenz möglicher Ablehnungsgründe von Kündigungen, zum anderen ein klar geregeltes Abfindungssystem. Dieses System wird durch einen Abfindungsfonds abgedeckt (,Wachtgeldfonds'), in den die Arbeitgeber allein je nach Wirtschaftszweig von 0,07 Prozent des versicherungspflichtigen Arbeitsentgelts in der Versicherungswirtschaft bis zu 2,78 Prozent im kulturellen Bereich einzahlen. Nicht unwichtig ist es zu erwähnen, dass zur Finanzierung des allgemeinen Arbeitslosenfonds (5,25 Prozent Arbeitgeberanteil, 3,65 Prozent Arbeitnehmeranteil) und des Kündigungsabfindungsfonds ein Einkommen von bis zu 53 € täglich beitragsfrei bleibt, während die Beitragsbemessungsgrenze bei 153 € täglich liegt, also schon im Finanzierungssystem eine gewisse präventive Umverteilung von stabilen zu flexiblen Beschäftigungsverhältnissen stattfindet. Die hohe Einstellungsbereitschaft in den Niederlanden zeigt sich in einer sehr niedrigen Beschäftigungsschwelle. Schließlich gewährleistet dort die weit verbreitete *Kultur der Zeitarbeit*¹¹ eine flexible Anpassung an wechselnden Personalbedarf seitens der Arbeitgeber oder wechselnde Einsatzwünsche seitens der Arbeitnehmer. Die von der Hartz-Kommission promovierte Zeitarbeit (durch Deregulierung mit Tarifvorbehalt und flächendeckend einzurichtende Personal-serviceagenturen) geht deshalb in die richtige Richtung.

(12) Aber auch unser südlicher Nachbar Österreich gibt ein gutes Beispiel für einen *aktivierenden Beschäftigungsschutz*. Das zum 1. Januar 2003 reformierte Abfertigungsrecht verbindet Sicherheit und Flexibilität.¹² Angesichts steigender Arbeitsmarktmobilität und Instabilität der Beschäftigungsverhältnisse haben die Sozialpartner (!) gemeinsam mit dem Gesetzgeber den Abfindungsregelungen ein komplett neues Design verpasst. Jeder Arbeitnehmer bekommt eine Abfindung oder kann sie ansparen – auch wer erst kurz beschäftigt ist und wer selbst kündigt. Die Höhe der garantierten Abfindung richtet sich nach der Anzahl der Beschäftigungsjahre. Bei drei Jahren gibt es z. B. einen Anspruch auf das zweifache Monatsentgelt, bei 25 Beschäftigungsjahren einen Anspruch auf 12 Monatsentgelte; dazwischen eine aufsteigende Leiter der Ansprüche. Die Finanzierung erfolgt durch Arbeitgeberbeiträge von 1,53 Prozent des monatlichen Arbeitsentgelts. Kein Auszahlungsanspruch besteht, wenn noch keine drei Jahre Einzahlungen vorliegen, bei Selbstkündigung, bei berechtigter Entlassung und bei unberechtigtem vorzeitigem Austritt. Aber auch in diesen Fällen bleibt das Geld dem Arbeitnehmer erhalten. Es verbleibt bis zum nächsten Auszahlungsanspruch in der Kasse. Diese wird von einer Mitarbeiterversorgungskasse (MV-Kasse) verwaltet, der Anspruch besteht gegenüber der MV und nicht gegenüber dem einzelnen Arbeitgeber! Die Arbeitnehmer haben also das Wahlrecht entweder auf Auszahlung (unter den angegebenen Bedingungen), auf Weiterveranlagung bis zur Pensionierung oder auf eine Überweisung als Einmalprämie für eine Rentenversicherung.

(13) Ein anderer Typus von aktivierendem Bestandsschutz ist die *Lohnversicherung* in der Schweiz. Sie ist Bestandteil der Arbeitslosenversicherung und garantiert durch den sogenannten „Zwischenverdienst“ einen gewissen Bestandsschutz des Einkommens bei Akzeptanz eines Jobs mit niedrigerem Einkommen. Dieses Zwischengeld gleicht 80 Prozent des Einkommens-

¹⁰ Der Arbeitsrechtler Wolfgang Däubler bemerkte hierzu stüffisant: „Würde dies ein DGB-Vorstandsmitglied bei uns fordern, müsste man ernsthaft über die Gewährung von Polizeischutz für ihn oder sie nachdenken.“

¹¹ Bis zu fünf Prozent der Beschäftigungsverhältnisse gegenüber nur gut ein Prozent in der Bundesrepublik.

¹² Im Sinne des am WZB entwickelten Konzepts der Übergangsarbeitsmärkte (vgl. G. Schmid, Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik, Frankfurt 2002: Campus Verlag).

verlusts aus, so dass die Akzeptanz eines solchen Jobs auf jeden Fall das Arbeitslosengeld weit übersteigt. Damit kann die Arbeitslosigkeitsfalle, die bei dem relativ generösen Arbeitslosengeld in der Schweiz virulent sein kann, vermieden werden. Arbeitslosengeld gibt es jedoch nur sieben Monate. Darüber hinaus wird Lohnersatz bis zu zwei Jahre nur bei gleichzeitiger Aktivierung bezahlt, und mit den neuen Rechten sind auch neue Pflichten verbunden: Die Förderung mit „Zwischenverdienst“ ist mit der Forderung verbunden, gegebenenfalls einen entsprechenden Job anzunehmen. Mit dem „Zwischenverdienst“ wird eine effektive Brücke zwischen alten und neuen festen Jobs gebaut. Eine gründliche Evaluierung der Schweizer Arbeitsmarktpolitik hat diesem Instrument die besten Noten erteilt. Auch die USA planen die Einführung einer derartigen Lohnversicherung für ältere Arbeitnehmer über 50. Sie soll jedoch nur für solche gelten, die aus handelsbedingten Gründen entlassen werden und einen neuen wettbewerbsfähigen Job mit niedrigerem Gehalt annehmen. Die Hartz-Kommission hatte sich ebenfalls für eine Lohnversicherung ausgesprochen. Sie hat diese allerdings zunächst – wie nun auch der Gesetzgeber – vorsichtig auf ältere Arbeitslose ab 55 Jahre beschränkt, jedoch deren mittelfristige Ausdehnung auf alle Arbeitslose empfohlen. Der im Zuge der Agenda 2010 erfolgte Abbau der Dauer des Arbeitslosengeldes könnte für ältere Arbeitslose ab 45 Jahre durch eine Ausweitung der Lohnversicherung zum Teil sinnvoll kompensiert werden.

(14) Generell ist sogar anzuvisieren, die *Arbeitslosenversicherung zu einer Beschäftigungs- oder Erwerbseinkommensversicherung* zu erweitern. Diese soll nicht nur Einkommensverluste bei Arbeitslosigkeit, sondern auch Einkommensverluste beim Wechsel von Arbeitsverhältnissen absichern, beispielsweise beim Wechsel von Vollzeit zu Teilzeit, bei einer zeitweisen Kombination von Teilzeit und Weiterbildung oder in der Elternzeit (Übergangs- oder Teilarbeitslosengeld). Dabei ist auch an eine (eventuell staatlich geförderte) Ergänzung durch Privatversicherungen zu denken. Etwa die Versicherung von Risiken spezialisierter Berufswahl oder von Risiken, die sich durch den Wechsel des Wohnsitzes ergeben. Auch die Sozialpartner könnten sich in ihren Tarifverträgen der Sicherung solcher Risiken widmen. Bei Sicherung solcher Einkommensrisiken im Erwerbsverlauf würde auch die Bereitschaft, insbesondere der Männer, steigen, mehr Übergänge zu wagen. Der Arbeitsmarkt würde dadurch flexibler, und die Chancen würden steigen, bei Arbeitsplatzverlust wieder einen Job zu bekommen.

(15) Wieder einen anderen Typus von *aktivierendem Bestandsschutz* haben uns die Schweden mit ihrem *Nachqualifizierungsprogramm* vorgeführt. Er könnte der drohenden Arbeitslosigkeit von morgen für die 5,7 Millionen heute noch Beschäftigten ohne berufliche Ausbildung vorbeugen. Da vor allem wenig qualifizierte ältere Erwachsene kaum noch Chancen auf eine Reintegration in den Arbeitsmarkt haben, wenn sie arbeitslos werden, erscheint ein ähnlich massives Nachqualifizierungsprogramm auch in Deutschland dringend erforderlich. In Schweden wurde von 1997 bis 2002 mit erheblichen öffentlichen Mitteln einer großen Zahl von gering qualifizierten (arbeitslosen oder beschäftigten) Erwachsenen die Chance gegeben, einen formalen Bildungsabschluss nachzuholen oder wichtige Zusatzqualifikationen zu erwerben. Bis zu 110.000 Weiterbildungsplätze wurden jährlich mit ca. 390 Mio. € gefördert. Auf Relationen in die Bundesrepublik hochgerechnet entspricht dies etwa jährlich 3,5 Mrd. € und 900.000 Weiterbildungsplätzen. Eine bundesweite Offensive für die Nachqualifikation von Beschäftigten könnte auch dem Gedanken der Jobrotation (Weiterbildung von Beschäftigten und Einstellen von Arbeitslosen während der entsprechenden Zeit) Flügel verleihen und – ähnlich wie Mitte der 90er Jahre in Dänemark – substanziell zum Abbau von Arbeitslosigkeit beitragen. In einem wieder belebten Bündnis für Arbeit könnten sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammen mit dem Bund die Kosten für ein solches nachhaltiges Investitionsprogramm teilen. Ganz grob gerechnet könnte die Formel $0,1 + 0,1 + 0,1$ angewandt werden:

Bund und Länder binden 0,1 von 16 bzw. 8 Prozentpunkten der Mehrwertsteuer (Einnahmen im Jahr 2002: 105,5 Mrd. Euro) für einen solchen Fonds, die Bundesagentur für Arbeit 0,1 von 6,5 Prozentpunkten der Arbeitslosenversicherung (Einnahmen im Jahr 2003: 42,7 Mrd. Euro) und die Sozialpartner ein Zehntel des durchschnittlichen Anstiegs der Bruttolöhne (Anstieg der Bruttolöhne zum Jahr 2003: 11,6 Mrd. Euro. Zusammen ergäbe das jährlich gut 2,5 Mrd. Euro, eine gemeinsame Investition, die sich auszahlen würde.

(16) *Ausblick*: Wie der Blick auf die Nachbarländer zeigt, könnte die Agenda 2010 durch weitere Innovationen in Richtung einer neuen Balance von ‚Solidarität und Freiheit‘, ‚Flexibilität und Sicherheit‘, ‚Arbeit und Leben‘ an Attraktivität und Durchsetzungskraft gewinnen. Der notwendige Umbau des tradierten Sozialstaats würde allgemein akzeptabler werden, wenn die Gesamtstrategie deutlicher erkennbar würde. Dazu gehört, dass der *Veränderungsdruck auch für die Arbeitgeber und für die ‚Insider‘, d. h. für die etablierten Arbeitsplatzbesitzer, deutlicher spürbar wird*. Die ursprüngliche Idee beispielsweise des Kündigungsschutzes, nämlich ein Sozialvertrag zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, gemeinsam in die Beschäftigungs- und Wettbewerbsfähigkeit zu investieren und dafür wechselseitig Sicherheiten zu gewährleisten, ist in Vergessenheit geraten. Oder sie wurde, wie etwa durch Frühverrentung, pervertiert: Die gemeinsamen Investitionen ließen nach, und die Sicherheiten wurden auf die Gesellschaft abgewälzt. Die *Reaktivierung des Beschäftigungsschutzes und seine Anpassung an die modernen Zeiten* ist eine zentrale Herausforderung der Agenda 2010 Plus. Zukunftsinvestitionen, Mobilität und flexible Übergänge in verschiedene (auch riskante) Beschäftigungsverhältnisse müssen sich mehr lohnen.

Literatur

European Task Force Employment, *Jobs, Jobs, Jobs. Creating More Employment in Europe*. Report of the Employment Task Force Chaired by Wim Kok, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2004.

Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.), *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*, Berlin: edition sigma 2004.

Kaelble, Hartmut/Schmid, Günther (Hg.), *Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat*, WZB Jahrbuch 2004. Berlin: edition sigma 2004 (im Erscheinen).

Kahnemann, Daniel/Tversky, Amos, *Choices, Values, and Frames*, Cambridge: Cambridge University Press 2000.

Schmid, Günther, *Wege in eine neue Vollbeschäftigung. Übergangsarbeitsmärkte und aktivierende Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt a. M. und New York: Campus Verlag 2002.

Schmid, Günther, *Jobs, Jobs, Jobs. Mehr Beschäftigung in Europa schaffen*, in: *Gesundheits- und Sozialpolitik*, 58. Jg., H. 5-6, 2004, S. 21-31.

Schmid, Günther: Risikomanagement am Arbeitsmarkt: Die Karriere eines Begriffs, in: Schmid, Günther/Gangl, Markus/Kupka, Peter (Hg.), *Arbeitsmarktpolitik und Strukturwandel: Empirische Analysen*, Nürnberg 2004: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, BeitrAB 286, S. 3-18.

